



BIULETYN

nr 7 (539) • 28 stycznia 2009 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Bartosz Cichocki, Mateusz Gniazdowski,
Beata Górka-Winter, Leszek Jesień, Agnieszka Kondek (sekretarz redakcji), Łukasz Kulesa

Wpływ rosyjsko-ukraińskiego sporu gazowego na budowę Gazociągu Północnego

Ernest Wyciszkievicz

Rosyjsko-ukraiński spór gazowy nie będzie miał decydującego wpływu na przyszłość Gazociągu Północnego, natomiast będzie wykorzystywany jako argument dla przyspieszenia związanych z nim prac. Prawdopodobnym następstwem kryzysu będzie polaryzacja stanowisk państw UE, jako że dostarczył on argumentów zarówno zwolennikom, jak i przeciwnikom projektu. W najbliższych miesiącach Rosja będzie dążyć do uzyskania szerszego poparcia politycznego państw UE w celu ułatwienia konsorcjum Nord Stream zdobycia wszystkich zezwoleń potrzebnych do rozpoczęcia inwestycji.

Uwarunkowania. W ostatnich miesiącach pojawiły się wątpliwości, czy w warunkach kryzysu finansowego i oczekiwanego spadku cen gazu konsorcjum Nord Stream zdoła pozyskać środki na realizację inwestycji. Udziałowcy (Gazprom, E.ON, BASF i Gasunie) przekazali już jednak większość środków własnych na pokrycie inwestycji (30% z 7,4 mld euro). Reszta (70%) ma być pozyskana w 2009 r. na rynkach finansowych. Niewiadomą pozostaje wpływ pogarszającej się sytuacji Gazpromu na ograniczenie jego planów inwestycyjnych. Należy się liczyć ze spowolnieniem zagospodarowywania potencjalnych źródeł gazu dla bałtyckiego projektu. Założony sposób pozyskania środków zewnętrznych (tzw. *project finance*), polegający na powiązaniu decyzji o kredycie z oceną zyskowności inwestycji, a nie wiarygodności kredytowej podmiotu realizującego, zwiększa szanse konsorcjum. Tak więc to nie kwestie finansowe będą miały decydujące znaczenie, ale uzyskanie zgody na budowę ze strony państw, przez których wody terytorialne lub wyłączną strefę ekonomiczną będzie przebiegał rurociąg (Rosja, Finlandia, Szwecja, Dania, Niemcy). Pod koniec 2008 r. Szwecja oddaliła wniosek konsorcjum. Spółka ma uzupełnić materiały w pierwszych miesiącach 2009 r. i liczy na otrzymanie wszystkich potrzebnych zezwoleń jeszcze w pierwszym półroczu, żeby uniknąć dalszych opóźnień (w 2008 r. przełożono termin uruchomienia pierwszej nitki Gazociągu Północnego z 2010 r. na drugą połowę 2011 r.).

Optymistyczne informacje konsorcjum o realizacji projektu podważył premier Putin, który w listopadzie 2008 r. zagroził, że opieszałość zachodnich partnerów może doprowadzić do wycofania się Gazpromu z przedsięwzięcia. Najwyraźniej kontrowersje wokół projektu na tyle spowolniły cały proces, że konieczne było odwołanie się do nacisków politycznych.

Spór gazowy a poparcie dla Nord Stream. Wpływ sporu gazowego na realizację Gazociągu Północnego nie będzie zależeć od tego, kto rzeczywiście był winny wstrzymania dostaw do UE, ale raczej od skuteczności rosyjskich działań informacyjno-lobbingowych. Wprawdzie Komisja Europejska obarczyła odpowiedzialnością obie strony, ale w istocie był to dyplomatyczny unik spowodowany niechęcią do angażowania się w niejasne relacje między Rosją a Ukrainą. Stanowiska poszczególnych państw UE podczas trwania kryzysu z reguły były wyważone, ale ich ocena wydarzeń może być bardzo odmienna, co przeniesie się także na kontrowersje wokół Nord Stream.

W zależności od interpretacji, spór dostarczył silnych argumentów zarówno zwolennikom, jak i przeciwnikom projektu. W czasie kryzysu Rosja zaczęła szukać w Niemczech i Francji wyraźnego politycznego poparcia dla Gazociągu Północnego. Udało się uzyskać takie zapewnienie ze strony

kanclerz Niemiec. Rosji zależy obecnie na czasie, zarówno ze względów finansowych jak i politycznych. Szczególnego znaczenia nabiera stanowisko Szwecji, która w drugiej połowie 2009 r. będzie przewodniczyć UE. Zaakceptowanie gazociągu przez Szwecję w tym czasie byłoby jednak dla niej ryzykowne, bo mogłoby negatywnie wpłynąć na realizację jednego z głównych celów prezydencji – przyjęcia Strategii UE dla regionu Morza Bałtyckiego. Spółka Nord Stream zdaje sobie sprawę z wagi najbliższych miesięcy i będzie dążyć (przy dyplomatycznej pomocy Rosji) do jak najszybszego uzyskania zgody wszystkich wspomnianych stron na przystąpienie do prac.

