

## DIALOG ENERGETYCZNY UNIA EUROPEJSKA-ROSJA – DO TANGA TRZEBA DWOJGA

### UE – W KIERUNKU WSPÓLNEJ POLITYKI ENERGETYCZNEJ?

Sięgnięcie do początków zachodnioeuropejskiej integracji gospodarczej pozwala zauważyć, iż problemy energetyczne stanowiły nie tylko ważny, ale wręcz kluczowy czynnik warunkujący kształtowanie się potrzeb i dążeń integracyjnych w tej części świata. Były one bowiem przedmiotem dwóch spośród trzech traktatów założycielskich Wspólnot Europejskich – Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Węgla i Stali oraz Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej. Mimo to w Traktacie powołującym Europejską Wspólnotę Gospodarczą (TWE) kraje członkowskie postanowiły nie włączać działań w sferze surowcowo-energetycznej do grona wspólnych polityk WE. Decyzja ta przyczyniła się w rezultacie do znacznego spowolnienia procesu tworzenia regulacji prawnych w tym zakresie oraz formułowania założeń polityki energetycznej na szczeblu wspólnotowym. Kolejne Traktaty – z Maastricht, Amsterdamski, nie zawierają nawet osobnego rozdziału poświęconego energii<sup>1</sup>, mimo iż takie właśnie próby podejmowano w trakcie ich negocjacji.

Jeśli zatem dzisiaj mówimy o polityce energetycznej UE, to rozumiemy przez nią wspólnotowe regulacje prawne, zarówno w postaci wiążących rozporządzeń, dyrektyw i decyzji, jak i niewiążących zaleceń i opinii oraz szeregu innych aktów *sui generis*<sup>2</sup>, a także opartą na nich działalność w wycinkowych, niekiedy bardzo odległych obszarach sektora energetycznego. Ponieważ jednak TWE nie ustanawia podstaw prawnych dla działań Wspólnoty w sektorze energetycznym – przez długi czas energetyka nie była nawet w nim wymieniona<sup>3</sup>, stąd też wiele z tych działań podejmowano w ramach traktatowych umocowań szeregu innych polityk wspól-

---

<sup>1</sup> Traktat z Maastricht wprowadza jedynie rozdział „Sieci Transeuropejskie”, które obejmują m.in. infrastrukturę energetyczną.

<sup>2</sup> Są to akty niewymienione wprost w art. 249 TWE, w rodzaju komunikatów, uchwał, rezolucji, planów, programów. Zob. np.: J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2002, s. 188.

<sup>3</sup> Dopiero na mocy Traktatu z Maastricht wprowadzony został do TWE zapis – dający legitymację dla działań Wspólnoty „w kwestiach dotyczących energii, ochrony obywateli i turystyki” – art. 3 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, w: A. Przyborowska-Klimczak, E. Skrzydło-Tefelska (oprac.), *Dokumenty europejskie*, t. III, Lubelskie Towarzystwo Naukowe, Lublin 1999.

notowych, zwłaszcza w zakresie rynku wewnętrznego, stosunków zewnętrznych i ochrony środowiska.

Kształtowaniu wspólnotowej polityki energetycznej przyświecały dwa rodzaje celów: integracyjne oraz pozaintegracyjne. W pierwszym przypadku polityka WE zmierzała do ustanowienia wspólnego rynku energetycznego. Realizacja tego celu podlegała ogólnym regułom integracji negatywnej (rynkowej), polegającym na „stopniowym usuwaniu barier w handlu między państwami członkowskimi i ustanowieniu konkurencji na wspólnym rynku”<sup>4</sup>. W drugim przypadku odnosiła się ona do szeroko pojmowanej problematyki bezpieczeństwa energetycznego – bezpieczeństwa dostaw, aspektów ekologicznych działalności sektora energetycznego, jego unowocześnienia technologicznego, zagadnienia kształtowania popytu, cen itd. Warto podkreślić, iż regulacje wspólnotowe w zakresie bezpieczeństwa dostaw znajdują swe bezpośrednie umocowanie prawne w TWE, którego art. 103a stanowi: „(...) Rada, działając jednomyślnie na wniosek Komisji, może zdecydować o działaniach właściwych w danej sytuacji gospodarczej, zwłaszcza jeśli powstają poważne trudności w podaży pewnych produktów”<sup>5</sup>.

Początkowo kraje członkowskie WE działały na rynku energetycznym w duchu protekcjonizmu i interwencjonizmu państwowego, a ich polityka energetyczna ukierunkowana była na realizację dwóch celów (pozaintegracyjnych): zapewnienia bezpieczeństwa dostaw i utrzymania cen energii na niskim poziomie. Nieliczne pojawiające się wówczas na szczeblu wspólnotowym regulacje odpowiadały zatem również takiemu sposobowi myślenia. Świadczy o tym chociażby przyjęcie w 1968 roku dyrektywy wprowadzającej obowiązek utrzymywania minimalnych zapasów ropy naftowej i/lub produktów naftowych. „Szoki naftowe” lat 70. wywołały wprawdzie wielką międzynarodową debatę na temat bezpieczeństwa energetycznego, toczącą się również w ramach WE. Przyczyniły się one również do powołania Międzynarodowej Agencji Energii, świadczącej o tym, iż państwa zachodnioeuropejskie zgodziły się co do tego, że należy wspólnie troszczyć się o bezpieczeństwo dostaw surowców i utrzymywanie cen na odpowiednio niskim poziomie. Nie spowodowały one jednak zarzucenia przez kraje członkowskie WE myślenia w kategoriach protekcjonistycznych i nawet częściowego delegowania kompetencji do instytucji wspólnotowych. Dopiero przemiany, które dokonały się na światowych rynkach surowcowych w latach 80. – zwiększenie podaży surowców, spadek cen – przyczyniły się do zmiany podejścia tych krajów do polityki energetycznej<sup>6</sup>. Przyjęty w 1988 roku Dokument roboczy na temat wewnętrznego rynku energetycznego zapoczątkował rozwój prawno-instytucjonalnych regulacji

<sup>4</sup> Nie dotyczyło to sektorów węgla i energii jądrowej, których integracja miała charakter integracji pozytywnej (politycznej) – T. Skoczny, *Energetyka*, w: J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Prawo materialne i polityki*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2003, s. 526–527.

<sup>5</sup> Art. 100 (103a) TWE. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, w: A. Przyborowska-Klimczak, E. Skrzydło-Tefelska (oprac.), *Dokumenty europejskie*, op. cit.

<sup>6</sup> Był to tzw. trzeci szok naftowy (od grudnia 1985 r.) o zupełnie innym charakterze – ceny gwałtownie zaczęły spadać, tym razem sprzedający musieli zabiegać o klienta. Nowym problemem dla bezpieczeństwa energetycznego świata było wyrwanie się cen surowców spod kontroli. O cenach od tego momentu miały decydować już nie kraje OPEC, ale tysiące indywidualnie zawieranych transakcji.

w sferze energetyki i stanowił pierwszy krok w kierunku realizacji integracyjnych celów polityki energetycznej. Od tego momentu wyraźnie widoczne było dążenie do włączenia sektorów energii elektrycznej i gazu do programu zintegrowanego rynku europejskiego<sup>7</sup>. W dokumencie roboczym stworzenie zintegrowanego rynku energetycznego uznano za ważny element procesu realizacji polityki energetycznej Wspólnot oraz wzmocnienia bezpieczeństwa energetycznego<sup>8</sup>.

W latach 90. głównymi celami polityki energetycznej UE, czy jak je określa KE, strategicznymi wyzwaniem stojącymi przed Unią<sup>9</sup>, stały się: zapewnienie bezpieczeństwa dostaw, zmniejszenie zależności importowej, integracja rynków energii, zwiększenie konkurencyjności w sektorze energetycznym i ochrona środowiska. Instrumentami ich realizacji były zaś: liberalizacja europejskiego rynku energii, przejrzystość cen, energooszczędność, rozwój energetyki odnawialnej oraz tworzenie połączeń sieciowych. W okresie tym przyjęto w ramach UE szereg aktów prawnych, których przegląd wskazuje na zdecydowany rozwój polityki energetycznej prowadzonej na szczeblu wspólnotowym w wielu wymiarach, odpowiadającym wymienionym celom.

Niemniej jednak dopiero w tym stuleciu rozpoczęła się prawdziwa dyskusja na temat potencjalnych potrzeb stworzenia i możliwości prowadzenia przez kraje członkowskie UE wspólnej polityki energetycznej. Zapoczątkowała ją przyjęta w listopadzie 2000 roku przez Komisję Europejską *Zielona Księga – W kierunku europejskiej strategii bezpieczeństwa dostaw*, a ożywiła na nowo i najwyraźniej bardziej niż kiedykolwiek wcześniej ubiegłoroczna brytyjska prezydencja UE.

Na tle wszystkich podejmowanych przez instytucje unijne działań legislacyjnych w zakresie tworzenia zrębów wspólnotowej polityki energetycznej oraz wzmocnienia bezpieczeństwa energetycznego *Zielona Księga...* z listopada 2000 r. jest dokumentem o szczególnym znaczeniu. Nie tylko rozbudziła ona obawy o przyszłe bezpieczeństwo energetyczne UE, lecz także stanowiła impuls do przeprowadzenia szerokiej, bezprecedensowej debaty nad tym problemem oraz kierunkami polityki energetycznej UE<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> Sformułowany w 1985 roku w *Białej Księdze* program tworzenia rynku wewnętrznego WE nie przewidywał włączenia doń elektroenergetyki i gazownictwa.

<sup>8</sup> *Liberalizacja i integracja rynków przemysłów sieciowych. Trwały rozwój*, Polskie Forum Strategii Lizońskiej, *Biała Księga* 2003, część III, Gdańsk–Warszawa 2003, s. 60. W latach późniejszych Parlament Europejski i Rada UE przyjęły dwa akty normatywne regulujące rynek energii elektrycznej i gazu ziemnego: tzw. dyrektywę elektryczną (*Directive 96/92/EC of the European Parliament and of the Council of 19 Dec. 1996 concerning common rules for the internal market in electricity*, OJ L 27, 30.01.1997) oraz tzw. dyrektywę gazową (*Directive 96/30/EC of the European Parliament and of the Council of 22 June 1998 concerning common rules for the internal market in natural gas*, OJ L 204, 21.07.1998), które zakładały stopniowe otwieranie krajowych rynków energii elektrycznej i gazu. Obie dyrektywy zostały zastąpione w 2003 roku nowymi aktami prawnymi, prowadzącymi do jeszcze głębszej liberalizacji rynków.

<sup>9</sup> *Communication of 23 April 1997 on an overall view of energy policy and actions*, COM(97) 167.

<sup>10</sup> W okresie od 30 listopada 2000 r. do 15 lutego 2002 r., tj. momentu przyjęcia przez Komisję Europejską raportu końcowego na temat *Zielonej Księgi – W kierunku europejskiej strategii bezpieczeństwa dostaw*, debata wokół tego dokumentu toczyła się w ramach spotkań dwustronnych, konferencji, seminariów, warsztatów, specjalnych sesji parlamentarnych, w których uczestniczyli komisarze, eurodeputowani, urzędnicy, przedstawiciele krajów kandydujących do członkostwa, ale także przemysłowcy z branży paliwowo-energetycznej. Na szczeblu unijnym debata objęła następujące instytucje i organy – Radę Ministrów, Parlament

W dokumencie Komisja Europejska zarysowuje w szczególności problem rosnącej zależności UE od importu surowców energetycznych, a także wskazuje na konieczność sprostania dwóm największym wyzwaniom nadchodzących lat – ekologicznym aspektom bezpieczeństwa energetycznego oraz rosnącemu zapotrzebowaniu na energię. Według oceny Komisji „jeżeli nie będzie prowadzona aktywna polityka energetyczna, UE nie będzie w stanie uwolnić się od wzrastającej zależności energetycznej”<sup>11</sup>.

