



BIULETYN

Nr 75 (1187), 11 czerwca 2014 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Jarosław Ćwiek-Karpowicz • Aleksandra Gawlikowska-Fyk • Artur Gradziuk • Piotr Kościński
Łukasz Kulesa • Roderick Parkes • Patrycja Sasnal • Marcin Terlikowski

Bałkański przystanek gazociągu South Stream

Dariusz Kałan

Postępowanie Komisji Europejskiej przeciwko Bułgarii w związku z naruszeniem prawa UE przy wyborze wykonawcy odcinka gazociągu South Stream pokazuje determinację instytucji unijnych we wdrażaniu polityki antymonopolowej i liberalizacji rynku energii. Jednakże, nawet jeśli Sofia – a także Belgrad – przesuną datę rozpoczęcia budowy, nie należy się spodziewać, że całkowicie zrezygnują z tego projektu. Również Komisja nie ma ani woli, ani instrumentów, aby zatrzymać budowę South Stream, ale może starać się zmienić warunki inwestycji, tak by była ona korzystna dla całej Unii.

Bułgaria jest pierwszym krajem, wobec którego Komisja Europejska wszczęła procedurę o naruszenie prawa unijnego w związku z planami budowy odcinka gazociągu South Stream. Liczące 541 km połączenie z bułgarskiego wybrzeża Morza Czarnego do serbskiego Zaječaru jest kluczową i jedną z najbardziej kosztownych części inwestycji. Oprócz rurociągu powstanie także terminal w Warnie, trzy tłocznie gazu o łącznej mocy 300 MW oraz 59-kilometrowe odgałęzienie do hubu dystrybucyjnego w Prowadii, który w przyszłości będzie zaopatrywał Grecję, Macedonię i Turcję. KE zarzuca Sofii złamanie wspólnotowego prawa zamówień publicznych przy wyborze wykonawcy, który miał być wskazany z pominięciem transparentnej procedury (m.in. umowa międzyrządowa Bułgarii z Rosją przyznała preferencje firmom bułgarskim i rosyjskim, ogłoszenia o przetargu nie opublikowano w dzienniku urzędowym). Po półrocznym postępowaniu zwycięzcą wartego ok. 3,7 mld euro przetargu zostało konsorcjum złożone z rosyjskiej spółki gazowo-naftowej Strojtransgaz oraz pięciu firm bułgarskich zrzeszonych pod nazwą Bulgarian Gazproekt Jug AD. Właścicielem głównego udziałowca Strojtransgazu (63%) – grupy inwestycyjnej Volga – jest oligarcha Giennadij Timczenko, który znalazł się na liście bliskich Kremlowi biznesmenów objętych sankcjami wizowymi i ekonomicznymi, ogłoszonej w marcu przez USA. Lewicowy gabinet Płamena Oreszarskiego zapowiedział już gotowość do przesunięcia – zaplanowanego na koniec czerwca – rozpoczęcia budowy odcinka. Było to spowodowane zarówno presją UE i USA (Oreszarski ogłosił swoją decyzję po rozmowie z trzema amerykańskimi senatorami, a wcześniej ambasador USA zagroziła wprowadzeniem sankcji wobec firm współpracujących z Strojtransgazem), jak i groźbą wyjścia z rządu mniejszego koalicjanta. Niedługo później o możliwości wstrzymania swojej części inwestycji – do czasu zakończenia sporu KE z Bułgarią – powiedzieli też przedstawiciele rządu Serbii.

South Stream: długa lista wątpliwości prawnych. Postępowanie przeciwko Bułgarii ma związek ze złamaniem unijnego prawa zamówień publicznych, ale istnieje więcej wątpliwości dotyczących zgodności South Stream – którego północna nitka mogłaby od 2018 r. dostarczać surowiec z rosyjskiego portu Dżubga przez Morze Czarne do krajów Europy Środkowej i Południowej – z legislacją UE. KE od dawna zwracała uwagę na to, że założenia projektu są niezgodne z polityką antymonopolową i regułami liberalizacji rynku energetycznego UE (chodzi m.in. o łamanie zasady rozdziału działalności i zasady dostępu stron trzecich do sieci). Dlatego też w grudniu 2013 r. KE zakwestionowała umowy międzyrządowe zawarte przez Moskwę z państwami, przez które będzie przebiegać South Stream; zapewniły one stronom faktyczny monopol na budowę i wykorzystanie rurociągu, w tym wyznaczanie taryf. Z powodu różnic na tym tle KE i Rosja pozostają w sporze prawnym, który rozstrzyga się w Światowej Organizacji Handlu (z inicjatywy Rosji, wskazującej na wyższość prawa międzynarodowego nad unijnym). Postępowanie przeciwko Bułgarii ujawnia nieustępliwość KE, która tym samym rozszerzyła zakres swoich działań o zupełnie nowe narzędzia.