Dyskredytacja Ukrainy. Według Rosji na siłę zyskał argument mówiący o potrzebie ograniczenia ryzyka związanego z tranzytem przez politycznie niestabilną i niewiarygodną Ukrainę. Rosja będzie przekonywać o wadze Gazociągu Północnego dla bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego do UE. Potrzeba zmniejszenia uzależnienia od tranzytu będzie też uzasadniana pogarszającym się stanem technicznym ukraińskich sieci przesyłowych. Rosji będzie zależać na osłabieniu argumentacji przeciwników widzących w bałtyckim przedsięwzięciu zagrożenie dla bezpieczeństwa energetycznego UE. Co ciekawe, w czasie sporu rosyjskie władze zaczęły wysuwać wobec Ukrainy oskarżenia kierowane dotychczas przez część odbiorców wobec Gazpromu – o wykorzystywanie pozycji monopolistycznej w celach politycznych.

Koszty. Rosja będzie dążyć do zmiany charakteru dyskusji na temat kosztów Gazociągu Północnego, która do tej pory polegała wyłącznie na zestawianiu szacunków dotyczących projektu bałtyckiego i lądowej alternatywy. Ciężar rozmów zostanie przeniesiony na sprawę kosztów alternatywnych, jakie mogą wynikać z ewentualnego zaniechania budowy, gdyby spory między dostawcą a państwami tranzytowymi powtarzały się w przyszłości. Ekonomiczna racjonalność przedsięwzięcia będzie budowana na podkreślaniu niepewności szlaków ukraińskich i konieczności rozproszenia ryzyka, co zapewne znajdzie zwolenników w UE.

Kontrargumenty. Gazprom nadszarpaną kreowany przez siebie wizerunek solidnego dostawcy. Bezprecedensowe w swej skali wstrzymanie dostaw do UE będzie miało istotne skutki psychologiczne (zaufanie do dostawcy jest oparte także na czynnikach subiektywnych) i wywrze pozytywny wpływ na tworzenie europejskiej polityki energetycznej. Możliwość powtórzenia się podobnych działań w stosunku do unijnych odbiorców będzie musiała być teraz uwzględniana w analizach ryzyka i planach zarządzania kryzysowego, nawet przez odbiorców zachodnioeuropejskich, którzy w razie realizacji projektu Nord Stream zwiększą swoją zależność od dostaw z Rosji.

Spodziewając się takiej interpretacji, premier Putin określił Gazociąg Północny jako ubezpieczenie UE na wypadek ponownych kryzysów związanych z Ukrainą, a tym samym zmodyfikował jeden z argumentów Gazpromu. Monopolista zapewniał do tej pory, że Nord Stream nie stanowi konkurencji dla szlaków ukraińskich, lecz jedynie konieczne ich uzupełnienie. W istocie argument spółki pozostaje w mocy, bo nawet po wybudowaniu Nord Stream najważniejszy gazowy szlak eksportowy nadal będzie biegł przez Ukrainę. Jeśli zamiast UE rozpatrywać jednak wyłącznie państwa, które będą nabywać gaz dostarczany przez Gazociąg Północny (np. Niemcy, Belgia), to rzeczywiście może on stanowić zabezpieczenie na wypadek kolejnych kryzysów. Powstanie gazociągu osłabi pozycję tranzytową nie tylko Ukrainy, ale również Słowacji i Polski. Tym samym wzajemna zależność między środkowoeuropejskimi państwami tranzytowymi i odbiorcami a Rosją stanie się jeszcze bardziej asymetryczna. W rezultacie zostanie też osłabiona spójność UE, bo podniesienie poziomu bezpieczeństwa energetycznego jednych członków nastąpi kosztem innych.

Prawdopodobnie kryzys pomoże w wypracowaniu przez UE jednolitego stanowiska w sprawie dywersyfikacji źródeł, a nie wyłącznie szlaków przesyłowych. Istotne znaczenie będzie mieć determinacja UE do wypracowania spójnej zewnętrznej polityki energetycznej wraz z odpowiednimi mechanizmami reagowania kryzysowego. Inaczej państwa członkowskie będą skłaniać się ku inicjatywom jednostronnym. Rosja będzie zapewne podważać sens rozwiązań wspólnotowych, czego zapowiedzią były sugestie kierowane do państw Europy Środkowej, że część odpowiedzialności za kryzys spoczywa na Komisji Europejskiej, niezdolnej do wywarcia presji na kluczowe państwo tranzytowe.

Wnioski. Spór rosyjsko-ukraiński zbiegł się w czasie z oczekiwaniem na decyzje państw bałtyckich w sprawie Gazociągu, a tym samym może być wykorzystany w argumentacji zwolenników przyspieszenia tego procesu. Mimo, iż wiele przesłanek wskazuje, że Nord Stream zostanie zrealizowany, bowiem cieszy się wsparciem Rosji, Komisji Europejskiej, największych państw członkowskich i dużych koncernów, to nieuzyskanie zgody Szwecji w najbliższych miesiącach może doprowadzić do kolejnych opóźnień i wzrostu kosztów. Z tego powodu należy spodziewać się bardzo aktywnych działań ze strony Rosji w celu ostatecznego uregulowania politycznych i finansowych warunków budowy Gazociągu Północnego.