Przyjęcie na szczepku wspólnotowym europejskiej strategii bezpieczeństwa dostaw miałyby na celu zapewnienie, „dla dobra obywateli oraz prawidłowego funkcjonowania gospodarki”, niezakłóconych dostaw oraz fizycznej i cenowej dostępności na rynku produktów energetycznych, przy jednoczesnym poszanowaniu potrzeb ekologicznych. W dokumencie podkreśla się, iż realizacja tego celu nie oznacza konieczności maksymalnego zwiększenia samowystarczalności energetycznej lub zmniejszenia do minimum zależności importowej, należy ją raczej postrzegać jako dążenie do zminimalizowania zagrożeń związanych z istnieniem tego rodzaju zależności.

Stworzenie wspólnej długoterminowej strategii bezpieczeństwa dostaw wymaga jednak politycznego konsensusu odnoszącego się do poszerzenia kompetencji UE w zakresie polityki energetycznej we wszystkich wskazanych w dokumencie płaszczyznach – od stosunków z krajami producentami poczynając, po szczególnie newralgiczny obszar energii nuklearnej. Obecnie wobec braku takiego konsensusu możliwości interwencji Wspólnoty na rynku paliwowo-energetycznym są bardzo ograniczone.

Problem pojawił się ponownie w pracach Konwentu w ramach wielopłaszczyznowej debaty na temat przyszłości Europy. Projekt traktatu konstytucyjnego włączył energetykę do zapisów o kompetencjach dzielonych, zwiększając tym samym zakres wpływu organów UE w tej sferze. Stanowiło to sygnał, iż Unia konsekwentnie zmierza w kierunku przenoszenia kompetencji decyzyjnych w zakresie polityki energetycznej ze szczepku krajowego na unijny. Wobec porażki traktatu konstytucyjnego również przyszłość UE w tej sferze okazała się niepewna.

Dopiero w ostatnim półroczu 2005 roku, za prezydencji brytyjskiej, rozpoczęto nową dyskusję na temat wspólnej polityki energetycznej UE i zaczęto rozważać możliwość jej stworzenia. Dyskusję tę otworzyli sami Brytyjczycy, których wcześniej postrzegano jako jednych z najbardziej sceptycznych i opornych wobec

---

Europejski, Komitet Regionów, Komitet Ekonomiczno-Społeczny, Komitet Konsultacyjny EWWiS, Komitety Nauki i Techniki oraz Komitet Doradczy Agencji Dostaw EURATOM, Komitet Konsultacyjny ds. Energii. W okresie tym Komisja otrzymała 236 oficjalnych pism odnoszących się do *Zielonej Księgi* od rządów krajów członkowskich, organów UE, doradców ds. polityki energetycznej grup parlamentarnych, przedstawicieli EFTA, a także szerokiej rzeszy NGO's, agencji energetycznych, stowarzyszeń handlowych i branżowych, instytutów naukowych, uniwersytetów itp. (Annex I – The Green Paper Debate, w: *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Final Report on the Green Paper "Towards a European Strategy for the Security of Energy Supply"*, Brussels, 26.06.2002, COM (2002) 321).

<sup>11</sup> *Green Paper – Towards a European Strategy for the Security of Energy Supply*, Commission of the European Union, Brussels, 29.11.2000, COM(2000) 769 final.

koncepcji koordynowania polityki energetycznej członków UE na szczeblu wspólnotowym. Podczas październikowej sesji Parlamentu Europejskiego w Strasburgu premier Tony Blair zapoznał eurodeputowanych ze swoją koncepcją „poprowadzenia Europy we właściwym kierunku” poprzez ustanowienie „kilku nowych priorytetowych obszarów działań”, a wśród nich wspólnej polityki energetycznej, która „pozwoli stawić czoło przyszłym wyzwaniom w zakresie bezpieczeństwa dostaw oraz uzależnienia UE od paliw kopalnych, w szczególności ropy i gazu”<sup>12</sup>. Premier Blair w uzasadnieniu stwierdził, iż „zdecydowanie za długo znajdujemy się w sytuacji, w której potrzeby i priorytety energetyczne są w sposób przypadkowy determinowane przez indywidualne potrzeby każdego z państw, a bez jakiegokolwiek sensu wobec kolektywnej siły, jaką mogłaby dysponować Europa, gdybyśmy byli przygotowani do wspólnego wykorzystania naszej energii i surowców energetycznych”<sup>13</sup>.

Na październikowym nieformalnym szczycie UE w Surrey brytyjski premier jeszcze silniej podkreślił potrzebę stworzenia wspólnej polityki energetycznej UE. Prezentując pozostałym szefom państw i rządów krajów członkowskich pięciopunktowy plan wzmocnienia UE, między innymi wobec wyzwań, jakie niesie ze sobą globalizacja, stwierdził, iż „ważne jest, by polityka energetyczna była tą dziedziną, nad którą będziemy pracować wspólnie jako Unia Europejska, zwłaszcza że zgodnie z oceną Komisji Europejskiej w ciągu następnych kilku lat będziemy importować około 90% całości konsumowanej w Europie ropy oraz gazu”<sup>14</sup>. Zgodnie z koncepcją brytyjską wspólna polityka energetyczna UE powinna między innymi obejmować utworzenie jednolitego, połączonego systemu przesyłu energii elektrycznej, prowadzić do poprawy konkurencyjności i efektywności przedsiębiorstw energetycznych, umacniać współpracę w zakresie tworzenia zapasów gazu ziemnego, przepływu informacji dotyczących bezpieczeństwa dostaw, a także potwierdzić przewodnią rolę UE w zakresie realizacji zobowiązań wynikających z Protokołu z Kioto oraz polityki upowszechniania odnawialnych źródeł energii.

W odpowiedzi na wezwanie szefów państw i rządów Komisja Europejska 8 marca 2006 r. przyjęła *Zieloną Księgę – Europejska strategia na rzecz zrównoważonej, konkurencyjnej i bezpiecznej energii*. Na samym wstępie zarysowuje ona sytuację energetyczną XXI wieku – wzrastającą zależność importową UE, koncentrację zasobów w zaledwie kilku krajach świata, wzrost zapotrzebowania na energię, w tym ropę naftową, wzrost cen paliw węglowodorowych, ocieplanie się klimatu oraz brak w pełni konkurencyjnego wewnętrznego rynku energii. Sytuacja ta zgodnie ze słowami *Zielonej Księgi* „wymaga wspólnej reakcji europejskiej”, gdyż „podejście opierające się na 25 oddzielnych politykach energetycznych już nie wystarczy”<sup>15</sup>. Komisja jasno opowiada się za stworzeniem wspólnej polityki energetycznej, któ-

<sup>12</sup> O. King, *MEP's heckle Blair*, „The Guardian” z 26 października 2005 r., <http://politics.guardian.co.uk/>.

<sup>13</sup> Ibidem.

<sup>14</sup> Na podstawie transkrypcji przemówienia premiera Blaira w Hampton Court z 27 października 2005 r., <http://www.number-10.gov.uk/output/Page8393.asp>.

<sup>15</sup> *Zielona Księga – Europejska strategia na rzecz zrównoważonej, konkurencyjnej i bezpiecznej energii*, Bruksela, 8 marca 2006 r., COM(2006) 105, wersja ostateczna. Źródło: [http://europa.eu.int/comm/energy/green-paper-energy/doc/2006\\_03\\_08\\_gp\\_document\\_pl.pdf](http://europa.eu.int/comm/energy/green-paper-energy/doc/2006_03_08_gp_document_pl.pdf).



ra umożliwi krajom członkowskim przemawianie wspólnym głosem w kwestiach energetycznych i tym samym pozwoli im dużo lepiej realizować interesy w sferze bezpieczeństwa energetycznego.

Wprawdzie *Europejska strategia* nie zmienia zasadniczo podstawowych celów i instrumentów działania Wspólnoty w sferze polityki energetycznej, zaleca jednak znacznie większą niż dotychczas koordynację działań państw członkowskich zarówno w wewnętrznym, jak i zewnętrznym wymiarze tej polityki. W sferze zewnętrznej polityki energetycznej podstawowym zadaniem jest osiągnięcie porozumienia dotyczącego wspólnych celów i działań, które pozwolą na zwiększenie spójności i efektywności polityki wspólnotowej. W *Zielonej Księdze* dostrzeżono jednocześnie zależność między zwiększeniem skuteczności zewnętrznej polityki energetycznej a postępem osiąganym w obszarze polityki wewnętrznej, zwłaszcza jeśli chodzi o tworzenie rynku wewnętrznego energii i gazu. Dlatego też punktem odniesienia dla większej jedności w sferze energetycznej na arenie międzynarodowej ma być Strategiczny Przegląd Energetyki UE. U źródeł idei przeglądu leży założenie, że choć państwa członkowskie są niezależne w kwestii wyboru źródeł energii pierwotnej, to jednak muszą zdawać sobie sprawę z tego, że podejmowane przez nie decyzje oddziałują na bezpieczeństwo energetyczne zarówno pozostałych krajów UE, jak i całej Wspólnoty. Zadaniem owego przeglądu jest zatem przeanalizowanie zalet, wad i konsekwencji, jakie wiążą się ze stosowaniem poszczególnych nośników pierwotnych energii, i wyznaczenie unijnych ram dla krajowych decyzji w tej dziedzinie. Zgodnie z opinią Komisji na podstawie dokonanego przeglądu można by również przyjąć wspólny cel strategiczny, który równoważyłby takie kwestie jak racjonalne wykorzystanie energii, konkurencyjność oraz bezpieczeństwo dostaw<sup>16</sup>.

*Zielona Księga*, wskazując określone instrumenty działań możliwych do podjęcia na szczeblu wspólnotowym, pozostawia jednocześnie wiele zagadnień otwartych do dyskusji. Sugeruje jednak, że trwałość, konkurencyjność i bezpieczeństwo zaopatrzenia w energię, jako trzy podstawowe cele polityki wspólnotowej, powinny być realizowane przez: stworzenie wewnętrznego rynku energii, gwarantującego bezpieczeństwo dostaw i solidarność między państwami; przeprowadzenie dyskusji o zasięgu wspólnotowym nad różnymi źródłami energii; skuteczne, wspólne przeciwdziałanie wyzwaniom związanym ze zmianami klimatycznymi; opracowanie strategicznego planu technologii energetycznych oraz stworzenie wspólnej zewnętrznej polityki energetycznej.

Rada UE ds. Telekomunikacji, Transportu i Energii na specjalnym posiedzeniu 14 marca 2006 r. przeprowadziła debatę nad zaprezentowaną *Zieloną Księgą* i uznała, iż ów nowy europejski „krajobraz energetyczny”, na który składają się liczne wyzwania stojące przed UE, sprawia, że energia staje się priorytetem unijnej agendy oraz wymaga stworzenia nowej, bardziej koherentnej i efektywnej wspólnotowej polityki energetycznej.

<sup>16</sup> Jeden punkt odniesienia ułatwiłby ocenę nowych wyzwań i określanie sposobów reagowania na nie, jak również pozwoliłby na „rzeczywistą koordynację sposobu podejścia i w rezultacie «przemawianie przez UE jednym głosem»” (*Zielona Księga – Europejska strategia...*, op. cit., s. 9–10, 16).

