



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

BIULETYN

Nr 36 (1478), 10 kwietnia 2017 © PISM

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

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

Zgoda Komisji Europejskiej na rozbudowę elektrowni jądrowej na Węgrzech

Veronika Jóźwiak

Decyzją z marca br. Komisja Europejska rozstrzygnęła pozytywnie dla Węgier ostatnie z trzech postępowań w sprawie planowanej rozbudowy elektrowni jądrowej w Paks. Oznacza to zielone światło dla realizacji projektu zleconego z wolnej ręki rosyjskiemu przedsiębiorstwu państwowemu Rosatom. Tryb podpisania umowy i częściowe jej utajnienie wskazują na istnienie szerszych uzgodnień w obszarze energetyki między Węgrami a Rosją. Przełoży się to na dalsze zacieśnianie ich współpracy politycznej. Decyzja zatwierdzająca pomoc publiczną zawiera wskazówki m.in. dla Polski dotyczące planowania projektów jądrowych.

Decyzja KE otwiera możliwość budowy – z udziałem Rosji – nowej elektrowni Paks II na Węgrzech. Ta inwestycja ma zwiększyć bezpieczeństwo energetyczne kraju. Nowe reaktory typu VVER o mocy 1200 MW mają zacząć funkcjonować w latach 2025–2026. Obecne cztery jednostki o łącznej mocy 2000 MW, pokrywające ok. 40% węgierskiego zapotrzebowania na energię elektryczną, zostaną wycofane w latach 2032–2037. Według rządu rozbudowa elektrowni zapewni Węgom długoterminowy dostęp do energii w stabilnej cenie. Przyczyni się również do wypełnienia zobowiązań w zakresie ograniczenia emisji CO₂. Ponadto zarówno strona węgierska, jak i rosyjska określają inwestycję jako strategiczną, jest ona bowiem kluczowym elementem gospodarczym w coraz bliższych relacjach politycznych między Węgrami a Rosją. 30 marca br. Węgierska Agencja Energii Jądrowej wskazała lokalizację nowych jednostek, a w najbliższych tygodniach zapadnie decyzja środowiskowa. Inwestycja ma ruszyć w 2018 r.

Umowa z Rosją. Węgry zawarły umowę międzyrządową z Rosją na budowę piątego i szóstego bloku elektrowni jądrowej w Paks w styczniu 2014 r. Rosja udzieli kredytu w wysokości 10 mld euro (ok. 10% PKB Węgier) na realizację projektu, a pozostała część w wysokości 2,5 mld euro zostanie sfinansowana bezpośrednio z budżetu państwa. Rosyjski kredyt ma być spłacany przez 30 lat ze zmiennym oprocentowaniem (3,95–4,95%). Podczas ostatniej wizyty prezydenta Rosji Władimira Putina w Budapeszcie w lutym br. obie strony potwierdziły warunki umowy, choć wcześniej rząd Węgier rozważał zastąpienie rosyjskiej pożyczki kredytem rynkowym. Węgry będą właścicielem i operatorem elektrowni, a wykonanie prac zlecono Rosatomowi, który przez dziesięć lat będzie także wyłącznym dostawcą paliwa.

Eksperti wskazują, że wybór Rosatomu jest technologicznie uzasadniony. Również dobre dotychczasowe doświadczenia współpracy oraz znajomość już wykorzystywanej w Paks technologii stanowią ułatwienie organizacyjne, regulacyjne i kadrowe. Ważnym czynnikiem przy podjęciu decyzji była równoległa oferta sfinansowania projektu przez Rosję, czego nie zaproponowałby żaden inny inwestor. Ponieważ Rosatom i tak miałby największe szanse na wygranie przetargu na rozbudowę elektrowni, brak jego rozpisania budzi podejrzenia co do treści powstałej umowy.

Krytyka inwestycji. Brak konsultacji z partiami politycznymi i środowiskami eksperckimi oraz częściowe utajnienie porozumienia międzynarodowego na 30 lat (parlament zatwierdził je bez znajomości

pełnej treści) mogą wskazywać na powiązanie z inwestycją innych dwustronnych uzgodnień, w tym warunków dostaw gazu na Węgry. Negocjacje na ich temat odbywają się na najwyższym szczeblu politycznym od czasu wykupienia przez rząd w Budapeszcie wszystkich udziałów w węgierskim rynku gazowym niemieckiej spółki E.ON, wraz z długoterminową umową z Gazpromem na dostawę gazu. Tani gaz jest dla rządu kwestią kluczową również w związku z propagandową obietnicą stałego obniżania opłat za media. Przedłużenie umowy gazowej, zgodnie z którym zaopatrzenie Węgier ze strony Rosji gwarantowane będzie do 2021 r., podpisano w czerwcu 2016 r.

