



BIULETYN

nr 23 (555) • 30 kwietnia 2009 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Bartosz Cichocki, Mateusz Gniazdowski,

Beata Górka-Winter, Leszek Jesień, Agnieszka Kondek (sekretarz redakcji),

Łukasz Kulesa, Ernest Wyciszkiewicz

Rosyjska wizja międzynarodowej współpracy energetycznej

Ernest Wyciszkiewicz

Rosyjskie propozycje nowych zasad międzynarodowej współpracy energetycznej służą przede wszystkim realizacji partykularnych interesów. Przebudowa istniejącego systemu jest celem maksymalnym, ale mało realnym. Za podkreślanym globalnym wymiarem tych propozycji kryje się chęć poprawy warunków do prowadzenia działań na obszarze UE dzięki uchyleniu zasad Traktatu Karty Energetycznej, a nawet pośredniego współkształtowania europejskiej polityki energetycznej. Poza tym chodzi o zabezpieczenie interesów w najbliższym sąsiedztwie, głównie dzięki wzmocnieniu kontroli nad szlakami przesyłowymi i przyspieszeniu realizacji gazowych projektów infrastrukturalnych.

21 kwietnia prezydent FR przedstawił „Koncepcję nowych podstaw prawnych współpracy międzynarodowej w dziedzinie energetyki”. Głównym powodem, który skłonił Rosję do wypracowania dokumentu jest sprzeciw wobec Traktatu Karty Energetycznej (TKE). Rosja uważa, że TKE nie zapobiega i nie służy rozwiązywaniu sporów, a także nie odzwierciedla zmian, jakie zaszły na rynkach surowcowych w ostatnich latach. Rosyjska koncepcja ma jakoby przywrócić równowagę w relacjach między producentami a konsumentami. Analogicznie do propozycji reformy architektury bezpieczeństwa europejskiego Rosja uważa, że dotychczasowe instrumenty energetyczne należy dostosować do nowych uwarunkowań.

Zasady współpracy energetycznej. Rosja postuluje oparcie nowego ładu o następujące zasady: (1) niepodzielność globalnego bezpieczeństwa energetycznego i współodpowiedzialność producentów, konsumentów i państw tranzytowych, (2) uznanie bezpieczeństwa podaży oraz popytu za podstawowe elementy globalnego bezpieczeństwa energetycznego, (3) bezwarunkowe uznanie suwerenności państw nad krajowymi zasobami, (4) niedyskryminujący dostęp do rynków międzynarodowych, (5) przejrzystość działalności we wszystkich segmentach rynku (produkcja, transport, zbył), (6) niedyskryminujące wspieranie i ochrona inwestycji oraz projektów infrastrukturalnych, (7) wspieranie wymienia się aktywami między podmiotami z krajów eksportujących i importujących surowce, (8) zagwarantowanie niezakłóconego tranzytu i dbanie o sprawność techniczną infrastruktury energetycznej, w tym tranzytowej, (9) obowiązek konsultacji i koordynacji działań dotyczących kształtowania przyszłej struktury bilansu energetycznego, dywersyfikacji dostaw, regulacji w zakresie produkcji, handlu, tranzytu i konsumpcji, planowania i realizacji projektów infrastrukturalnych istotnych dla globalnego lub regionalnego bezpieczeństwa energetycznego, (10) stworzenie mechanizmów wczesnego ostrzegania z udziałem dostawców, państw tranzytowych i odbiorców.

Kwestia tranzytu. Propozycję uzupełniają postulaty dotyczące nowego porozumienia tranzytowego. Zostały one sformułowane pod wpływem sporu gazowego z Ukrainą, który strona rosyjska uznaje za „kryzys tranzytowy”. Nie bez znaczenia było też podpisanie między UE a Ukrainą deklaracji w sprawie modernizacji ukraińskich sieci, tworzącej warunki do ich integracji z sieciami europejskimi. Zgodnie z rosyjską koncepcją nowe porozumienie ma zawierać: (1) uniwersalną terminologię dotyczącą tranzytu (celem jest zapewne uznanie środkoeuropejskich członków UE za państwa tranzytowe, a nie część jednego rynku), (2) przejrzyste zasady ustanawiania taryf tranzytowych, (3) zobowiązanie stron porozumienia (państw), że ich podmioty będą przestrzegały tych zasad,

(4) zapewnienie o niedopuszczalności ograniczania lub zakłócania tranzytu, (5) określenie odpowiedzialności stron za straty wywołane niewypełnieniem zobowiązań, (6) opis mechanizmu koordynacji tranzytu wraz z systemem instytucji interwencyjnych w razie sporu, (7) zapis o preferencji dla dyplomatycznych sposobów rozstrzygnięcia sporu.

Ocena. Nowy rosyjski projekt zmierza do podważenia zasad współpracy energetycznej wypracowanych w latach 90. przy biernym udziale znajdującej się w kryzysie Rosji. Obecnie chce ona odgrywać pierwszoplanową rolę w procesie kształtowania nowych reguł. Globalna retoryka stanowi fasadę dla realizacji interesów regionalnych, przede wszystkim w UE i najbliższym sąsiedztwie. Rosji zależy na łatwiejszym dostępie do europejskich rynków zbytu, zwiększeniu kontroli nad tranzytem surowców i zachowaniu pełnej kontroli nad sektorem paliwowym. Chodzi też o wykorzystanie tych propozycji w rozmowach z UE o nowej umowie ramowej. Rosja mogłaby przenieść ciężar negocjacji w kwestiach energetycznych z problemu inkorporacji części postanowień TKE na sprawę budowy nowego porozumienia o szerszym zakresie przedmiotowym i podmiotowym.