## DIALOG ENERGETYCZNY Z ROSJĄ A BEZPIECZEŃSTWO ENERGETYCZNE UE

Od czasu zakończenia zimnej wojny energia stanowiła kluczowy czynnik rozwoju formalnych i nieformalnych dwustronnych powiązań między Rosją i UE. Dla uzależnionej od importu surowców Unii bliska geograficznie i posiadająca ogromny potencjał surowcowy Rosja była naturalnym i bardzo pożądanym partnerem handlowym<sup>17</sup>. Zwiększenie wymiany handlowej z Rosją pozwalało UE bardziej dywersyfikować zarówno źródła importu surowców, jak i bilans paliwowo-energetyczny przez zwiększenie udziału w nim gazu ziemnego. Ogromne korzyści ekonomiczne z handlu z UE wynikały również dla Rosji. Z jednej strony zwiększenie eksportu surowców do UE – rzetelnego płatnika i odbiorcy rosyjskich surowców – przynosiło pewne zyski, z drugiej strony UE stanowiła podstawowe źródło niezbędnych dla rosyjskiej gospodarki, a zwłaszcza sektora paliwowo-energetycznego, nowoczesnych technologii i inwestycji. Odkąd zatem nastąpiła erozja bloku wschodniego, a Rosja wkroczyła na drogę gospodarczych i politycznych przemian systemowych, po obu stronach rosła świadomość istnienia wspólnego interesu w sferze energetycznej. Mimo to przez długi czas rosyjsko-unijne powiązania w tym obszarze miały charakter wyłącznie transakcji handlowych typowych dla stosunków między producentem surowców a ich importerem.

Zmiany, jakie zaszły w latach 90. w sytuacji energetycznej UE, nie pozwoliły jednak, by jej współpraca z Rosją w sferze energetycznej pozostała niesformalizowana i ograniczała się do handlu surowcami. Od czasu pierwszych szoków naftowych jednym z celów wspólnotowej polityki energetycznej było zapewnienie bezpieczeństwa dostaw energii, między innymi przez ograniczenie zależności od importu surowców energetycznych, która wówczas kształtowała się na poziomie około 60%<sup>18</sup>. Dzięki odpowiedniej polityce w zakresie energooszczędności, rozwojowi wewnętrznych baz produkcyjnych, zwłaszcza zasobów Morza Północnego, a także dywersyfikacji krajowych bilansów paliwowo-energetycznych (powrót do energii nuklearnej oraz wprowadzanie odnawialnych źródeł energii) udało się zmniejszyć tę zależność do około 50% w roku 2000<sup>19</sup>. Niestety, z początkiem nowego wieku okazało się, że wzrost zapotrzebowania krajów UE na energię<sup>20</sup> w połączeniu z jednoczesnym spadkiem wewnętrznej produkcji surowców energetycznych może

<sup>17</sup> Na terytorium Federacji Rosyjskiej znajdują się największe na świecie udokumentowane zasoby gazu ziemnego i siódme co do wielkości zasoby ropy naftowej. W raporcie BP potwierdzone rosyjskie zasoby gazu ziemnego szacowano pod koniec 2004 roku na 48 bln metrów sześciennych, co stanowi 26,7% światowych zasobów tego surowca, ropy naftowej zaś na 72 mld baryłek, tj. 6,1% rezerw światowych (*BP Statistical Review of World Energy*, czerwiec 2005, s. 4, 20, <http://www.bp.com>).

<sup>18</sup> Tu zależność importowa oznacza stosunek importu netto surowców energetycznych do ich całkowitej wewnętrznej konsumpcji.

<sup>19</sup> W połowie lat 80. zależność ta spadła nawet do 41%. Jednakże utrzymujący się w późniejszych latach spadek cen ropy naftowej sprzyjał wzrostowi popytu i tym samym ponownemu zwiększeniu się wskaźnika zależności importowej.

<sup>20</sup> Zgodnie z prognozami IEA do roku 2010 popyt UE na nośniki pierwotne energii wzrastać ma o 1,2% w skali roku, a następnie do 2030 roku o 0,7% (International Energy Agency, *World Energy Outlook*, OECD/IEA 2002, s. 184).

odwrócić dotychczasową tendencję i spowodować wzrost zależności importowej nawet do 70% w ciągu następnych 20–30 lat<sup>21</sup>. W przypadku ropy naftowej zależność ta może wynieść nawet 90%, gazu ziemnego zaś 80%.

W omawianym okresie znacząco wzrósł również udział w imporcie i całkowitej wewnętrznej konsumpcji UE surowców pochodzenia rosyjskiego (zarówno tych produkowanych w Rosji, jak i transportowanych przez jej terytorium). W 2000 roku 23,7% importowanej ropy i 41,1% sprowadzanego z zagranicy gazu ziemnego pochodziło z Rosji<sup>22</sup>. Udział tych surowców w całkowitej wewnętrznej konsumpcji UE wynosił odpowiednio: 16 i 20%. Podobnie dla Rosji, eksportującej około 2/3 całkowitej krajowej produkcji ropy naftowej i 1/3 gazu ziemnego, UE stała się pierwszoplanowym partnerem gospodarczym. Jeszcze przed rozszerzeniem była ona odbiorcą 53% rosyjskiego eksportu ropy i 62% gazu<sup>23</sup>.

Kształtowanie się współzależności w dwustronnych stosunkach, którą wzmocnić miało rozszerzenie UE o kraje tradycyjnie zależne od rosyjskich dostaw surowców energetycznych, ale także planowane zwiększanie udziału gazu ziemnego w unijnym bilansie paliwowo-energetycznym, jak również pojawienie się szeregu problematycznych kwestii wymagających przyjęcia wspólnych rozwiązań dla dobra bezpieczeństwa energetycznego UE i Rosji, stworzyło potrzebę instytucjonalnego wzmocnienia i rozszerzenia dotychczasowej współpracy<sup>24</sup>. O ile zatem wcześniej polityka energetyczna UE koncentrowała się w dużej mierze wokół wewnętrznego wymiaru bezpieczeństwa energetycznego – integracji rynków energii i gazu, poprawy efektywności energetycznej i ograniczania konsumpcji wewnętrznej, aspektów ekologicznych oraz dywersyfikacji bilansów energetycznych, o tyle wszystkie opisane powyżej czynniki odegrały zasadniczą rolę w silniejszym ukierunkowaniu jej na wymiar zewnętrzny. W tym zaś wymiarze bezpieczeństwa energetycznego celem polityki wspólnotowej jest zapewnienie bezpiecznych dostaw surowców energetycznych oraz zredukowanie ryzyka związanego z fluktuacjami cen na międzynarodowych rynkach surowcowych, które są często wynikiem konfliktów oraz politycznej i gospodarczej niestabilności w danym regionie. Podstawowymi instrumentami jej realizacji są zaś dialog z głównymi producentami surowców energetycznych oraz dywersyfikacja źródeł importu.

W ślad za tym w październiku 2000 roku podczas paryskiego szczytu politycznego Rosja–UE podjęto decyzję o rozwoju strategicznego partnerstwa w sferze energetycznej i ustanowieniu w tym celu stałego Dialogu Energetycznego<sup>25</sup>. Dialog

<sup>21</sup> *Green Paper – Towards a European Strategy...*, op. cit., s. 20. Podobną prognozę prezentuje IEA w: International Energy Agency, *World Energy Outlook*, op. cit.

<sup>22</sup> Obliczenia na podstawie: European Commission, Directorate-General for Energy and Transport, *European Union Energy & Transport in Figures*, 2004 edition, Part 2: Energy, tab. 2.2.4.

<sup>23</sup> *EU Energy & Transport in Figures: Statistical Pocketbook 2002*, Luksembourg 2002, tab. 2.2.6.

<sup>24</sup> Zapotrzebowanie UE na gaz ziemny powinno się zwiększać zgodnie z szacunkami IEA o 2,9% do roku 2010 i 1,6% do 2030 roku. W rezultacie tego w roku 2010 surowiec ten stanowić będzie około 28% bilansu energetycznego UE, w roku 2030 zaś blisko 34% (International Energy Agency, *World Energy Outlook*, op. cit., s. 184–187).

<sup>25</sup> Rok wcześniej we wspólnym memorandum Rosja i UE zadeklarowały wolę ustanowienia w ramach dialogu politycznego „stałego i efektywnego” dialogu energetycznego, prowadzonego także ze środowiskiem przemysłowców. Zob. *Memorandum of Understanding of Industrial Cooperation in the Energy Sector*



ten zgodnie z założeniami przyjętymi we wspólnej deklaracji zapewnić ma „możliwość podniesienia wszelkich kwestii wspólnego interesu odnoszących się do sektora energetycznego, włączając w to współpracę w zakresie energooszczędności, racjonalizacji produkcji, infrastruktury transportowej, europejskich możliwości inwestycyjnych oraz stosunków między producentem i konsumentem surowców energetycznych”<sup>26</sup>. Jednocześnie w deklaracji zaznacza się, iż „kwestia ratyfikacji Europejskiego Traktatu Energetycznego przez Rosję oraz poprawa klimatu inwestycyjnego będą ważnymi zagadnieniami w tym kontekście”<sup>27</sup>.

Spotkania grup eksperckich oraz kolejne szczyty uściśliły zakres przedmiotowy Dialogu. W pierwszej rozpoznawczej fazie zidentyfikowane zostały obszary wspólnych i komplementarnych interesów, takich jak zapewnienie krótko- i długoterminowego bezpieczeństwa dostaw energii, poprawa efektywności energetycznej, stworzenie warunków dla współpracy inwestycyjnej i unowocześnienia technologicznego sektora energetycznego, wzajemne otwieranie rynków oraz dywersyfikacja handlu produktami energetycznymi<sup>28</sup>. Podczas szczytu w Brukseli w październiku 2001 r. oficjalnie zakończono fazę rozpoznawczą Dialogu i przedstawiono listę zagadnień, które powinny stać się przedmiotem prac w jego nowej, operacyjnej fazie. W rezultacie tych i kolejnych decyzji zapadających na szczytach Dialog skoncentrował się wokół następujących obszarów tematycznych:

- poprawa bazy legislacyjnej i klimatu inwestycyjnego w rosyjskim sektorze paliwowo-energetycznym, zwłaszcza w odniesieniu do segmentów produkcji i transportu;
- bezpieczeństwo infrastruktury przesyłowej i bezpieczeństwo transportu surowców energetycznych drogą morską;
- aspekty prawne długoterminowego bezpieczeństwa dostaw (zagadnienie kontraktów długoterminowych i tzw. *destination clauses* oraz limitów eksportowych UE);
- nowe strategiczne projekty infrastrukturalne we wspólnym interesie;
- efektywność energetyczna;
- współpraca technologiczna;
- połączenia sieci energetycznych i handel energią elektryczną;
- wspólna ocena rynków naftowych;
- bezpieczeństwo nuklearne i handel materiałami nuklearnymi.

Dialog Energetyczny został skonstruowany w taki sposób, by z jednej strony w ramach wymienionych powyżej obszarów umożliwić merytoryczne konsultacje zarówno ekspertów, przemysłowców, jak i urzędników rosyjskich i unijnych wysokiego szczebla, a z drugiej strony, by ostateczne decyzje podejmowane były na najwyższym politycznym szczeblu. Do roli osób odpowiedzialnych za prowadzenie

---

*between the Ministry for Fuel and Energy of Russian Federation and the European Commission*, Moskwa, 11 lutego 1999 r., [http://www.delrus.cec.eu.int/en/p\\_251.htm](http://www.delrus.cec.eu.int/en/p_251.htm).

