



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

nr 72 (412) • 8 grudnia 2006 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Adam Eberhardt, Łukasz Kulesa, Emil Pietras (sekretarz Redakcji)

Traktat Karty Energetycznej i Protokół tranzytowy w relacjach UE – Federacja Rosyjska

Ernest Wyciszkievicz

Brak zgody Rosji na ratyfikację Traktatu Karty Energetycznej i podpisanie Protokołu tranzytowego utrudniają dialog energetyczny UE–FR. Okazją do uregulowania obu kwestii będą rokowania w sprawie nowej umowy ramowej (PCA-II). Znaczna rozbieżność interesów stron stawia jednak pod znakiem zapytania możliwość porozumienia, przy założeniu utrzymania obu dokumentów w dzisiejszym kształcie. W interesie Polski leży zabieganie o to, by nie doszło do zmiany istniejących uzgodnień, bowiem wprowadzenie ich w życie poprawiłoby poziom bezpieczeństwa energetycznego państwa.

Treść dokumentów. Traktat Karty Energetycznej (dalej Traktat lub Karta), podpisany w 1994 r. w Lizbonie, wszedł w życie w 1998 r. Podpisało go 51 państw oraz Wspólnota Europejska. Pięć krajów do dziś go nie ratyfikowało: Australia, Białoruś, Islandia, Norwegia i Rosja (Polska ratyfikowała umowę w 2000 r.). Białoruś i Rosja zgodziły się na przestrzeganie tych postanowień Karty, które nie pozostają w sprzeczności z ich ustawodawstwem. Traktat jest wiążącym dokumentem. Zawiera przepisy mające chronić inwestorów zagranicznych przed zagrożeniami pozahandlowymi, takimi jak nierówne traktowanie, czy niedotrzymywanie umów przez państwo. Reguluje kwestie handlu surowcami energetycznymi i produktami pochodnymi. Ustanawia mechanizmy rozstrzygania sporów (arbitraż międzynarodowy, postępowanie ugodowe) między państwem a inwestorem oraz między państwami. Nakłada obowiązek zapewnienia bezpiecznego i swobodnego tranzytu międzynarodowego na warunkach rynkowych, bez dyskryminacji ze względu na pochodzenie surowców i produktów, ich przeznaczenie i własność. Jest to szczególnie ważne w sytuacji energetycznej Eurazji, gdzie większość ropy i gazu jest dostarczana na duże odległości rurociągami przecinającymi liczne granice. Ze względu na znaczenie tranzytu dla bezpieczeństwa energetycznego uznano za konieczne doprecyzowanie przepisów Karty w tym zakresie. Zainicjowane w 2000 r. rokowania w sprawie Protokołu tranzytowego doprowadziły w 2002 r. do wypracowania częściowego kompromisu. Na razie nie do przewyżczenia okazały się rozbieżności unijno-rosyjskie. Tymczasem Rosja jednoznacznie uzależnia ratyfikację Karty od podpisania Protokołu, uwzględniającego rosyjskie postulaty.

Interesy Rosji. Państwo rosyjskie obawia się utraty kontroli nad sieciami przesyłowymi i transportem surowców przez swoje terytorium. Otwarcie gazociągów dla producentów z Azji Środkowej pozbawiłoby Rosję jednego z zasadniczych instrumentów oddziaływania na najbliższe sąsiedztwo oraz zniweczyłoby plan stworzenia regionalnego „sojuszu gazowego”. Celem tego planu jest wzmocnienie jej pozycji na rynkach międzynarodowych oraz przeciwdziałanie dążeniom do rozciągnięcia zasad wolnego rynku na obszar WNP. Rosja równoważy swoje stanowisko ofertami kontrolowanej wymiany aktywów między korporacjami (udziały w rosyjskich złożach za udziały w europejskich spółkach transportowych i dystrybucyjnych). W tym przypadku Karta i Protokół również są dla Rosji niewygodne, gdyż przenoszą wiele zagadnień z poziomu relacji między spółkami (z natury niejawnych) na relacje międzyrządowe, wymuszając większą przejrzystość.

Interesy Unii Europejskiej. Stanowisko UE wynika z kilku wyzwań: rosnącej zależności od importu surowców (zwłaszcza z Rosji), nasilania się międzynarodowej konkurencji o dostęp do zasobów i konieczności dokończenia procesu liberalizacji rynków energii. Jednym ze sposobów na sprostanie tym wyzwaniom jest rozszerzenie zasad obowiązujących na obszarze UE na najważniejszych dostawców i państwa tranzytowe, zwłaszcza z obszaru posowieckiego, który infrastrukturalnie jest ściśle powiązany z rynkami europejskimi. W interesie Unii jest objęcie tych państw jednolitymi regulacjami, czemu mają służyć m.in. Karta i Protokół. Jednakże strategia ta wymaga włączenia Rosji, bez której przepisy obu dokumentów będą martwe. Szczegółowe sprawy, na których zależy Unii to: uzyskanie swobodnego dostępu na zasadach rynkowych do sieci rurociągów, a tym samym możliwości bezpośredniego kontraktowania dostaw z państwami Azji Środkowej, wzajemne otwarcie rynków energii i ochrona inwestycji.

