

## KOMENTARZ IPE nr 3/2016

### ***Nord Stream* to geopolityczny instrument polityki energetycznej**

*dr Mariusz Ruszel\**

*Komentarz w formie wywiadu przeprowadzonego przez  
Pana Piotra Stępińskiego (Redaktora BiznesAlert.pl)*

#### **Co to znaczy, że projekt *Nord Stream* jest geopolitycznym instrumentem?**

Punktem wyjścia do zrozumienia projektów *Nord Stream* oraz *Nord Stream II* jest analiza strategicznych celów geopolitycznych Federacji Rosyjskiej oraz Republiki Federalnej Niemiec. Z analizy tej wypływają wnioski, że ścisłe partnerstwo energetyczne pomiędzy tymi państwami zapewnia im określone korzyści polityczne i gospodarcze. Z perspektywy Federacji Rosyjskiej współpraca energetyczna z Niemcami stwarza możliwość wypełniania zobowiązań kontraktowych w zakresie dostaw gazu ziemnego do Europy Zachodniej z jednoczesnym ograniczeniem tranzytowego znaczenia Ukrainy i państw Europy Środkowo-Wschodniej, którym jednocześnie zmniejszy się możliwość dywersyfikacji źródeł dostaw tego surowca. Natomiast z perspektywy Niemiec, a więc państwa członkowskiego UE istotne jest tworzenie przewag konkurencyjnych względem innych państw unijnych w warunkach integrującego się rynku energii. Szczególne znaczenie ma tutaj cena za gaz ziemny oraz wytworzenie możliwości reeksportowania surowca zakupionego od Federacji Rosyjskiej do państw Europy Środkowo-Wschodniej i na Ukrainę. Oznacza to, że projekt *Nord Stream* konsumuje cele strategiczne obydwóch państw oraz wpisuje się w ich założenia geopolityczne. Wynika z tego, że podporządkowywanie architektury bezpieczeństwa w UE relacjom partnerskim z Federacją Rosyjską może wpływać z geopolitycznych celów Republiki Federalnej Niemiec. Natomiast projekt nowego gazociągu *Nord Stream II* również wpisuje się w założenia geopolityczne obydwóch państw.

---

\* *dr Mariusz Ruszel – założyciel i ekspert Instytutu Polityki Energetycznej im. Ignacego Łukasiewicza, adiunkt w Katedrze Ekonomii Wydziału Zarządzania Politechniki Rzeszowskiej im. Ignacego Łukasiewicza, e-mail: mruszel@instytutpe.pl*

### **Jakie zatem są przyczyny powstania koncepcji gazociągu *Nord Stream II*?**

Można przyjąć kilka hipotez, które będą próbą odpowiedzi na powyższe pytanie. Po pierwsze, nowy gazociąg *Nord Stream II* ma na celu zwiększenie przepustowości bezpośredniego połączenia gazowego pomiędzy Federacją Rosyjską a Republiką Federalną Niemiec w celu zmniejszenia tranzytowego znaczenia państw Europy Środkowo-Wschodniej (Słowacja, Czechy) oraz Ukrainy. Zwiększałoby to pozycję negocjacyjną rosyjskiego Gazpromu wobec odbiorców gazu ziemnego w tej części Europy. Niewykluczone, że Federacja Rosyjska może brać pod uwagę możliwość "technicznych problemów" z przesyłaniem surowca przez ukraińskie gazociągi do Europy Zachodniej. Nawet, jeżeli takie ryzyko nie jest realne to Federacja Rosyjska może je akcentować jako usprawiedliwienie decyzji o budowie nowego gazociągu. Druga hipoteza wskazywałaby, że ten gazociąg miałby zniwelować możliwości dywersyfikacji źródeł dostaw państw tego regionu oraz skazać je na długoterminowe uzależnienie od rosyjskiego surowca dostarczanego w ramach handlu wewnątrzspółnotowego (w przypadku Ukrainy w ramach eksportu) z Republiki Federalnej Niemiec. W ten sposób Niemcy stałyby się centrum dystrybucji gazu ziemnego w UE. Jednocześnie gazociąg *Nord Stream II* podważyłby sens budowy gazociągu *Baltic Pipe*. Niemiecka gospodarka nie potrzebuje dodatkowej ilości gazu ziemnego, gdyż już dzisiaj znaczne ilości eksportuje, a więc im więcej gazu ziemnego dotrze gazociągiem *Nord Stream* tym więcej Niemcy będą starały się reeksportować. Trzecia hipoteza mogłaby sugerować, że nowy gazociąg *Nord Stream II* będzie elementem wzmacniania rosyjskiej obecności w basenie Morza Bałtyckiego. Po czwarte, należy pamiętać o spadającym wydobyciu gazu ziemnego w holenderskim złożu Groningen, a to spowoduje, że Holandia przestanie być eksporterem gazu ziemnego. W ten sposób zrobi się miejsce na nową ilość surowca na rynku i projektodawcy nowej infrastruktury mogą liczyć na przejęcie dotychczasowych odbiorców holenderskiego gazu ziemnego. Powyższe fakty wskazują, że ścisła współpraca energetyczna pomiędzy Federacją Rosyjską a Republiką Federalną Niemiec realizowana na płaszczyźnie projektu *Nord Stream II* będzie przynosić dalsze korzyści geopolityczne dla obydwóch państw. Pojawiają się pytania, czy Komisja Europejska zachowa wiarygodność w sytuacji wyrażenia zgody na podporządkowywanie architektury bezpieczeństwa energetycznego ścisłym relacjom niemiecko-rosyjskim? Czy