<sup>26</sup> *Joint Declaration from EU–Russia Summit*, Paryż, 30 października 2000 r., [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/russia/summit\\_30\\_10\\_00/statement\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit_30_10_00/statement_en.htm).

<sup>27</sup> *Ibidem*.

<sup>28</sup> *EU–Russia Energy Dialogue, Synthesis Report*, Bruksela–Moskwa, wrzesień 2001, s. 1.

dialogu wyznaczeni zostali dwaj wyłączni rozmówcy (*sole interlocutors*): wice-premier i minister paliw i energetyki Federacji Rosyjskiej oraz dyrektor generalny transportu i energii Komisji Europejskiej – François Lamoureux<sup>29</sup>. W założeniach mianowanie obu rozmówców *ad personam* miało przyczynić się do ciągłości dialogu energetycznego<sup>30</sup>. Ustanowione również zostały cztery grupy tematyczne – ds. efektywności energetycznej, handlu, inwestycji i infrastruktury. W każdej z grup regularnie odbywają się spotkania przedstawicieli administracji i przemysłu Rosji oraz UE. Grupy te pozostają w kontakcie z powstałym w 1997 roku Okrągłym Stołem Przemysłowców UE i Rosji (IRT)<sup>31</sup>. Centralnym organem koordynacji mechanizmu szerokiego uczestnictwa przemysłu w Dialogu Energetycznym jest grupa pilotażowa IRT ds. energii. Na podstawie raportów składanych zarówno przez grupy tematyczne dialogu energetycznego, jak i IRT powstają progresywne raporty<sup>32</sup>, które po zatwierdzeniu przez ministra Christienkę oraz dyrektora Lamoureux przedkładane są na kolejne szczyty Rosja–UE, gdzie podejmowane są decyzje.

W październiku 2005 roku w Londynie po raz pierwszy zebrało się również nowe forum dyskusyjne w postaci Stałej Rady Partnerstwa UE–Rosja ds. Energii (PPC), w której skład wchodzi minister paliw i energetyki Federacji Rosyjskiej, ministrowie urzędującej i przyszej prezydencji oraz komisarz UE ds. energii. Zgodnie z założeniami PPC zapewnić ma polityczną legitymację dla prac ekspertów prowadzonych w ramach czterech grup tematycznych Dialogu oraz zdefiniować ich przyszłe priorytety.

Prowadzone na poszczególnych szczeblach i w określonych obszarach tematycznych Dialogu Energetycznego konsultacje, choć w założeniu miały przyczynić się do większego zrozumienia wzajemnych potrzeb Rosji i UE w sferze paliwowo-energetycznej, w praktyce przede wszystkim ukazały istnienie licznych rozbieżności i trudnych do pogodzenia interesów.

Dla UE jedną z najistotniejszych kwestii w jej stosunkach z Rosją jest kontynuowanie procesów restrukturyzacji i liberalizacji rosyjskiego sektora paliwowo-energetycznego. Ta „lokomotywa” rosyjskiej gospodarki jest jednocześnie najdokładniej regulowanym sektorem gospodarczym w Rosji. Państwo posiada udziały, często większościowe, w wielu przedsiębiorstwach branżowych, we wszystkich głównych

<sup>29</sup> Z dniem 1 stycznia 2006 r. nowym dyrektorem generalnym DG Tren został Matthias Ruetter, nie oznacza to jednak, iż automatycznie przejmuje on rolę François Lamoureux w dziedzinie dialogu energetycznego. Nieoficjalnie mówi się, iż miejsce to może zająć nawet sam komisarz Piebalgs – stronie rosyjskiej z pewnością bardziej odpowiadałoby postawienie w roli *sole interlocutor* wyższego rangą urzędnika unijnego. Na ostateczne rozstrzygnięcia w tej kwestii trzeba jednak poczekać do kolejnego szczytu Rosja–UE.

<sup>30</sup> *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament – The Energy Dialogue between European Union and Russian Federation between 2000 and 2004*, COM/2004/0777final/.

<sup>31</sup> Okrągły Stół Przemysłowców (*EU–Russia Industrialists’ Round Table – IRT*) powstał z inicjatywy rosyjskich i unijnych środowisk biznesowych podczas lipcowego szczytu Rosja–UE w 1997 roku. Odbywające się w ramach tego stałego forum konsultacyjne spotkania przemysłowców służą uzgadnianiu i prezentowaniu Komisji Europejskiej oraz rosyjskim władzom państwowym wspólnych rekomendacji w kwestiach odnoszących się do takich zagadnień jak tworzenie warunków dla działalności inwestycyjnej czy promowanie dwustronnej współpracy przemysłowej.

<sup>32</sup> Raporty te powstają w jednostce DG Tren ds. bezpieczeństwa dostaw i polityki energetycznej.

sieciach rurociągowych i energetycznych, ustala taryfy przesyłowe, kwoty eksportowe i importowe, taryfy transportu kolejowego, w końcu wyznacza zasady wykorzystania złóż surowców energetycznych, które również są jego własnością. Procesy liberalizacji sektora są wprawdzie co jakiś czas podejmowane, jednakże trudno mówić o kształtowaniu się w jego ramach konkurencyjnego środowiska. Wciąż istnieje znaczna luka między światowymi cenami energii a cenami występującymi na rynku rosyjskim, w poszczególnych segmentach rynku dominują struktury monopoli i oligopoli, natomiast tworzenie przyjaznego dla prywatnych inwestorów klimatu inwestycyjnego postępuje wyjątkowo opieszale. Unia Europejska znalazła się zatem w sytuacji, w której z jednej strony otwiera własny sektor paliwowo-energetyczny, tworząc tym samym największy na świecie zintegrowany i zliberalizowany rynek energii i gazu, znajdujący się w najbliższym sąsiedztwie Rosji, z drugiej strony stoi w obliczu zwiększającej się zależności od rosyjskich dostaw surowców energetycznych. Trudno jej jest w związku z tym zaakceptować zarówno tak silną kontrolę rosyjskiego państwa w sektorze, jak i brak odpowiednich rozwiązań legislacyjnych umożliwiających realizację ważnych projektów inwestycyjnych przez zagraniczne koncerny. Łącznie oba te czynniki stwarzają bowiem wiele problemów we wzajemnych stosunkach i rodzą obawy o bezpieczeństwo dostaw w przyszłości.

Jednym z zasadniczych problemów tego rodzaju są konsekwencje utrzymywania przez Gazprom monopolu transportowo-eksportowego w sektorze gazowym. Monopol ten decyduje o sile koncernu, gwarantując mu kontrolę nad niezależnymi producentami krajowymi i zagranicznymi, którzy zmuszeni są transportować swój surowiec przez rosyjską sieć gazociągową. Jest on jednocześnie jednym z zasadniczych instrumentów rosyjskiej polityki eksportowej. W interesie Rosji leży zatem zachowanie obecnego *status quo*. Tymczasem uzyskanie dostępu do infrastruktury przesyłowej przez strony trzecie i stworzenie w tym zakresie przejrzystych i klarownych reguł ma kluczowe znaczenie z punktu widzenia interesów UE. UE oczekuje zatem, iż Rosja przeprowadzi restrukturyzację monopolu na wzór zachodnioeuropejski, tj. przez wydzielenie sfery produkcji, transportu i dystrybucji, oraz wprowadzi jasne zasady dostępu do sieci.

W tym kontekście UE dyskutuje z Rosją w ramach Dialogu Energetycznego kwestie ratyfikacji Traktatu Karty Energetycznej (TKE), a w szczególności Protokołu Tranzytowego. „Dyskutuje” nie oznacza jednak nacisku na ratyfikację. Należy bowiem wziąć pod uwagę fakt, iż choć TKE jest najważniejszym dokumentem z zakresu międzynarodowego prawa energetycznego, zawierającym szereg istotnych zasad i regulacji dotyczących handlu surowcami energetycznymi i stosunków eksporter–importer, to jego stronami obok krajów członkowskich UE są również inne kraje europejskie i pozaeuropejskie. Im więcej zaś stron, wobec których Rosja miałaby podjąć trudne do zaakceptowania przez nią zobowiązania w zakresie tranzytu (wprowadzenie rynkowych zasad tranzytu), a także innych obszarów, podlegających regulacjom traktatowym<sup>33</sup>, tym mniej prawdopodobna wydaje się ratyfikacja

<sup>33</sup> Traktat zawiera regulacje w dziedzinie energii dotyczące inwestycji, handlu, tranzytu, konkurencyjności, transferu technologii, ochrony środowiska. Przewiduje on m.in. swobodny wzajemny dostęp do rynków energii państw sygnatariuszy, dostęp do zasobów energetycznych i ich eksploatacji na zasadach handlowych,

traktatu<sup>34</sup>. Niechęć Rosji do ratyfikowania ETC sprawia, iż skupianie się w ramach Dialogu Energetycznego wokół tej kwestii byłoby działaniem bezproduktywnym. Dlatego też w kolejnych progresywnych raportach pojawiają się sformułowania następującej treści: „podkreślamy znaczenie odpowiednich reguł, już istniejących bądź mających dopiero powstać, które dotyczą zapewnienia ram gwarantujących niedyskryminacyjny dostęp do energetycznej sieci transportowej”<sup>35</sup>. Bardziej prawdopodobne jest zatem oparcie przyszłej współpracy na „nowych regułach” wypracowanych w toku dwustronnego Dialogu Energetycznego niż liczenie na przyjęcie przez Rosję zobowiązań w ramach ETC.

Kolejnym obszarem Dialogu, w którym wyraźnie widoczna jest kolizja interesów Rosji i UE, są kontrakty długoterminowe (KDT) i będące ich częścią tzw. *destination clauses*, czyli klauzule zawierające ograniczenia terytorialne w odniesieniu do zakontraktowanego gazu. O ile w ramach prowadzonego Dialogu Energetycznego stosunkowo szybko strony zgodziły się co do tego, iż „KDT są zasadniczym elementem bezpieczeństwa energetycznego”, a co za tym idzie w dalszym ciągu na tej zasadzie powinny być realizowane dostawy na rynek europejski<sup>36</sup>, o tyle klauzule uniemożliwiające odsprzedaż otrzymanego na podstawie KDT gazu innym krajom, praktykowane przez Gazprom, UE uznaje za sprzeczne z jej zasadami zliberalizowanego rynku<sup>37</sup>. Większość gazu, który UE ma zamiar sprowadzać w przyszłości z Rosji, pozostaje jeszcze niezakontraktowana. Poszukiwanie przez UE zadowalających rozwiązań kontraktowych w sytuacji wzrostu zależności importowej i liberalizacji rynku energetycznego ma zatem istotne znaczenie dla wzmocnienia przyszłego bezpieczeństwa energetycznego. Z punktu widzenia Rosji jej polityka eksportowa – oparcie eksportu na monopolu transportowym, KDT typu *take or pay*, klauzulach terytorialnych i kluczowej roli tranzytu – odzwierciedla charakterystyczną dla tra-

---

bez jakiegokolwiek dyskryminacji, ułatwienie dostępu do infrastruktury transportowej w celu międzynarodowego tranzytu, popieranie dostępu do kapitału, gwarancje prawne dla transferu zysków z prowadzonej działalności, koordynację polityki energetycznej poszczególnych krajów, wzajemny dostęp do danych technicznych i ekonomicznych. Zasada niedyskryminacji pełni tutaj funkcję podstawową – w niej bowiem zawierają się uniwersalne standardy ochrony inwestycji w sektorach paliwowo-energetycznych – konieczność stworzenia równych, stabilnych, korzystnych i jasnych warunków do dokonywania inwestycji w sektorze oraz traktowania inwestorów zagranicznych nie gorzej niż krajowych. ETC zapewnią jednocześnie wykonanie określonych zobowiązań przez wprowadzenie „miękkich” i „twardych” zabezpieczeń prawnych. Więcej: C. Bamberger, J. Linehan, T. Waelde, *The Energy Charter Treaty in 2000: In a new phase*, w: M.M. Roggenkamp (red.), *Energy Law in Europe*, Oxford University Press, Oxford–New York 2000; J. Chalker, *Der Energiecharta-Vertrag Normen, Regeln, Implementierung*, w: M.M. Balmaceda, *Europa unter Spannung – Energiepolitik zwischen Ost und West*, „Osteuropa” z 9 października 2004 r.