Kwestie sporne. Z kwestii spornych dotyczących Protokołu trzy wysuwają się na pierwszy plan. Rosja sprzeciwia się tzw. klauzuli regionalnej, która traktuje obszar UE jako jednolity. Tym samym transport przez jakiekolwiek państwo członkowskie UE nie jest uznawany za tranzyt (chyba że celem jest rynek szwajcarski). Drugą kwestią jest tzw. prawo pierwszej odmowy, które reguluje dostęp do sieci w razie braku zdolności przesyłowej wystarczającej dla wszystkich chętnych. Zdaniem Rosji pierwszeństwo powinna uzyskać firma, która wcześniej miała dostęp, zwłaszcza gdy jest związana długoterminowymi umowami (chodzi oczywiście o Gazprom), a zdaniem Unii – firma, która najwięcej zapłaci. Ostatnią kwestią sporną są taryfy tranzytowe. Rosja niechętnie odnosi się do konieczności podniesienia wewnętrznych stawek przesyłowych i obniżenia opłat tranzytowych.

Jeśli chodzi o samą Kartę, Rosja domaga się włączenia kwestii wolnego handlu paliwem jądrowym. W Unii proces ten jest pod specjalnym nadzorem Agencji Dostaw Euratomu, ściśle przestrzegającej zasady dywersyfikacji źródeł. Rosja obawia się, że po wygaśnięciu umów z nowymi państwami członkowskimi (w 80% uzależnionymi od dostaw z Rosji, gdy „piętnastka” uzależniona jest w 15%) Euratom będzie dążył do ograniczenia zamówień.

Warto zwrócić uwagę na kilka kwestii podnoszonych przez Rosję w celu dyskredytacji Karty i Protokołu, nie mających jednak faktycznie związku z ich treścią. Po pierwsze, żaden z tych dokumentów nie nakłada obowiązku restrukturyzacji branży energetycznej. Żaden nie nakazuje przyciągania inwestycji zagranicznych, pozostawiając w gestii państwa kształtowanie struktury swojego rynku. W żadnym z nich nie mowy o obowiązkowym wolnym dostępie do infrastruktury dla strony trzeciej, a jedynie o negocjowanym dostępie na zasadach rynkowych. Wreszcie, nie podważają one wagi umów długoterminowych jako mechanizmu podziału ryzyka między producenta a konsumenta.

Interesy Polski. W sprawie Karty i Protokołu Polska powinna zająć pryncypialne stanowisko i zapobiegać zmianie ich treści w trakcie rokowań na temat nowej umowy ramowej UE–FR (PCA-II). Oba dokumenty mają duże znaczenie dla podwyższenia stanu bezpieczeństwa energetycznego kraju. Protokół zawiera zakaz przerywania dostaw do czasu ostatecznego rozstrzygnięcia sporu między stronami, znacznie ogranicza też możliwość limitowania i opóźniania dostaw, oraz nakładania dodatkowych opłat. Wprowadzenie dokumentów w życie dałoby też Polsce nowe możliwości skutecznej dywersyfikacji. Choćby z tych powodów należy dążyć do włączenia do nowego PCA nie tylko zasad, ale i konkretnych postanowień Karty i Protokołu. Istnieje ryzyko, że niektóre państwa członkowskie będą dążyć do objęcia umową tylko kwestii niebudzących kontrowersji, resztę pozostawiając do negocjacji na poziomie państw-stron Karty. Takie podejście czyniłoby partnerstwo UE–FR asymetrycznym, gdyż Rosja korzystałaby z praw bez konieczności wypełniania niewygodnych zobowiązań.

Perspektywy. Karta i Protokół w obecnym kształcie są zdecydowanie odrzucane przez Rosję, która uważa je za dyskryminujące i niezgodne ze swymi gospodarczymi interesami. Jest mało prawdopodobne, by stanowisko to się zmieniło, zwłaszcza biorąc pod uwagę procesy wewnętrzne w Rosji (centralizacja sektora energetycznego, ustawowy monopol eksportowy Gazpromu, narastające kłopoty inwestorów zagranicznych zaangażowanych w projekty energetyczne). Trudno też przypuszczać, by doszło do przełomu podczas negocjacji o PCA-II. Wprawdzie wszyscy członkowie UE i Komisja Europejska podkreślają konieczność ratyfikacji Karty przez Rosję, ale nie wydaje się, by takie państwa jak Niemcy, Francja, czy Włochy były gotowe w tym celu poświęcić swoje gospodarcze i polityczne interesy wynikające z zaangażowania w FR. Zdecydowanymi zwolennikami nakłonienia Rosji do przyjęcia tych dokumentów są w zasadzie Polska i kraje bałtyckie. Inne państwa Europy Środkowej (Słowacja, Węgry) zainteresowane są pogłębianiem dwustronnej współpracy energetycznej z Rosją. Wiele będzie zależeć od mandatu negocjacyjnego. Im będzie mniej precyzyjny, tym mniej konsekwentne będzie stanowisko Komisji. Długo oczekiwana potrzeba sukcesu w relacjach z Rosją może spowodować, że rozwiązanie problemów zostanie odłożone na później.