państwa Grupy Wyszehradzkiej mają świadomość konsekwencji realizacji scenariusza polegającego na przesunięciu korytarza gazowego Północ-Południe ze Świnoujścia do Greifswaldu?

### **Dlaczego *Nord Stream* nie jest w pełni wykorzystywany?**

Obecnie istnieje gazociąg *Nord Stream*, który ma dwie nitki o łącznej przepustowości określonej powszechnie na 55 mld m<sup>3</sup> gazu ziemnego. Nie był on w pełni wykorzystywany, a wpływa na to fakt, że w 50% odstąpiono od unijnej zasady TPA (tzw. dostęp strony trzeciej) na gazociągu OPAL (łączy gazociąg *Nord Stream* poprzez niemiecki system przesyłowy z Czechami) dając w połowie monopol na wykorzystanie infrastruktury rosyjskiemu koncernowi Gazprom. Ostatnia nieoficjalna decyzja Komisji Europejskiej sugerująca, że UE przyznała Gazpromowi 80% przepustowości OPAL (w kierunku z Niemiec do Czech ma 35,56 mld m<sup>3</sup>, zaś w odwrotnym kierunku 43,15 mld m<sup>3</sup>) oznacza, że znacząco odstąpiono od unijnej zasady TPA. Nie można wykluczyć, że wobec 20% przepustowości zastosowane zostaną takie przepisy, które wytworzą uprzywilejowaną pozycję na aukcji rosyjskiemu Gazpromowi. Konsekwencją tej decyzji może być zwiększenie wykorzystania przepustowości tego gazociągu oraz dalsze ograniczenie wykorzystania ukraińskiej magistrali gazociągowej w zakresie dostaw tego surowca do Europy Zachodniej. Należy zauważyć, że pojawiają się sygnały o możliwości zwiększenia przepustowości gazociągu *Nord Stream* z 55 mld m<sup>3</sup> do 60 mld m<sup>3</sup> bez konieczności budowy *Nord Stream 2*. Z danych ENTSO-G (maj 2016 r.) wynika, że techniczna zdolność przepustowa w punkcie Greifswald wynosi 1742 GWh na dobę, a więc rocznie 635 830 GWh (65 mld m<sup>3</sup>). Można przyjąć scenariusz, że skoro taka jest zdolność techniczna w punkcie Greifswald, to istniejące nitki gazociągu *Nord Stream* mogą mieć również większą zdolność techniczną niż deklarowane 27,5 mld m<sup>3</sup>. Przyjmując, że mają po 32-33 mld m<sup>3</sup>, to nie można wykluczyć, że w perspektywie czasu budowany będzie nowy gazociąg *Nord Stream II* z jedną nitką o przepustowości (32-33 mld m<sup>3</sup>), co sumarycznie dawałoby blisko 100 mld m<sup>3</sup>. Wówczas w takim scenariuszu decyzja związana z budową jednej nowej nitki, a nie dwóch mogłaby być przedstawiana jako rosyjskie ustępstwo negocjacyjne. W kontekście powyższych informacji pojawia się pytanie, czy przepisy antymonopolowe są dla wszystkich czy dla wybranych państw unijnych? Czy w UE są równi i równiejsi, czy też prawo należy egzekwować

wszędzie w sposób jednoznaczny? Przypomnę, że chodzi o odstępstwo od unijnej zasady wobec niemieckiego gazociągu OPAL. Czy zatem Polska oraz PGNiG nie powinny skorzystać z istniejących procedur prawnych wobec takiej sytuacji, aby Komisja Europejska odstąpiła od decyzji, która jest sprzeczna z prawem unijnym? Wydaje się, że podstawą budowy wspólnego rynku energii miało być respektowanie unijnych przepisów wynikających z prawa konkurencji.