<sup>34</sup> Spośród 51 sygnatariuszy Karty Energetycznej tylko pięć państw nie ratyfikowało TKE: Australia, Białoruś, Islandia, Norwegia i Rosja. Za: *The Energy Charter Secretariat, Status of Ratification – ETC 25 November 2005*, [www.encharter.org](http://www.encharter.org).

<sup>35</sup> *EU–Russia Energy Dialogue, Second Progress Report*, Bruksela–Moskwa, maj 2002, s. 1.

<sup>36</sup> *EU–Russia Energy Dialogue, Synthesis Report*, Bruksela–Moskwa, wrzesień 2001, s. 2. Znaczenie KDT podkreśla się zwłaszcza w kontekście realizacji projektów inwestycyjnych – kontrakty te w formule *take or pay*, dzieląc ryzyko między eksportera i importera, stanowią podstawę dla podejmowania decyzji inwestycyjnych w sektorze energetycznym, zwłaszcza w segmencie produkcji i transportu.

<sup>37</sup> Monopolista mógłby wówczas sprzedawać gaz ziemny różnym krajom członkowskim UE po różnych cenach. Stoi to w jawnej sprzeczności ze wspólnotowym prawem konkurencji. Warto dodać, iż UE żądała usunięcia *destination clauses* nie tylko z kontraktów zawartych z Rosją, ale także z Norwegią i Algierią.

dycyjnych stosunków handlowych eksporter–importer równowagę interesów. Jak zauważa Andriei Konoplyanik, zastępca sekretarza generalnego Sekretariatu Karty Energetycznej, „*destination clauses* stanowią zaledwie jeden integralny element w tym pakiecie [w zestawie środków rosyjskiej polityki eksportowej – aut.], dlatego też podlegają one tzw. «efektowi matrycy»: kiedy jeden element matrycy się zmienia, również w odpowiednich jej rzędach i kolumnach zachodzą zmiany, co w rezultacie zmienia sumę w całej matrycy, prowadząc do ukształtowania się w jej obrębie nowej równowagi<sup>38</sup>. Z punktu widzenia Rosji likwidacja *destination clauses* oznaczałaby zmianę dotychczasowego korzystnego dla niej „układu matrycy”.

U podstaw partnerstwa energetycznego, jak już zostało podkreślone, leży naturalny wspólny interes Rosji i UE – potrzeby surowcowe UE i jej dążenie do zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego z jednej strony oraz potrzeby inwestycyjne i technologiczne rosyjskiego sektora paliwowo-energetycznego pozostające w ścisłym powiązaniu z bezpieczeństwem ekonomicznym i energetycznym Federacji Rosyjskiej z drugiej strony. Mimo to do dzisiaj jednym z największych problemów dwustronnej współpracy jest brak odpowiedniego klimatu inwestycyjnego w Rosji, który pozwoliłby na znacznie większy niż dotychczas napływ zagranicznych inwestycji do rosyjskiego sektora energetycznego. Wiązą się z tym ściśle obawy UE o zdolność Gazpromu do zaspokojenia jej rosnącego popytu w przyszłości. Choć bowiem Rosja ma potencjał, by sprostać wysokiemu przyszłemu europejskiemu zapotrzebowaniu na błękitne paliwo<sup>39</sup>, to jednak o przyszłych zdolnościach produkcyjnych, transportowych i eksportowych rosyjskiego sektora gazowego będą decydowały: stopień jego unowocześnienia technologicznego oraz wielkość zainwestowanego w najbliższych latach kapitału. Potrzeby inwestycyjne są zaś ogromne.

Dotychczasowa zachodniosyberyjska baza produkcyjna, z której pochodzi nieco ponad 90% rosyjskiej produkcji gazu ziemnego, jest już w znacznym stopniu wyeksploatowana. Najważniejsze trzy złoża giganty – Uriengoj, Jamburg i Miedwieźje, które przez lata stanowiły główne źródło produkcji ogromnych ilości taniego zachodniosyberyjskiego gazu (ok. 65% całkowitej produkcji) – są wyeksploatowane odpowiednio w 75, 65, 54%<sup>40</sup>. Poszukiwanie i wdrażanie do produkcji nowych złóż stanowi natomiast poważne wyzwanie zarówno technologiczne, jak i inwestycyjne. Podobnie jest w przypadku przestarzałej, poradzieckiej infrastruktury transportowej, która wymaga modernizacji, przebudowy oraz tworzenia nowych mocy przesyłowych. Aby Rosja mogła sprostać wymaganiom eksportowym w przyszłości, ocenia się, że w latach 2001–2030 należałoby zainwestować w rosyjską infrastrukturę produkcyjno-przesyłową około 330 mld USD, tj. 11 mld USD rocznie<sup>41</sup>. W du-

<sup>38</sup> A. Konoplyanik, *Uncertainty surrounds EU–Russia gas agreements*, „Oil & Gas Financial Journal” z 1 grudnia 2005 r.

<sup>39</sup> Przewidywany przyszły znaczący wzrost popytu na gaz ziemny dotyczy nie tylko UE, ale i pozostałych krajów europejskich, w tym Rosji. Ocenia się, iż ich łączne zapotrzebowanie na rosyjski gaz ziemny wzrośnie do roku 2020 o ok. 40% – z 680 mld metrów sześciennych do 945 mld metrów sześciennych.

<sup>40</sup> *Energeticzeskaja strategija Rossii na period do 2020 goda*, dokument zatwierdzony rozporządzeniem Prezydenta Federacji Rosyjskiej z 28 czerwca 2003 r., nr 1234-p, s. 73.

<sup>41</sup> *IEA World Energy Investment Outlook 2003*, OECD, Paris 2003, s. 215. Łączne potrzeby sektora paliwowo-energetycznego IEA szacuje na 1 bln USD. Analitycy Wood Mackenzie oceniają z kolei, iż w latach



żej mierze te obciążenia inwestycyjne spoczywać będą na Gazpromie, jednak być może koncern nie będzie w stanie im sprostać<sup>42</sup>. W minionych latach inwestycje Gazpromu w sektorze utrzymywały się na poziomie 5–6 mld USD w skali roku, podczas gdy trudne do oszacowania inwestycje niezależnych inwestorów mogły w tym czasie wynosić ok. 1 mld USD<sup>43</sup>.

Źle przedstawia się również sytuacja w sektorze ropy naftowej. Wysoki stopień wyeksploatowania istniejącej bazy surowcowej, wzrost udziału złóż trudno dostępnych i kosztownych w eksploatacji, zmniejszenie się przepustowości systemu transportowego Transniefti i przeciążenie magistrali eksportowych, ogromne straty powstające przy transporcie surowca<sup>44</sup> – to tylko niektóre najpoważniejsze jego problemy. IEA szacuje potrzeby inwestycyjne rosyjskiego przemysłu naftowego na lata 2001–2030 na około 328 mld USD, tj. 11 mld USD rocznie. Ponad 90% z tego stanowią potrzeby w zakresie eksploracji i rozwoju bazy surowcowej, która ma w przyszłości zapewnić zdolność eksportową Rosji, między innymi do UE<sup>45</sup>. Jeszcze wyższe szacunki podają sami Rosjanie: zgodnie ze strategią energetyczną z 2003 r. do roku 2020 skumulowane inwestycje w sektorze powinny wynieść 230–240 mld USD, czyli kształtować się na poziomie 14 mld USD rocznie. Warto też dodać, iż to właśnie w obrębie przemysłu naftowego najlepiej są widoczne sytuacje konfliktowe przy zetknięciu się sektora prywatnego ze strukturami monopoli, w tym zaś przypadku monopolem przesyłowym Transniefti.

Niestety, klimat inwestycyjny panujący w Rosji pozostawia wiele do życzenia. Brak przejrzystych reguł dostępu do sieci, limity w zakresie własności, powolny proces restrukturyzacji i prywatyzacji sektora, jeszcze wolniejszy przebieg prac nad porozumieniami o rozdziale produkcji (PSA) to tylko niektóre czynniki ograniczające napływ niezbędnych inwestycji i tym samym modernizację całego sektora pa-

---

2004–2020 w sektor gazowy powinno zostać zainwestowane 240 mld USD, tj. 14 mld USD rocznie, z czego połowę (122 mld USD) stanowią potrzeby inwestycyjne w zakresie infrastruktury przesyłowej (T. Lambert, *Special Report: Demand for Russian gas will require massive investment*, „Oil & Gas Financial Journal”, sierpień 2005).

<sup>42</sup> Rosyjska strategia energetyczna z 2003 r. zakłada wprawdzie, iż zabezpieczenie niezbędnych inwestycji w sektorze gazowym wymaga podwyższenia cen gazu na rynku wewnętrznym (do 40–41 USD/1000 metrów sześciennych gazu w 2006 r. oraz do 59–64 USD/1000 metrów sześciennych gazu w 2010 r.). Na tę właśnie kwestię najbardziej naciskała strona unijna w negocjacjach z Rosją dotyczących członkostwa w WTO. W ich rezultacie w maju 2004 r. podpisano porozumienie, które zobowiązuje Rosję do podniesienia cen gazu na krajowym rynku z 27–28 USD do 37–42 USD/1000 metrów sześciennych w 2006 r. i 49–57 USD/1000 metrów sześciennych do roku 2010. Jednakże IEA zwraca uwagę iż jedynie wzrost inwestycji niezależnych rosyjskich producentów gazu ziemnego oraz zagranicznych inwestorów umożliwi sprostanie potrzebom inwestycyjnym w sektorze (IEA *World Energy Investment Outlook 2003*, op. cit., s. 220–225).

<sup>43</sup> Ibidem, s. 216.

<sup>44</sup> Według rosyjskiego Ministerstwa Energii wielkość odpowiadająca ok. 5% całości produkcji ropy naftowej w Rosji tracona jest w trakcie jej przesyłu z powodu wadliwej infrastruktury. Center for Strategic and International Studies szacuje, iż straty te mogą wynosić nawet do 7% produkcji. To zaś jest ilość ropy przekraczająca blisko dwukrotnie produkcję Azerbejdżanu i ustępująca niewiele produkcji kazachskiej. Za: D. Johnson, *EU–Russian energy links*, w: D. Johnson, P. Robinson, *Perspectives on EU–Russia Relations*, Routledge, London–New York 2005, s. 184.