Rosja dąży do zmiany lub zastąpienia TKE wykorzystując niedawny kryzys gazowy, zależy jej na osłabieniu postanowień dotyczących procedury rozstrzygnięcia sporów na drodze arbitrażu. Propozycja preferencji dla środków dyplomatycznych w stosunku do sądowych wraz z odwołaniem się do niewiążących standardów arbitrażu zalecanych przez ONZ byłaby krokiem wstecz w porównaniu z przepisami TKE. Za tymi staraniami kryją się również cele bieżące. Rosja chce przesłonić problem obowiązku tymczasowego stosowania TKE wynikający z podpisania umowy bez złożenia stosownego zastrzeżenia. Obecnie przed Trybunałem Arbitrażowym w Hadze toczy się postępowanie wytoczone przez udziałowców Jukosu o złamanie przez FR obowiązku tymczasowego stosowania TKE. Ewentualne orzeczenie na niekorzyść Rosji miałoby istotne implikacje dla działalności zagranicznej rosyjskich firm, które skorzystały na wywłaszczeniu Jukosu.

Rosyjskie propozycje rodzą implikacje o charakterze asymetrycznym, skrywanym pod hasłem przywracania równowagi. Zamiast równego dostępu stron do wszystkich segmentów rynku w imię zasady wzajemności, Rosja chce uznania „wymiany aktywami” za podstawę biznesowych relacji i wolnego dostępu do rynków międzynarodowych, przy braku wzmianki o dostępie do rynków krajowych. W ten sposób wyniosłaby centralny element strategii rosyjskich firm do rangi ogólnej zasady, co ułatwiłoby im inwestowanie na rynkach europejskich dzięki liberalnemu środowisku regulacyjnemu. Tymczasem podmioty europejskie, ze względu na restrykcyjne rosyjskie ustawodawstwo, nadal miałyby ograniczony wpływ na strategię rosyjskich firm, mimo posiadanych w nich udziałów. Innym przykładem pogłębiania asymetrii jest punkt o potrzebie koordynacji działań w zakresie kształtowania bilansu energetycznego, dywersyfikacji dostaw itd., który można uznać za chęć uzyskania pośredniego wpływu na proces decyzyjny w UE i kształtowania europejskiej polityki energetycznej.

Rosja wykorzystuje ponadto propozycje do forsowania planowanych gazociągów Nord i South Stream, domagając się międzynarodowego wsparcia dla projektów infrastrukturalnych mających znaczenie dla globalnego i regionalnego bezpieczeństwa energetycznego. Nie wiadomo jednak, jakie kryteria miałyby decydować o statusie danego projektu. Rosyjskie propozycje czynią z nich problem polityczno-prawny, a nie rynkowy, podczas gdy podstawowym kryterium wyboru powinna być kalkulacja zysków i kosztów.

Propozycje zmierzają też do zmniejszenia władzy państw tranzytowych nad infrastrukturą i przesyłem. Nie kwestionując zasadności umiędzynarodowienia tranzytu, wypada zapytać o gotowość samej Rosji do uznania siebie za państwo tranzytowe, zobowiązane do udostępnienia sieci do przesyłu gazu zakontraktowanego w Azji Środkowej do Europy na zasadach rynkowych. Zgodnie z propozycjami FR, taki tranzyt powinien być umożliwiony i poddany międzynarodowej kontroli.

Rosyjski projekt należy postrzegać także jako próbę wyznaczenia kierunku przyszłej dyskusji, a nie budowy nowego systemu, gdyż znalezienie formuły zadowalającej wszystkich uczestników relacji energetycznych jest mało prawdopodobne z uwagi na rozbieżne interesy i odmienne wyzwania. Chodzi raczej o cel negatywny – zakwestionowanie obecnego ładu w drodze wypracowania ogólnej umowy bez twardych zobowiązań, ale dającej duże możliwości politycznej instrumentalizacji.

Rosji zależy na wykorzystaniu aktualnych uwarunkowań – gdy rynki surowcowe stały się rynkami sprzedawców, a nie nabywców – do zabezpieczenia się na wypadek możliwego odwrócenia trendu, którego zapowiedzią stał się gwałtowny spadek cen ropy naftowej w ostatnim roku. Wprowadzenie w życie tych propozycji jest mało prawdopodobne, bo przekonanie o dysfunkcyjności dzisiejszego systemu jest mało rozpowszechnione. Równie utopijnym zamiarem jest propozycja objęcia nowymi zasadami obrotu wszystkimi nośnikami energii i produktami pochodnymi ze względu na fundamentalne różnice między poszczególnymi rynkami tych produktów. Jest to tym bardziej zbyteczne, że obecne problemy z tranzytem lub dostawami dotyczą przede wszystkim gazu ziemnego, w mniejszym stopniu ropy naftowej i jej produktów.