**Również trzeba zauważyć, że w przyszłym roku w Niemczech odbędą się wybory parlamentarne. Pytanie czy do tego momentu, jaki nas dzieli od wyborów projekt *Nord Stream II* zostanie zatwierdzony czy może jednak odroczone w czasie?**

Wydaje się, że do wyborów taka decyzja nie zostanie podjęta. Natomiast biorąc pod uwagę sondaże wyborcze można spodziewać się układu politycznego, w którym silniejszą pozycję będzie miało SPD. W takiej sytuacji można zakładać, że przyczyniłoby się to z pewnością do zacieśnienia współpracy politycznej pomiędzy Rosją a Niemcami. Trzeba pamiętać, że na politykę zagraniczną Niemiec oddziałują grupy interesów zorientowane na eksportów towarów i usług, w tym również do Rosji. Ponadto w samych Niemczech istnieją podziały, co do oceny zasadności budowy gazociągu *Nord Stream 2*, a także wskazuje się na konieczność znaczącego rozbudowania niemieckiego systemu gazociągów przesyłowych. Niezależnie od tego, czy gazociąg *Nord Stream 2* powstanie, czy zostanie zbudowany w późniejszym terminie, a może nie powstanie, to z pewnością nie zmieni się jedno - partnerstwo niemiecko-rosyjskie w obszarze polityki energetycznej.

**Wspomniał Pan o istotnej kwestii jaką jest finansowanie *Nord Stream 2*. Obecnie nie jest znany model finansowania projektu. Pytanie czy istnieje szansa na znalezienie środków na jego budowę?**

Można przyjąć dwa scenariusze. Pierwszy, że wspomniany gazociąg będzie budowany w zgodzie z prawem konkurencji UE. Tutaj rozstrzyga się odpowiedzieć na temat opłacalności tej inwestycji. Drugi scenariusz, w którym Komisja Europejska podejmie podobne ustępstwa wobec projektu *Nord Stream 2*, jak to miało miejsce w odniesieniu do gazociągu *Nord Stream*. Wówczas stworzy to przestrzeń do realizacji pewnych rozmów w zakresie architektury finansowania tego gazociągu. Dlatego tak ważne jest, aby Komisja Europejska, instytucje

unijne, a także instytucje finansowe dążyły do pełnego respektowania prawa konkurencji. Realizację tego pierwszego scenariusza znacząco utrudni powstanie tego gazociągu, gdyż jego użyteczność byłaby inna niż planują główni zainteresowani. Istotne są kompetencje nie tylko Komisji Europejskiej, ale również ACER. Chodzi o pełną transparentność przesyłania surowca oraz przejrzystość kontraktów gazowych. Ważne, aby odebrać możliwość stworzenia pewnej architektury cenowej, która może być dźwignią budowania finansowania projektu. Innymi słowy, wymuszenie pełnej konkurencyjności „na rurze” może być pewnym instrumentem zniechęcania inwestorów do inwestowania w projekt, ponieważ pod względem biznesowym może się nie „spinać” i może powodować, że ta inwestycja nie będzie opłacalna.

**Aczkolwiek z drugiej strony Gazprom zawsze realizował interesy Kremla nie oglądając się na koszty. Po za tym niewyjaśniona pozostaje kwestia śledztwa antymonopolowego. Rosyjski koncern zapowiedział już, że zniósł ograniczenia na reeksport surowca. Czy Pańskim zdaniem w ten sposób Gazprom nie chce zdobyć karty przetargowej w rozmowach właśnie o *Nord Stream 2*?**

To prawda. Jednak największy wpływ na wektor reeksportowania surowca ma cena. Natomiast Gazprom jednym sprzedaje gaz ziemny taniej, a drugim drożej. Oznacza to, że sam wpływa na to, kto jest reeksporterem, a kto nie. Dopóki nie będzie transparentności kontraktów gazowych oraz usunięcia porozumień międzyrządowych (tzw. IGA) w tych kontraktach wobec wszystkich państw, to się to nie zmieni.