<sup>45</sup> IEA *World Energy Investment Outlook 2003*, op. cit., s. 144.

liwowo-energetycznego, która jest konieczna, by Rosja była w stanie odpowiedzieć na rosnące zapotrzebowanie krajów UE na surowce energetyczne.

Podobnie w innych obszarach tematycznych Dialogu Energetycznego obie strony napotykać liczne przeszkody dla efektywnej współpracy. W dialogu dotyczącym energii elektrycznej dla odmiany Rosja wyraża ogromne zainteresowanie połączeniem sieci energetycznej państwowego koncernu RAO JES z siecią UE. Stworzenie połączeń międzysystemowych umożliwiłoby sprzedaż nadwyżek energii elektrycznej krajom UE, a także miałyby istotny wpływ na wzmocnienie bezpieczeństwa energetycznego Rosji, która w razie okresowych niedoborów energii na rynku wewnętrznym mogłaby importować ją z UE<sup>46</sup>. Jednakże aby tego rodzaju zintegrowanie sieci energetycznych było możliwe, Rosja musi dostosować się do wymogów UE w zakresie ekologii, bezpieczeństwa nuklearnego oraz konkurencji. To zaś rodzi kolejne istotne wyzwania dla rosyjskiej polityki energetycznej. Problemy stwarza również dialog w dziedzinie energii nuklearnej, którego przedmiotem z jednej strony jest wypracowanie porozumienia ustanawiającego przejrzyste, stabilne i przewidywalne reguły handlu materiałami nuklearnymi, a z drugiej strony bezpieczeństwo nuklearne.

Choć powstało już sześć progresywnych raportów Dialogu Energetycznego, z których każdy odnotowuje postęp, jaki dokonał się w dwustronnych stosunkach w sferze paliwowo-energetycznej, to jednak w rzeczywistości ów „postęp” jest sprawą co najmniej dyskusyjną. Od momentu ustanowienia w roku 2000 Dialogu Energetycznego jego dynamika, a co za tym idzie i efektywność była zmienna. Do niewątpliwych osiągnięć zaliczyć należy przede wszystkim otwarcie w listopadzie 2002 roku Centrum Technologii Energetycznych UE–Rosja w Moskwie (*EU–Russia Energy Technology Center*), które stanowić ma platformę współpracy przemysłowej i technologicznej w sektorze energetycznym pomiędzy UE i Rosją. Jego celem jest promowanie nowoczesnych i zaawansowanych rozwiązań technologicznych w sektorze we wszystkich jego segmentach oraz przyciągnięcie zagranicznych inwestycji dla realizacji kluczowych projektów w rosyjskim przemyśle energetycznym. Sukcesem Dialogu jest również uruchomienie kilku pilotażowych programów dotyczących efektywności energetycznej w trzech rosyjskich regionach oraz porozumienie się UE i Rosji w sprawie ustanowienia funduszu Gwarancji Inwestycji. Spośród zagadnień dyskutowanych w ramach Dialogu, a należących do najbardziej problematycznych, udało się osiągnąć satysfakcjonujące rezultaty w dwóch kwestiach – ratyfikacji przez Rosję Protokołu z Kioto oraz porozumienia w sprawie podwyżki wewnętrznych cen gazu w Rosji. W rzeczywistości, jak widać, nierozwiązanych pozostaje wiele innych, znacznie ważniejszych zagadnień.

Odmienność interesów UE i Rosji w poszczególnych obszarach tematycznych Dialogu Energetycznego i polityka energetyczna tej ostatniej są z pewnością kluczowym powodem, dla którego dotychczasowy jego postęp jest powolny. Istnieje

<sup>46</sup> Okresowe wyłączenia prądu, zwłaszcza w okręgu dalekowschodnim, zdarzały się w Rosji stosunkowo często jak na jednego z największych na świecie producentów surowców energetycznych. W maju 2005 r. wskutek awarii w rosyjskim systemie energetycznym zakłóceń w dostawach prądu doświadczyły nawet obwody moskiewski, tulski i kałuski.

jednak i wiele dodatkowych przyczyn takiego stanu rzeczy<sup>47</sup>. Po pierwsze, fakt, iż w Dialogu Energetycznym nie chodzi o kształtowanie prostych relacji w zakresie handlu surowcami energetycznymi między Rosją i UE, lecz o cały szereg znacznie bardziej skomplikowanych zagadnień niosących ze sobą liczne implikacje dla narodowych polityk energetycznych. Po drugie, struktura organizacyjna Dialogu nie pozwala w istocie wielu zaangażowanym w jej ramach uczestnikom (szefom państw, rządów, poszczególnych ministerstw i unijnych instytucji oraz przedstawicielom rosyjskich i zachodnich, państwowych i prywatnych koncernów) na bezpośrednią, skuteczną wzajemną komunikację. W rezultacie głównym ich kanałem komunikacyjnym pozostają raporty i wspólne komunikaty. Usprawnienie komunikacji jest zaś tym istotniejsze, że nawet jeśli podczas szczytu politycznego zapadają decyzje dotyczące sektora paliwowo-energetycznego, to ich skuteczna implementacja w zasadniczej mierze zależy od woli podmiotów w nim działających. Po trzecie, wielu autorów słusznie zwraca uwagę, iż przebieg i postęp dialogu uzależniony był w dużej mierze (i częściowo pozostaje) od innych toczących się między UE i Rosją negocjacji, a zwłaszcza dotyczących członkostwa Rosji w WTO czy wcześniej ratyfikacji Protokołu z Kioto. W końcu ogólny nie najlepszy klimat stosunków rosyjsko-unijnych ostatnich lat, który doprowadził obie strony do kryzysu w strategicznym partnerstwie, miał zasadniczy wpływ na kształtowanie się dialogu w sferze energetycznej<sup>48</sup>.

### MIEJSCE STRATEGICZNEGO PARTNERSTWA ENERGETYCZNEGO Z ROSJĄ W POLITYCE ENERGETYCZNEJ UE. PROJEKCJA PRZYSZŁOŚCI

Zapewnienie bezpieczeństwa dostaw surowców pochodzących ze źródeł zewnętrznych od samego początku stanowiło jeden z najważniejszych wyznaczników wspólnotowej polityki energetycznej. Jednakże w zależności od badanego okresu różny był stopień jego dominacji w ramach znacznie szerszego zestawu integracyjnych i pozaintegracyjnych celów tej polityki. Podstawową determinantą tego, na który z celów UE kładła w danym momencie największy nacisk, były potrzeby krajów członkowskich w sferze bezpieczeństwa energetycznego. Dlatego też dzisiaj, kiedy przewiduje się znaczący wzrost zależności importowej UE, jej polityka energetyczna skoncentrowała się wokół tego właśnie zasadniczego składnika bezpieczeństwa energetycznego. Świadczy o tym nie tylko prowadzony od pięciu lat Dialog Energetyczny z Rosją, ale także zeszłoroczna inauguracja podobnego dialogu z krajami OPEC.

Mechanizm Dialogu Energetycznego Rosja–UE jest zatem istotnym instrumentem polityki energetycznej UE – częścią szerszego procesu rozwoju bliskiej, strategicznej współpracy z głównymi światowymi producentami surowców. Jednocześnie

<sup>47</sup> Za: K. Barysch, *The EU and Russia. Strategic partners or squabbling neighbours?*, Center for European Reform, maj 2004, s. 36; D. Johnson, P. Robinson, *Perspectives on EU–Russia Relations*, op. cit.

<sup>48</sup> Zob. M. Menkiszak, *Rosja wobec UE: kryzys „strategicznego partnerstwa”*, „Prace OSW”, styczeń 2006.

obejmuje on obszary kilku innych polityk wspólnotowych – transportowej, handlowej, konkurencji, bezpieczeństwa i ochrony środowiska, a także stanowi istotne uzupełnienie zawiązanego dzięki Porozumieniu o partnerstwie i współpracy z 1994 roku dialogu politycznego, którego celem jest „ustanowienie strategicznego, długofalowego partnerstwa między UE i Rosją”. W rezultacie od postępu w tej kluczowej dla obu stron sferze współpracy zależy w dużej mierze przyszłość wzajemnych stosunków w wielu innych obszarach – od handlu przez dialog polityczny po ochronę środowiska<sup>49</sup>.

Dlatego też jednym z najważniejszych pytań, które powinny postawić sobie dzisiaj UE i Rosja, mając na uwadze zarówno przyszłe europejskie bezpieczeństwo energetyczne i ekonomiczne, jak i dobro dwustronnych stosunków i „strategicznego partnerstwa”, jest to, w jakim kierunku będzie się rozwijał Dialog Energetyczny – czy będą to dalej deklaracje-iluzje postępu, czy może działania, które w praktyczny sposób przełożą się na rzeczywistość. Dwa podstawowe czynniki mogą w tym względzie odegrać zasadniczą rolę.

Po pierwsze, o tym, czy i jak wiele zmieni się w stosunkach energetycznych UE i Rosji, w dużej mierze zdecyduje ewolucja rosyjskiej polityki energetycznej. Ta z kolei uzależniona będzie zarówno od politycznych nastrojów panujących wewnątrz kraju i jego sytuacji gospodarczej, jak i sytuacji na międzynarodowych rynkach surowcowych.

Rosja od momentu rozpadu ZSRR ma problem z określeniem swej tożsamości i zdefiniowaniem własnej roli i miejsca w środowisku międzynarodowym. Zadanie to utrudnia zarówno identyfikacja z imperialną przeszłością w warunkach podziału imperium i utraty pozycji światowego mocarstwa (tzw. syndrom postimperialny), jak i szereg sprzeczności natury geograficznej, geopolitycznej, historycznej, etnicznej i psychologicznej<sup>50</sup>. W rezultacie jej polityka względem świata zewnętrznego, zarówno w sferze koncepcyjnej, jak i realizacyjnej, nie jest w pełni jasna i zrozumiała. UE jako wspólnota integracyjna jest szczególnym przypadkiem w tym względzie. Nie tylko bowiem wyjątkową trudność sprawia rosyjskim elitom politycznym zrozumienie samej idei zachodnioeuropejskiej integracji i unijnych mechanizmów<sup>51</sup>, ale także ich przywiązanie do nurtu realistycznego w polityce zagranicznej powoduje, iż Rosja tradycyjnie skupia się na rozwijaniu bilateralnych stosunków z krajami członkowskimi UE, traktując stosunki z UE jako swego rodzaju „techniczne” uzupełnienie tych pierwszych, i to głównie w odniesieniu do kwestii gospodarczych.

<sup>49</sup> W 2001 roku dwaj unijni komisarze – Pascal Lamy i Chris Patten – otwarcie przyznali, iż dialog energetyczny powinien stać się odniesieniem dla szerszych dwustronnych stosunków UE i Rosji.

<sup>50</sup> Zob. S. Bieleń, *Geopolityczne uwarunkowania nowej tożsamości Rosji*, w: S. Bieleń, W.M. Góralski (red.), *Nowa tożsamość Niemiec i Rosji w stosunkach międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 1999, s. 73–75; M. Mendras, *Towards a post-imperial identity*, w: V. Baranovsky (red.), *Russia and Europe. The Emerging Security Agenda*, Stockholm International Peace Research Institute, Oxford University Press, Oxford 1997, s. 90–103; G. Guroff, A. Guroff, *The paradox of Russian national identity*, w: R. Szporluk (red.), *National Identity and Ethnicity in Russia and the New States of Eurasia*, M.E. Sharpe, Armonk 1994, s. 78–100.