Nie ma konsensusu politycznego w sprawie realizacji Paks II. Opozycja zarzuca rządowi wysokie koszty projektu, istotnie zwiększające zadłużenie Węgier, oraz uzależnienie przyszłości energetycznej kraju od energii nuklearnej. Argumentom ekonomicznym rządu zaprzeczają analizy kilku węgierskich ośrodków badawczych (m.in. Energiaklub czy Regional Centre for Energy Policy Research). Wykazują one, że Paks II jest projektem nierentownym, jeśli wziąć pod uwagę ogół kosztów i korzyści w całym cyklu życia inwestycji. Różnice w konkluzjach uzasadniają nierealną prognozą cen energii w analizie rządowej. Wskazują, że projekt w dużym stopniu będzie się opierał na pomocy publicznej.

Z ekspertyz wynika również, że decyzja o rozbudowie Paks była przedwcześnie. Nie ma bowiem pewności co do wykorzystania nadwyżki energii elektrycznej wyprodukowanej w okresie równoległego działania starych i nowych reaktorów (w latach 2026–2032). Szczegóły przetwarzania oraz składowania zużytego paliwa jądrowego także nie zostały ustalone między stronami.

Eksperti podważają również argument zwiększenia bezpieczeństwa energetycznego Węgier. Uzasadniają, że przy ok. 80-procentowym pokryciu węgierskiego zapotrzebowania na gaz z Rosji Węgry przedłużą swoje uzależnienie od tego kraju na kolejne dziesięciolecia. Obciążanie budżetu rosyjską pożyczką oraz uzależnienie się od rosyjskiego paliwa do elektrowni może się wiązać z dużym kosztem politycznym dla Węgier. Będą one bowiem współpracowały z coraz słabiej rozwijającą się gospodarczo Rosją, uwikłaną w konflikty międzynarodowe.

Postępowania unijne. UE zbadała trzy kwestie związane z inwestycją: dostawę paliwa, tryb udzielenia zamówienia publicznego na inwestycję oraz przyznania pomocy publicznej. Pozytywne dla Węgier rozstrzygnięcie wszystkich tych postępowań wiąże się z obowiązkiem spełnienia przez Węgry kilku podstawowych warunków.

Unijna Agencja Dostaw Euratom zobowiązała Węgry do skrócenia okresu obowiązywania umowy z Rosatomem na wyłączną dostawę paliwa do nowych bloków elektrowni z 20 do 10 lat. Nowe dwustronne porozumienie z Rosją w tej sprawie zostało kontrasygnowane przez Agencję w kwietniu 2015 r.

Postępowanie w sprawie możliwego naruszenia przepisów dotyczących zamówień publicznych (w związku z udzieleniem przez Węgry zamówienia Rosatomowi z pominięciem przetargu) KE zamknęła w listopadzie 2016 r. Warunkiem KE było zobowiązanie się rządu do przeprowadzenia przetargów na 55% wartości tej części inwestycji, która nie obejmuje budowy reaktorów oraz urządzeń specjalnych. Brak rozpisania przetargu przy projektach jądrowych w UE nie jest zresztą bezprecedensowy – zdarzyło się to wcześniej w Finlandii, Francji, Bułgarii i Wielkiej Brytanii.

W postępowaniu wyjaśniającym, czy projekt zawiera nielegalną pomoc publiczną, KE uznała, że stopa zwrotu w przypadku Paks II będzie niższa niż w warunkach rynkowych. Oznacza to, że inwestycja zawiera pomoc publiczną. KE zezwoliła na taką pomoc, oceniając, że spełnia ona kryterium współmierności i jest właściwym środkiem osiągnięcia wyznaczonych celów. Stwierdziła też, że inwestycja nie spowoduje istotnych zniekształceń konkurencji na węgierskim rynku energetycznym. Zgodność z prawem konkurencji mają zapewnić narzucone wcześniej przez KE zobowiązania. Po pierwsze, ewentualne zyski płynące z Paks II nie mogą zostać przeznaczone na dalsze zwiększanie mocy produkcyjnej elektrowni. Po drugie, obecna i nowa elektrownia będą od siebie niezależne pod każdym względem (praw własności, zarządzania, operowania) w celu uniknięcia koncentracji rynkowej. Po trzecie, co najmniej 30% wyprodukowanej przez Paks II energii elektrycznej będzie sprzedawana na giełdzie energii, a pozostała część na aukcjach.

Wnioski. Inwestycje spółek Rosatom czy Gazprom służą celom polityki zagranicznej Rosji. Z perspektywy Węgier zaproszenie Rosatomu do wykonania projektu Paks II było technologicznie uzasadnione. Realizacja umowy spowoduje, że współpraca gospodarcza i polityczna między Węgrami a Rosją będzie jeszcze bliższa.

Efekty postępowania KE zawierają cenne wnioski dla toczącej się w Polsce dyskusji na temat budowy elektrowni jądrowej i planowania modelu jej finansowania. Komisja po raz kolejny zatwierdziła pomoc publiczną na taką inwestycję. Każdy taki przypadek jest rozpatrywany indywidualnie, jednak wyniki tego postępowania wskazują na tendencje co do reguł, których przestrzeganiem KE może warunkować realizację takich projektów także w przyszłości.