**Od dłuższego czasu w mediach dużo mówi się o wstrzymaniu bądź opóźnieniu realizacji *Nord Stream 2*? Czy Pańskim zdaniem wybory w krajach skandynawskich mogą mieć wpływ na budowę wspomnianej magistrali? Czy istnieje możliwość wykorzystania Konwencji o prawie morza?**

Należy przypomnieć, że Unia Europejska (wówczas Wspólnota Europejska) przystąpiła do Konwencji ONZ o prawie morza z 10 grudnia 1982 r. w Montego Bay w 1998 r. W sytuacji sprzeczności pomiędzy Konwencją a prawem UE pierwszeństwo ma prawo pierwotne. Warto przypomnieć, że na prawo pierwotne składają się traktaty oraz zasady ogólne prawa UE wypracowane przez TSUE. Stosownie do TFUE to właśnie UE „ustanawia reguły konkurencji

niezbędne do funkcjonowania rynku wewnętrznego” (art. 3), zaś celem polityki energetycznej UE jest „w duchu solidarności między państwami członkowskimi: a) zapewnienie funkcjonowania rynku energii” (art. 194). Czy zatem Republika Federalna Niemiec jako państwo członkowskie jest zwolniona z respektowania założeń traktatowych? Czy zgodnie z zasadą lojalnej współpracy UE i państwa członkowskie nie powinny się wzajemnie szanować i udzielać sobie wzajemnego wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z traktatów? Warto pamiętać o tych dylematach podczas długotrwałej procedury budowlanej nowego gazociągu *Nord Stream II*. Natomiast odnosząc się do kwestii wyborów politycznych to należy dostrzegać ryzyko scenariusza, w którym w państwach skandynawskich wytworzy się niekorzystny układ polityczny. Zmiana rządzących w Danii lub Norwegii może znacząco oddziaływać na dalsze prace związane z projektem *Baltic Pipe*, zaś w skrajnym scenariuszu nawet doprowadzić do jego zablokowania na odcinku pomiędzy Danią a Norwegią. Warto również pamiętać, że stosunki niemiecko-duńskie cechują się dobrą współpracą w sektorze energetycznym.

**Owszem Polska prezentuje jasne stanowisko w tej sprawie. Przy czym gazociąg będzie przebiegał nie przez nasze terytorium, lecz przez terytoria państw skandynawskich. Czy wobec tego, jeśli jedno państwo wyłamuje się z solidarności europejskiej to czy reszta ma instrumenty do zablokowania tego projektu?**

Dotychczas Skandynawowie podkreślali kwestie związane z bezpieczeństwem w regionie Morza Bałtyckiego. Wskazywali, że *Nord Stream* może służyć nie tylko do przesyłania gazu. Poprzez lokalizację różnych elementów tejże infrastruktury może on być wykorzystywany również do innych celów, które mogą tworzyć przewagę strategiczną na Morzu Bałtyckim. Pytanie, jak zachowa się Komisja Europejska, jeżeli te państwa będą podnosić argumenty związane z bezpieczeństwem. Należy również zapytać, czy w takiej sytuacji do dyskusji włączy się Sojusz Północnoatlantycki? Budowa nowego gazociągu *Nord Stream II* oznaczałaby konieczność przeprowadzenia całej skomplikowanej i długotrwałej procedury włącznie z tzw. *impact assesment*.

**Sama wola polityczna nie wystarczy. Czy istnieją realne instrumenty, które mogłyby albo zablokować projekt albo maksymalnie opóźnić jego realizację?**

Myślę, że mogą być to instrumenty, które wynikają z prawa konkurencji. Problem polega na tym, czy pojawi się taka wola polityczna. Przykład budowy gazociągu *Nord Stream* pokazał, że Rosjanie potrafią wykorzystać całą architekturę instrumentów, które mają na celu zmiękczenie stanowisk poszczególnych państw. Warto zauważyć, że konkurencyjność określonych przemysłów w poszczególnych państwach unijnych oparta jest o współpracę z Rosją. Może to być istotny czynnik zmniejszania woli politycznej do podejmowania działań mających na celu blokowanie projektu. Biorąc pod uwagę, że ostatnie decyzje Komisji Europejskiej są sprzeczne z jej prawem konkurencji, to Rosja już uzyskała znaczącą korzyść w postaci podważenia wiarygodności instytucjonalnej unijnej instytucji oraz zwiększenia politycznych podziałów pomiędzy państwami członkowskimi UE, a tym samym dokonuje dalszego osłabienia ich zaufania w ramach polityki energetycznej. Projekt nowego gazociągu *Nord Stream 2* stanowi tutaj istotny instrument realizacji tego celu.