<sup>51</sup> I. Leshoukov, *Beyond Satisfaction: Russia's Perspectives on European Integration*, ZEI Discussion Paper 1998, nr 26, za: L. Brigid, R. O'Donnell, M. Smith, *Europe's Experimental Union: Rethinking Integration*, Routledge, London–New York 2000, s. 155.

Widać to również w sferze współpracy energetycznej – państwa podejmujące bilateralne rozmowy z Rosją są często w stanie o wiele więcej osiągnąć niż UE jako całość w ramach prowadzonego Dialogu Energetycznego<sup>52</sup>.

Najlepszym rozwiązaniem, biorąc pod uwagę perspektywy rozwoju partnerstwa energetycznego, byłoby dokonanie przez Rosję jasnego proeuropejskiego i prointegracyjnego wyboru. Takie samookreślenie się mogłoby stanowić prawdziwy punkt zwrotny w jej stosunkach z UE. „Europejski” wybór miałby bowiem ogromny wpływ na politykę gospodarczą Rosji, zwłaszcza w sektorze energetycznym. Odwrót od obecnej linii polityki energetycznej – umacniania kontrolnej i interwencyjnej roli państwa w sektorze, wstrzymywania procesów deregulacji i liberalizacji – prowadziłby do rozwiązania wielu kluczowych problemów w rosyjsko-unijnym dialogu energetycznym. Trudno jednak liczyć na wypełnienie się tego scenariusza w najbliższej przyszłości. Bardziej prawdopodobne jest, że jeśli tego rodzaju zmiany miałyby się dokonać w polityce energetycznej, to nie w wyniku ogólnego „proeuropejskiego” zwrotu, ale pragmatycznej oceny sytuacji ekonomicznej w sektorze przez rosyjskie władze. Już dzisiaj wyraźnie widać, iż to sektor naftowy, w którym dokonały się decentralizacja władzy, prywatyzacja i liberalizacja, jako jedyny potrafił w latach 2000–2004 zwiększyć wydobywanie aż o 50%. Podobnie, biorąc pod uwagę efektywność ekonomiczną, prywatne rosyjskie i zagraniczne koncerny naftowe zostawiają w tyle kompanie naftowo-gazowe znajdujące się pod kontrolą państwa<sup>53</sup>. Według ocen licznych ośrodków analitycznych dalsza liberalizacja i deregulacja w całym sektorze paliwowo-energetycznym jest konieczna, by Rosja mogła zwiększać jego produkcję, eksport i efektywność ekonomiczną.

Naturalnie w swej polityce energetycznej Rosja kieruje się znacznie bardziej względami strategicznymi aniżeli prostym rachunkiem ekonomicznym<sup>54</sup>. Polityka ta ma służyć realizacji jej strategicznego celu – budowy potęgi ekonomicznej, która pozwoli jej odzyskać należne miejsce i wpływy w środowisku międzynarodowym<sup>55</sup>. W rezultacie dyplomacja Rosji w głównej mierze opiera się dzisiaj na dyplomacji energetycznej – silna pozycja na międzynarodowych rynkach surowcowych, a zwłaszcza rynku europejskim, umożliwi bowiem realizację mocarstwowych aspiracji na arenie międzynarodowej. Rosja w oczywisty sposób obawia się utracić kontrolę w sektorze paliwowo-energetycznym, niewykluczone jest jednak, iż w przyszłości pojawią się czynniki, które skłonią ją do zmiany dotychczasowej

<sup>52</sup> Przykładowo, na razie Gazprom negocjował zmiany w kontraktach długoterminowych na dostawy gazu do Włoch, Austrii i Niemiec. We wszystkich trzech przypadkach zlikwidowano niekorzystne klauzule zakazu reeksportu, czyli osiągnięto porozumienie w kwestii, co do której do tej pory UE i Rosji nie udało się wypracować odpowiedniego kompromisu.

<sup>53</sup> W 2003 roku Rosneft' i Gazprom zajmowały dopiero 16. i 17. miejsce pod względem zwrotu nakładów, które wynosiły w przypadku obu koncernów 9,7%. Dla porównania w tym samym okresie zwrot kapitału Sibnefti kształtował się na poziomie 31,4%, Jukosu zaś 30,6%. Za: W. Miłow, I. Sieliwachin, *Problemy energetycznej polityki*, Moskowskij Centr Karnegii, Raboczije materiały 2005, nr 4, s. 26.

<sup>54</sup> Choć u podstaw podjętej w ubiegłym roku po raz pierwszy w historii Gazpromu decyzji o sprzedaży 49-procentowego pakietu akcji zagranicznym inwestorom leżały względy ekonomiczne, to jednak zdecydowano się na ten krok dopiero po zapewnieniu sobie przez państwo kontrolnego pakietu akcji w koncernie.

<sup>55</sup> Zob. E. Paszyc, *Polityka energetyczna Rosji*, w: *Kłopotliwe bogactwo – sytuacja i perspektywy sektorów ropy i gazu na obszarze byłego ZSRR*, „Prace OSW”, grudzień 2003, s. 18.



polityki. Zmiana koniunktury na światowych rynkach ropy naftowej mogłaby mieć w tym względzie kluczowe znaczenie. Spadek cen i zmniejszenie się rosyjskich przychodów eksportowych (również z eksportu gazu ziemnego, którego ceny są powiązane z cenami ropy) musiałyby prowadzić do zrewidowania polityki energetycznej.

Drugim ważnym czynnikiem, który może zdecydować o kierunkach rozwoju partnerstwa energetycznego UE i Rosji i przyszłości energetycznej kontynentu europejskiego, jest rozwój polityki energetycznej UE.

Po ostatnim rozszerzeniu UE zmniejszyła się nieznacznie jej ogólna zależność importowa (z około 50,2% do 48%), jednakże wyłącznie za sprawą wysokiej produkcji i konsumpcji wewnętrznej węgla krajów Europy Środkowej i Wschodniej. W strukturze konsumpcji pierwotnych źródeł energii wciąż dominuje ropa naftowa (38%) i gaz ziemny (23%), zależność importowa w odniesieniu do obu tych surowców wynosi zaś odpowiednio – 76,8 i 51,3%<sup>56</sup>. Udział rosyjskich surowców w wewnętrznej konsumpcji UE kształtuje się na poziomie 26% (gaz ziemny) i 25% (ropa naftowa). Właśnie dlatego zgodnie z założeniami *Zielonej Księgi* z marca 2006 r. działania w zakresie bezpieczeństwa dostaw mają rozwijać się dwukierunkowo. Z jednej strony dalej będzie prowadzony dialog energetyczny, już nie tylko w wymiarze regionalnym, ale także globalnym (dialog z OPEC). Powstałe w ten sposób międzynarodowe forum energetyczne ma być podstawowym instrumentem polityki zabezpieczenia importu surowców energetycznych. Z drugiej strony znacznie większy nacisk ma zostać położony na zwiększanie udziału odnawialnych źródeł energii w bilansach paliwowo-energetycznych krajów UE (ewentualnie również energii nuklearnej), co w perspektywie długoterminowej prowadzić powinno do zmniejszenia uzależnienia importowego.

Dążenie do stworzenia bardziej koherentnej polityki energetycznej UE w przyszłości, która ponadto będzie znacznie bardziej niż obecnie konsekwentnie realizowana przez wszystkie państwa członkowskie, może mieć kluczowe znaczenie dla europejskiego bezpieczeństwa energetycznego i partnerstwa strategicznego z Rosją w tej sferze. Podstawowym problemem w kształtowaniu efektywnego dialogu energetycznego, mającym swe źródło w samej UE, są bowiem różne wizje stosunków energetycznych z Rosją prezentowane przez poszczególne kraje członkowskie. Część państw, zwłaszcza nowych członków UE, najbardziej uzależnionych od rosyjskich dostaw surowców, opowiada się za poważnym zaangażowaniem się w nie UE, inne kraje zdecydowanie preferują bilateralne negocjacje z Rosjanami, nie chcąc, by Komisja Europejska przemawiała w ich imieniu<sup>57</sup>. Dodatkowo stosun-

<sup>56</sup> Przed rozszerzeniem zależność ta wynosiła 75,5% w odniesieniu do ropy naftowej i 47,3% w stosunku do gazu ziemnego (European Commission, Directorate-General for Energy and Transport, *European Union Energy & Transport in Figures*, op. cit., tab. 2.2.3).

<sup>57</sup> Problem wypracowania i prowadzenia jednolitej polityki względem Rosji nie dotyczy samej sfery energetycznej, podobnie jak nie odnosi się do samej Rosji, wiąże się natomiast ze znacznie szerszym problemem stworzenia efektywnej wspólnej polityki zagranicznej UE. Warto pamiętać, że dialog energetyczny, oprócz tego, iż jest instrumentem polityki energetycznej UE, jest również częścią znacznie szerszego dialogu politycznego.

ki UE z Rosją komplikują odmienne interesy poszczególnych państw, zwłaszcza w kwestii tworzenia nowych połączeń infrastrukturalnych z Rosją.

Sprzeczności stały się szczególnie widoczne w związku z podpisaniem pomiędzy niemieckimi spółkami E.ON i BASF a Gazpromem porozumienia o budowie gazociągu północnego po dnie Bałtyku, z ominięciem Polski oraz republik bałtyckich. Realizacja tego alternatywnego wobec rozbudowy gazociągu jamalskiego połączenia została odebrana przez Polskę, Estonię, Litwę i Łotwę jako „zamach” na ich bezpieczeństwo energetyczne. Silne uzależnienie tych krajów od dostaw rosyjskich surowców<sup>58</sup> sprawia, iż są one wysoce zainteresowane umacnianiem i zwiększaniem swej roli jako krajów tranzytowych. Tego rodzaju polityka pozwala bowiem na zmniejszenie jednostronnej zależności i wzmocnienie ich bezpieczeństwa energetycznego<sup>59</sup>. Budowa gazociągu transbałtyckiego jest wyjściem naprzeciw rosyjskim interesom i realizacją przez Gazprom politycznych wytycznych strategii energetycznej z 2003 roku, w której czytamy: „priorytetem Rosji [w odniesieniu do transportu gazu i innych surowców energetycznych – aut.] jest omijanie krajów ościenionych i minimalizacja tranzytu”. Stąd też dążenie Rosji do realizacji właśnie tego projektu – warto dodać, że spośród trzech rekomendowanych przez KE w ramach Dialogu Energetycznego: Jamał II, Amber i gazociąg bałtycki, nawet z uwzględnieniem bardzo wysokich kosztów – jest zrozumiałe. Znacznie trudniejsza do zrozumienia może się wydawać postawa Niemiec – tak droga inwestycja oznacza droższy gaz i droższą energię<sup>60</sup>. Niemniej jednak budowa gazociągu północnego nie musi się okazać złym rozwiązaniem dla UE. Ominięcie krajów tranzytowych, w sytuacji kiedy obecnie 90% eksportowanego do krajów UE gazu przechodzi przez terytorium Ukrainy, reszta zaś przez Białoruś, byłoby korzystne również z punktu widzenia interesów europejskich importerów rosyjskiego surowca. Napięcia polityczne i gospodarcze, jakie występują w stosunkach tych krajów, zwłaszcza Ukrainy, z Rosją, przekładać się mogą na bezpieczeństwo dostaw surowców do krajów UE; „winowajcą” w przypadku zaistnienia zakłóceń w dostawach nie musi wszak być eksporter, tym bardziej że według niektórych analityków kraje tranzytowe potrafią świetnie „rozgrywać” między sobą producentów i konsumentów surowców<sup>61</sup>.