South Stream a kryzys na Ukrainie. Po kryzysie krymskim oprócz wątpliwości prawnych szczególnie jednoznacznie wybrzmiały argumenty natury geopolitycznej. Aneksja półwyspu i zaangażowanie w działania separatystyczne na wschodzie Ukrainy osłabiły wiarygodność Rosji jako przewidywalnego członka wspólnoty międzynarodowej i przyczyniły się do usztywnienia stanowiska KE. O konieczności wstrzymania inwestycji w związku

z utratą zaufania do Moskwy mówił komisarz UE ds. energii, a Parlament Europejski przyjął poprawkę uznając gazociąg za niekorzystny dla interesów UE. Możliwość rezygnacji z projektu publicznie rozważał też włoski koncern Eni, główny obok Gazpromu udziałowiec South Stream. Jednocześnie KE zintensyfikowała prace nad nową kompleksową strategią bezpieczeństwa energetycznego (która będzie dyskutowana na szczycie Rady Europejskiej 26–27 czerwca). Z kolei aktywność Rosji była skierowana z jednej strony na podważenie zaufania do Ukrainy jako rzetelnego państwa tranzytowego (temu służyła groźba wprowadzenia przedpłat w rozliczeniach z Kijowem, co przy jego braku zdolności płatniczych skutkowałoby przerwami w dostawach gazu do Europy), a z drugiej – na przyspieszenie negocjacji z rządami krajów członkowskich bez udziału instytucji UE. W ten sposób Gazprom w kwietniu podpisał memorandum ze spółką OMV w sprawie budowy austriackiego odcinka rurociągu w 2015 r.

Interesy Bułgarii. Decyzja o wyborze Strojtransgazu wywołała poruszenie także w Bułgarii, zarówno w szeregach opozycji, która zażądała dymisji rządu Oreszarskiego, jak i w Ruchu na rzecz Praw i Wolności (DPS), który jest mniejszym partnerem koalicyjnym. Jego lider zaproponował rozpisanie przedterminowych wyborów parlamentarnych, które najpewniej odbędą się jesienią br. Jednak nawet jeśli dojdzie do zmiany władzy w Sofii, nie należy się spodziewać zwrotu w sprawie South Stream. Na bułgarskiej scenie politycznej istnieje faktyczna zgoda nie tylko co do tego, że rurociąg jest potrzebny, ale też że może służyć jako karta przetargowa w rozmowach z Moskwą. Udowodnił to centroprawicowy gabinet Bojka Borisowa (2009–2013), który wprowadził wycofał się z dwu kluczowych projektów rosyjskich: budowy elektrowni jądrowej w Belene i transbałkańskiego ropociągu Burgas–Aleksandropolis, lecz wspierał realizację South Stream, uzyskując w zamian koncesje gospodarcze (np. 20-procentowa obniżka cen za gaz). Z kolei gorliwość obecnej koalicji była tak duża, że w kwietniu parlament dyskutował nad rządową nowelizacją krajowego prawa energetycznego, wyłączającą South Stream z części przepisów UE (po pierwszym czytaniu ustawa została zawieszona w parlamencie). Wcześniej zapewniono Gazpromowi ulgi podatkowe, możliwość wyznaczania taryf i udział firm rosyjskich; KE zwracała uwagę Sofii na niezgodność tych zapisów z prawem unijnym już w sierpniu 2013 r.

