



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 122 (1564), 6 grudnia 2017 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski ● Bartosz Wiśniewski ● Rafał Tarnogórski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Karolina Borońska-Hryniewiecka ● Anna Maria Dynier ● Aleksandra Gawlikowska-Fyk
Sebastian Płóciennik ● Patrycja Sasnal ● Justyna Szczudlik ● Marcin Terlikowski ● Tomasz Żornaczuk

Konkurencja pod kontrolą: perspektywa zastosowania prawa UE wobec Nord Stream 2

Bartosz Bieliszczuk

Istnieją szanse na dostosowanie gazociągu Nord Stream 2 do wymogów trzeciego pakietu energetycznego Unii Europejskiej, jednak Rosja ma możliwości, aby obejść unijne regulacje. Dostęp niezależnych od Gazpromu i władz Rosji spółek do gazociągu okaże się wówczas fikcją. Aby temu zapobiec, KE powinna starać się zagwarantować stosowanie regulacji UE nie tylko przez zmianę dyrektywy, ale także przez negocjacje porozumienia międzyrządowego co do statusu Nord Stream 2, a następnie – przez kontrolę jego wypełniania.

Zapowiadane przez Komisję Europejską (KE) zmiany w unijnej dyrektywie gazowej rozwieją wątpliwości co do konieczności stosowania regulacji UE do budowanego Nord Stream 2. Regulacje te nałożą na Gazprom, właściciela gazociągu, szereg obowiązków, w szczególności takich jak zapewnienie przejrzystości taryf przesyłowych oraz powołanie niezależnego operatora, który zapewniłby dostęp do rurociągu stronom trzecim (*third-party access* – TPA) – niezależnym eksporterom gazu. Choć gazociąg jest przedstawiany jako projekt europejski, rosyjskie władze sprzeciwiają się dostosowaniu go do prawa UE. Wymagałoby to bowiem ustępstw w kwestii krajowego rynku – zasada TPA nakładałaby na Rosję obowiązek udostępnienia innym koncernom przepustowości gazociągu po stronie rosyjskiej. Byłby to precedens w polityce energetycznej Rosji, która zdecydowanie odrzuca potrzebę uregulowania statusu gazociągu oraz konsekwentnie zachowuje monopol Gazpromu.

Rosyjski gaz: reglamentowany eksport. Gazprom, jedyny udziałowiec i przyszły operator Nord Stream 2, pomimo dominującej pozycji na rosyjskim rynku gazu ma także krajowych konkurentów. W 2016 r. w Rosji wydobyto ponad 651 mld m³ gazu: Gazprom i jego spółki wyprodukowały ponad 421 mld m³, podczas gdy „niezależni producenci” – Novatek i Rosneft – po ok. 50 mld m³ każdy. Gazprom jako właściciel krajowego systemu przesyłowego ma prawnie usankcjonowany monopol na eksport gazu gazociągami. W 2013 r. Rosja zliberalizowała przepisy, by umożliwić eksport gazu skroplonego (LNG) także innym podmiotom niż Gazprom i jego spółki – obecnie mogą to robić Novatek i Rosneft. Nie zmieniła jednak prawa dotyczącego eksportu gazu gazociągami pomimo starań m.in. Rosneftu (którego szefem jest Igor Sieczin, bliski współpracownik Władimira Putina, były wicepremier i jedna z najbardziej wpływowych osób w Rosji) oraz rekomendacji Rady Bezpieczeństwa FR (jej sekretarzem jest Nikołaj Patruszew, utożsamiany z klanem „siłowików” Sieczina). Rosneft bezskutecznie zabiegał więc o dostęp do budowanego przez Gazprom rurociągu Siła Syberii, biegnącego do Chin, oraz o udostępnienie mocy Nord Stream 1 na potrzeby eksportu gazu dla brytyjskiego BP. Również Novatek jest zainteresowany zniesieniem monopolu Gazpromu, jednak wobec bezskutecznego lobbingu koncentruje się na eksporcie LNG.

Spośród wymogów prawa unijnego najpoważniejszymi konsekwencjami dla Rosji mogłoby skutkować zapewnienie dostępu do gazociągu podmiotom trzecim. Teoretycznie wiązałoby się to ze zmianami prawnymi, rynkowymi i politycznymi. Dopuszczenie eksportu gazu przez podmioty inne niż Gazprom wymagałoby zmian legislacyjnych. Decyzja o udostępnieniu infrastruktury eksportowej miałaby także

konsekwencje polityczne – wzmocniłaby wpływy osób związanych z Rosniefem i Novatekiem. Ustąpienie w kwestiach polityki wewnętrznej pod presją UE byłoby wizerunkowo kosztowne dla Rosji. Jednak nawet jeśli jej władze dopuszczą do podobnych ustępstw, zrobią to na własnych warunkach i wciąż będą dysponować szerokim wachlarzem narzędzi, które pozwolą na faktyczne omijanie zasad trzeciego pakietu energetycznego.