Problem nie leży zatem w gazociągu północnym jako takim, ale w braku szerokiej i ścisłej koordynacji polityk energetycznych na szczeblu unijnym. Dopóki bowiem tej koordynacji nie będzie i partykularne interesy państw dominować będą ponad interesem wspólnym, jakim powinno być zapewnienie całej UE bezpieczeństwa energetycznego, dopóty: po pierwsze, Rosja będzie wykorzystywała tę sytu-

<sup>58</sup> Kraje bałtyckie praktycznie całkowicie są uzależnione od rosyjskiego gazu, podczas gdy zależność importowa Polski kształtuje się na poziomie ok. 60%.

<sup>59</sup> Zob. A. Łoskot, *Bezpieczeństwo dostaw rosyjskiego gazu do UE – kwestia połączeń infrastrukturalnych*, „Prace OSW”, luty 2005.

<sup>60</sup> Wśród nieoficjalnych komentarzy urzędników UE słychać często powątpiewanie, czy jest to projekt możliwy fizycznie do zrealizowania. Pojawiają się również sugestie, jakoby była to próba zmuszenia krajów tranzytowych do ustępstw w negocjacjach dotyczących tranzytu (np. *The energy empire. Russia's energy riches are bringing it political power*, „The Economist” z 5 stycznia 2006 r.

<sup>61</sup> Zob. A. Monaghan, *Russian Oil and EU Security*, Conflict Studies Research Centre, listopad 2005.

cję i rozdawała karty, realizując politykę układów bilateralnych, po drugie, partnerstwo energetyczne UE z Rosją pozostanie martwą literą.

Być może impulsem do zacieśnienia koordynacji polityk energetycznych okaże się miniony rosyjsko-ukraiński kryzys gazowy. Na razie z pewnością kolejny raz wywołał on wewnątrz UE debatę na temat konieczności tworzenia wspólnej polityki energetycznej, zwracając uwagę na trzy zasadnicze zagadnienia. Po pierwsze, istniejące już dzisiaj uzależnienie UE od importu rosyjskiego gazu – zmniejszenie dostaw gazu na Ukrainę, będące rezultatem braku porozumienia Gazpromu z ukraińskimi władzami w sprawie podwyżki cen, spowodowało krótkotrwałe problemy w dostawach surowca do niektórych krajów UE<sup>62</sup>. Po drugie, wiarygodność Rosji jako partnera handlowego – pojawiające się sugestie, jakoby decyzja o wprowadzeniu cen rynkowych miała polityczny, a nie ekonomiczny charakter, wskrzesiły, zwłaszcza w tej najbardziej uzależnionej od rosyjskich surowców części Europy, obawy, iż Rosja będzie wykorzystywała w przyszłości swą potęgę surowcową w celach politycznych<sup>63</sup>. Po trzecie, zwrócił uwagę na brak wspólnej polityki reagowania kryzysowego w sytuacjach zaburzeń na rynku energetycznym, co sprawia, iż wielkość rezerw strategicznych gazu ziemnego, jaką dysponują poszczególne kraje, jest bardzo zróżnicowana.

W wyniku kryzysu odbyło się posiedzenie Grupy Koordynacyjnej UE ds. gazu, po spotkaniu której komisarz Andris Piebalgs podkreślał znaczenie prowadzonych dialogów energetycznych z producentami surowców i Ukrainą jako krajem tranzytowym, ale także stwierdził, że jedną z lekcji, jakie należy wynieść z kryzysu, jest potrzeba stworzenia przez UE jaśniejszej, bardziej kolektywnej i zwartej polityki bezpieczeństwa dostaw<sup>64</sup>. Grupa Koordynacyjna została powołana na mocy przyjętej w kwietniu 2004 roku dyrektywy dotyczącej środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego<sup>65</sup>. W obowiązującym stanie prawnym dyrektywa jest jedynym aktem prawa wspólnotowego wprowadzającym „w przypadku zaistnienia zdarzenia mogącego z dużym prawdopodobieństwem przerodzić się w poważne za-

<sup>62</sup> Zmniejszenie ciśnienia w gazociągach odnotowały Austria, Francja, Włochy, Polska, Słowacja i Węgry.

<sup>63</sup> Na przykład Andriej Iłarionow, b. doradca ekonomiczny prezydenta Putina, stwierdził w wywiadzie dla „Echa Moskwy” z 29 grudnia 2005 r., iż ustalenie przez Moskwę w 2004 r. stawki 50 USD miało na celu wsparcie w ukraińskich wyborach prezydenckich kremlowskiego kandydata. Kiedy zatem sytuacja na Ukrainie po zwycięstwie „pomarańczowej rewolucji” i wyborze prozachodniej opcji (deklaracje woli przystąpienia do NATO, UE) zasadniczo się zmieniła, postanowiono zaprzestać subsydiowania wschodniego sąsiada. W późniejszym wywiadzie dla „La Repubblica” Iłarionow ostrzegł: „Rosja postanowiła kontrolować byłe republiki radzieckie, szantażując je cenami ropy i gazu oraz blokując import ich własnych wyrobów. Na dłuższą metę nikt nie może zagwarantować, że takie traktowanie nie może też dotknąć tych krajów europejskich, które uznawane są przez Rosję za «antypatyczne»”. Za: <http://serwisy.gazeta.pl/swiat/>.

<sup>64</sup> *Andris Piebalgs EU Energy Commissioner Speaking Notes welcoming the agreement between Gazprom and Naftogaz Joint Press Conference with Mr Bartenstein, Austrian Federal Minister for the Economy and Labour*, Bruksela, 4 stycznia 2006 r., [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int).

<sup>65</sup> Grupa składa się z reprezentantów państw członkowskich oraz organów przedstawicielskich danej branży i zainteresowanych konsumentów. Zbiera się ona pod przewodnictwem KE w celu ułatwienia koordynacji przyjętych na mocy dyrektywy środków zapewnienia bezpieczeństwa dostaw (*Council Directive 2004/67/EC of 26 April 2004 concerning measures to safeguard security of natural gas supply*, OJ L 127/92).

burzenie dostaw gazu w dłuższym okresie” tego rodzaju konsultacyjno-doradczy mechanizm działania na poziomie wspólnotowym<sup>66</sup>.

Umacniająca się zależność importowa krajów UE od Rosji, jak ocenia wielu analityków, sprawia, iż UE nie tylko w ramach prowadzonego Dialogu Energetycznego, ale także w innych obszarach stosunków dwustronnych, przyjmuje dość pasywną postawę. Tymczasem zależności importowej samej w sobie nie należy demonizować co najmniej z dwóch względów. Po pierwsze, nie jest to przecież zależność jednostronna – dochody z eksportu ropy i gazu, którego znaczna większość kierowana jest do UE, stanowią ponad 40% przychodów rosyjskiego budżetu federalnego i ponad 60% całości przychodów eksportowych kraju. Rosja jest zatem uzależniona od rynku UE w podobnym stopniu, jak rynek ten od rosyjskich surowców. Po drugie, jak zauważa Debra Johnson, bezpieczeństwo dostaw nie sprowadza się wyłącznie do zagadnienia zależności importowej, lecz przede wszystkim chodzi w nim o „poziom ryzyka, jaki towarzyszy poszczególnym rodzajom dostaw, czy to w odniesieniu do konkretnego dostawcy, czy określonego paliwa”<sup>67</sup>. Aby ryzyko to mogło zostać zminimalizowane w przypadku rosyjskich dostaw surowców do UE, Unia powinna zmienić dotychczasowe metody działania i przejść do ofensywy.

Zależność importowa może bowiem dopiero stać się groźna, jeśli UE w negocjacjach z Rosją w dalszym ciągu nie będzie w stanie przeforsować rozwiązań najistotniejszych z punktu widzenia jej bezpieczeństwa energetycznego. Dotyczy to w szczególności przeprowadzenia reform rosyjskiego sektora energetycznego, tworzenia przejrzystych reguł dostępu do sieci przesyłowej, kształtowania przyjaznego klimatu inwestycyjnego umożliwiającego lokowanie zagranicznych inwestycji w rosyjskim sektorze energetycznym. Skoro rosyjski sektor naftowo-gazowy pozostanie niedoinwestowany, a tak się z pewnością stanie, jeśli nie zostanie stworzony przejrzysty system prawny gwarantujący prawa własnościowe i zobowiązania kontraktowe, wówczas obawy o niezdolność Rosji do sprostania rosnącemu zewnętrznemu zapotrzebowaniu importowemu będą w pełni uzasadnione. W przypadku zaś zrealizowania się scenariusza braku wystarczających mocy produkcyjnych czy odpowiedniej przepustowości sieci przesyłowej powstałoby poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa ciągłych dostaw energii do krajów UE.

Prowadzony dialog z Rosją w sferze energetycznej jest ważnym instrumentem wspólnotowej polityki energetycznej, jakkolwiek mało skutecznym. Dzisiaj większość krajów UE nie byłaby w stanie samodzielnie sobie poradzić, gdyby wystąpiły poważne i utrzymujące się przez dłuższy okres zakłócenia w dostawach rosyjskich surowców na rynek europejski. Dlatego też tym większa powinna być ich determinacja w dążeniu do ściślejszej koordynacji działań w sferze polityki energetycznej na szczeblu wspólnotowym – jak przepowiada jeden z unijnych dyplomatów: „rok 2006 zapowiada się rokiem bezpieczeństwa energetycznego (...) zarówno ze strategicznego, jak i politycznego punktu widzenia im bardziej będziemy skoordynowani

<sup>66</sup> Ibidem, art. 9.

<sup>67</sup> D. Johnson, *EU–Russian energy links*, op. cit.

[jako Wspólnota – aut.], tym lepiej”<sup>68</sup>. Demonstrowanie przez państwa członkowskie UE większej jedności i solidarności w kwestiach bezpośrednio odnoszących się do ich bezpieczeństwa energetycznego mogłoby uczynić dyplomację energetyczną UE względem Rosji znacznie bardziej efektywną.

Aby stworzenie prawdziwego partnerstwa energetycznego UE i Rosji stało się możliwe, potrzebne jest jednocześnie zbudowanie znacznie większego niż dotychczas wzajemnego zaufania. Wymaga to wysiłku od obu stron. Rosja musiałaby odstąpić od myślenia w kategoriach „gry o sumie zerowej” i wykazać pewną elastyczność w ramach Dialogu w kwestiach o fundamentalnym znaczeniu dla bezpieczeństwa energetycznego UE. Unia z kolei powinna w tym celu zdać sobie sprawę, iż powracający w podejściu do bezpieczeństwa energetycznego motyw „my i oni”<sup>69</sup> – gdzie określenie „oni” odnosi się do zagranicznych producentów surowców, którym z zasady się nie ufa – nie odpowiada do końca rzeczywistości. Dla Rosji tak samo jak dla krajów UE bezpieczeństwo energetyczne jest jednym z priorytetów narodowej polityki. W obu też przypadkach tylko długofalowa wzajemna współpraca handlowo-inwestycyjna w sferze energetycznej jest w stanie je zapewnić w bliższej i bardziej odległej przyszłości.

---

<sup>68</sup> *Russia, Ukraine gas crisis highlights EU energy policy shortfall*, 3 stycznia 2006 r., <http://www.eubusiness.com/Energy>.

<sup>69</sup> Zob. R. Skinner, *Energy Security and Producer–Consumer Dialogue: Avoiding a Maginot Mentality. Presentation for Government of Canada Energy Symposium*, 28 października 2005 r., [www.oxfordenergy.org](http://www.oxfordenergy.org).