Mimo iż projekt pogłębia i tak dużą zależność od Moskwy, zasadniczo jest korzystny dla Bułgarii, bo pozwoliłby na dywersyfikację szlaków dostaw surowca (obecnie 100% gazu dostarczane jest przez Ukrainę) i wzmocniłby strategiczną pozycję tranzytową kraju w regionie. Po fiasku Nabucco Sofia pozostała bez realnej alternatywy na przełamanie monopolu Rosji; nie są nią ani interkonektory z Rumunią, Grecją i Turcją (przygotowywane na sytuacje kryzysowe), ani też znajdujący się na wstępnym etapie plan zakupu surowca z Azerbejdżanu. Na budowie South Stream mogą zyskać pracownicy (ok. 7500 miejsc pracy) i przedsiębiorstwa energetyczne, w tym największy w regionie, należący do Łukoilu, kombinat petrochemiczny Neftochim, który kontroluje krajowy przemysł rafineryjny. Dzięki preferencyjnym warunkom zaproponowanym przez Moskwę (np. kredyt na 22 lata na sfinansowanie 30-procentowego wkładu własnego przy 4,5-procentowych odsetkach spłacanych z opłat za tranzyt), rozwiązano także problem finansowania projektu. Bułgaria być może będzie też mogła liczyć na kolejną obniżkę cen za gaz, o której obie strony rozmawiają od kilku miesięcy.

Wnioski. Spory nie tylko między KE a Rosją, ale także między KE a państwami członkowskimi pokazują z jednej strony determinację KE we wdrażaniu unijnego prawa liberalizacyjnego, z drugiej zaś – skuteczność rosyjskiej strategii „divide et impera”, zakładającej rozmowy bilateralne z poszczególnymi krajami z pominięciem instytucji unijnych. Nawet jeśli decyzję o wstrzymaniu budowy swojego odcinka podejmie także Serbia, nie należy się spodziewać, że którekolwiek z państw regionu zrezygnuje z tego projektu. Dla wielu uzależnionych od ukraińskich sieci tranzytowych krajów Europy Środkowej i Południowej, które w różnym stopniu ucierpiały w wyniku kryzysu gazowego w 2009 r., South Stream pozostaje jedyną realną szansą na dywersyfikację szlaków dostaw surowca. Rządy wybierają zwiększenie przewidywalności energetycznej za cenę dalszego uzależnienia gospodarczego (a nierzadko również politycznego) od Rosji. Tej percepcji nie zmienią raczej ani ostrzeżenia KE, ani nawet konflikt ukraińsko-rosyjski. Ten ostatni pokazał, że prymat interesów ekonomicznych jest istotniejszy od długoterminowych rozstrzygnięć geopolitycznych; z tego powodu region generalnie zdystansował się od unijnych sankcji, a także polskiego pomysłu unii energetycznej, promującego urynkwienie i uwspólnotowanie kontaktów energetycznych z Moskwą.

Wynik postępowania KE przeciwko Bułgarii będzie stanowić precedens i punkt odniesienia dla dalszej aktywności instytucji unijnych. KE nie ma ani woli, ani instrumentów prawnych, aby całkowicie zatrzymać budowę South Stream, ale może starać się zmienić warunki inwestycji, tak aby była ona korzystna dla całej UE oraz pozostawała w zgodzie z unijną legislacją. Dlatego też mimo możliwych oporów dużych krajów UE, których firmy zaangażowane są w budowę gazociągu, KE powinna kontynuować swoje działania: z jednej strony nadal mobilizować państwa członkowskie, stosując instrumenty prawa antymonopolowego lub – na późniejszym etapie – trzeciego pakietu energetycznego, z drugiej zaś naciskać w sprawie renegeacji umów międzyrządowych na Rosję. Przeciąganie sporów prawnych działa bowiem także na jej niekorzyść, bo zmusza ją do ponoszenia dodatkowych kosztów finansowych. Chociaż KE musi liczyć się z konfrontacyjną odpowiedzią Moskwy (groźba ograniczenia dostaw gazu przez Ukrainę lub rozbudowa o trzecią i czwartą nitkę Nord Stream), ze względu na jej polityczne i gospodarcze osłabienie kryzysem ukraińskim, obecna restrykcyjna polityka powinna zostać zachowana, nawet po uformowaniu nowej KE.