(Nie)zależni producenci. Choć Gazprom ma konkurentów na krajowym rynku gazowym, to powiązania dwóch najważniejszych z nich z władzami Kremla oraz z samym Gazpromem sprawiają, że trudno mówić o ich niezależności. Większość udziałów w Rosniefcie posiada Rosnieftegaz, kontrolowany przez skarż państwa. Na czele Rosniefu stoi Igor Sieczin, a szefem rady dyrektorów jest były kanclerz Niemiec Gerhard Schröder, zatrudniony też w spółce Nord Stream 2 AG (należącej w 100% do Gazpromu), budującej gazociąg. W radzie dyrektorów Novateku zasiada Giennadij Timczenko, jeden z najbliższych współpracowników Putina. Należąca do Timczenki Volga Group posiada 23% udziałów Novateku. Większość udziałów w Gazpromie jest kontrolowana przez rząd FR, zarówno przez Federalną Agencję Zarządzania Majątkiem Państwowym (część Ministerstwa Rozwoju Gospodarczego), jak i przez państwowe spółki, w tym Rosnieftegaz. Szef Gazpromu, Aleksiej Miller, to współpracownik Władimira Putina jeszcze z czasów pracy w merostwie Petersburga. W radzie dyrektorów zasiada także Dmitrij Patruszew, syn N. Patruszewa. Powiązania biznesowe i personalne oraz charakter władzy w Rosji sprawiają więc, że strategiczne decyzje biznesowe (np. te dotyczące eksportu gazu) będą podejmowane bezpośrednio przez władze lub przynajmniej za ich przyzwoleniem. Pozwoli to stosować transakcje związane, tzn. wydawać decyzje administracyjne korzystne dla koncernów powiązanych z władzą w zamian za ich ustępstwa. Przykładem może być potencjalne zniesienie ograniczenia wolumenu gazu, jaki Gazprom może sprzedawać na giełdzie petersburskiej po cenach rynkowych, co stanowiłoby rekompensatę za pozbawienie go monopolu na eksport. Innymi instrumentami są regulacje podatkowe, które mogą być zmienione na bieżące potrzeby. Nie są to jedyne możliwości rozgrywania wpływów w ramach rosyjskiej elity władzy. Rosja może ustanowić Rosnief lub Novatek operatorem Nord Stream 2, co oddali od Gazpromu zarzuty o blokowanie dostępu do gazociągu.

Rosja może wykorzystać także współpracę z europejskimi inwestorami Nord Stream 2 (Uniper, OMV, Shell, Wintershall, Engie), których spółki zależne odgrywałyby rolę niezależnych dostawców. Spółki te już mają dostęp do złóż gazu w Rosji. W złożu Južnorusskoje, kluczowym dla dostaw gazu przez Nord Stream 1, Wintershall posiada 35% udziałów, a austriacki OMV w br. nabył 24,99% udziałów od Unipera. Zachodnie spółki zaangażowane są także w położone bardziej na południu złoża Urengojskie. Wintershall posiada 25,01% udziałów w dwóch blokach wydobywczych, a pod koniec ub.r. OMV podpisał wstępną umowę wymiany aktywów, na podstawie której otrzyma tam 24,98% udziałów. W przypadku takiej formy współpracy z europejskimi partnerami Nord Stream 2 Rosja może selektywnie promować ich interesy na krajowym rynku, a jednocześnie stosować nieoficjalne środki nacisku na konkurencję: kontrole skarbowe czy czasowe „awarie” infrastruktury.

Wnioski. Objęcie Nord Stream 2 trzecim pakietem energetycznym jest istotną dla UE kwestią polityczną i regulacyjną. W praktyce jednak może okazać się mało skuteczne, rosyjskie władze będą bowiem w stanie – nominalnie stosując się do litery prawa – obejść przepisy trzeciego pakietu, jeśli będzie wymagał tego ich interes. KE nie dysponuje jednak efektywnymi narzędziami kontroli rosyjskiego rynku gazu, czyli faktycznej realizacji zasady TPA. Będzie ona zależeć od dobrej woli Rosji.

Jednocześnie w przypadku zmiany dyrektywy gazowej będzie ona bezpośrednio skuteczna na terytorium UE. W konsekwencji odpowiednie władze krajowe oraz KE będą zobowiązane wymagać od podmiotów działających na rynku unijnym przestrzegania prawa. Dla europejskich partnerów Gazpromu będzie to kolejne ryzyko (oprócz możliwości nałożenia amerykańskich sankcji czy zmiany trasy gazociągu u wybrzeży Danii) wynikające z zaangażowania się w Nord Stream 2. Samo w sobie nie musi być ono jednak na tyle poważne, by realnie zagrozić ukończeniu inwestycji.

Wobec powyższego zmianom dyrektywy gazowej powinny towarzyszyć rozmowy polityczne, tj. negocjacje w ramach zaproponowanej przez KE umowy międzyrządowej UE–Rosja. Zarówno dyskutowany obecnie mandat UE, jak i przyszła umowa muszą zagwarantować egzekwowanie prawa unijnego w odniesieniu do Nord Stream 2. Umowa powinna zapewniać Komisji możliwość ukarania Gazpromu (jako właściciela i inwestora Nord Stream 2 oraz właściciela systemu przesyłowego) i jego europejskich spółek w przypadku stwierdzenia nadużyć. Ponadto powinna ona także w jak największym stopniu zobowiązać rosyjskie instytucje państwowe do przestrzegania zawartych w niej warunków, co powinno być kontrolowane przez KE. Konsekwentne stanowisko UE w tej kwestii umożliwiłoby skuteczne stosowanie reguł unijnych w odniesieniu do Nord Stream 2. W przeciwnym razie, wobec braku realnych narzędzi egzekwowania prawa UE, Rosja nie zawaha się obejść przepisów trzeciego pakietu energetycznego.