



RAPORTY I ANALIZY

NR 7

MIĘDZY EUROPEIZACJĄ A GAZPROMEM Niemcy, Rosja i bezpieczeństwo energetyczne

Piotr Buras

Tekst powstał dzięki wsparciu Volkswagen Stiftung przyznanemu autorowi w ramach programu European Foreign and Security Policy Studies Programme w czasie pobytu badawczego w Stiftung Wissenschaft und Politik w Berlinie od stycznia do sierpnia 2008.

SPIS TREŚCI

- 1. Wprowadzenie**

- 2. Bezpieczeństwo energetyczne UE i jego „wymiar rosyjski”**
 - 2.1. Nowe wyzwania bezpieczeństwa energetycznego UE
 - 2.2. Rosja: partner strategiczny czy strategiczne ryzyko?
 - 2.3. Eksport europejskiego modelu polityki energetycznej: gwarancja bezpieczeństwa?
 - 2.4. W kierunku zewnętrznej polityki energetycznej UE
 - 2.5. Unbundling i „klauzula Gazpromu”
 - 2.6. Podsumowanie

- 3. Niemcy-Rosja: partnerstwo energetyczne**
 - 3.1. Od „porozumienia o rurach” do gazociągu bałtyckiego
 - 3.2. Bezpieczeństwo energetyczne: zadanie dla firm
 - 3.3. Gazociąg bałtycki
 - 3.4. Problem rosyjski” z perspektywy Niemiec

- 4. Zakończenie: ucieczka przed europeizacją**

1. Wprowadzenie

Kwestia bezpieczeństwa energetycznego jest od kilku lat jednym z pierwszoplanowych problemów politycznych Europy. W obliczu rosnących cen energii, wyczerpywania się własnych zasobów oraz postępującej zależności od importu surowców niezdolność Unii Europejskiej do wspólnego działania w polityce energetycznej stała się zagrożeniem dla jej stabilności i pozycji w świecie. Przekonanie, że Unia Europejska powinna w sprawach energetycznych mówić jednym głosem znajdowało w ubiegłych latach odzwierciedlenie w kolejnych dokumentach uchwalanych przez Radę Unii Europejskiej, Komisję Europejską i Parlament Europejski. Bezpieczeństwo energetyczne zaczęło być postrzegane jako wspólne wyzwanie dla całej UE.

Dotychczas kompetencje organów Unii Europejskiej były w tej dziedzinie bardzo ograniczone i nie wykraczały poza sprawy z zakresu polityki konkurencji i wspólnego rynku. Kwestie dostaw surowców, relacji z eksporterami, regulacji rynku energetycznego, inwestycji infrastrukturalnych czy proporcji udziału poszczególnych nośników w bilansie energetycznym (*energy mix*) zastrzeżone są dla państw członkowskich jako sfery kluczowe dla ich bezpieczeństwa i suwerenności.

Rozpoczynająca się debata nad bezpieczeństwem energetycznym naruszyła fundamenty takiego podejścia. Ustanowienie prawdziwego wspólnego rynku gazu i elektryczności urosło do rangi nie tylko ważnego przedsięwzięcia z zakresu „pierwszego filaru” integracji, lecz także jednego z mechanizmów wzmacniających bezpieczeństwo Unii Europejskiej „od środka”. Coraz więcej zaczęto też mówić o potrzebie solidarności energetycznej państw członkowskich, która *implicite* zakładałaby zasadniczą zmianę spojrzenia na zakres narodowej suwerenności w podejmowaniu decyzji w polityce energetycznej. Wzrosło oczekiwanie, że państwa członkowskie będą uwzględniać w swoich relacjach zagranicznych interes wspólnego bezpieczeństwa energetycznego Europy i dbać o jego realizację. Wreszcie, zaczynające się pojawiać w obiegu pojęcie zagranicznej polityki energetycznej sugerowało istotny związek między działaniami z zakresu przyporządkowanej dotąd do sfery gospodarki energetyki a polityką i dyplomacją.

Przedmiotem tego artykułu jest rola Niemiec, a w szczególności ich relacji z Rosją, w dyskusji nad bezpieczeństwem energetycznym i wspólną zagraniczną polityką energetyczną UE. Z trzech powodów przypadek Niemiec może

uchodzić za szczególny. Pierwszy dotyczy stosunku Niemiec do integracji europejskiej. Powojenna Republika Federalna Niemiec uchodziła zazwyczaj za państwo doskonale zeuropeizowane i tradycyjny motor integracji europejskiej¹. Specyfika ukształtowanego w powojennych dziesięcioleciach modelu polityki zagranicznej RFN polegała w znaczącej mierze na uznaniu procesu integracji za najważniejsze forum realizacji niemieckich interesów, utożsamieniu niemieckich interesów z interesami europejskimi i poparciu dla tworzenia wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE². Maksymą niemieckiej polityki europejskiej pozostawało przekonanie, że „im więcej

Europy, tym lepiej dla Niemiec”³. Mimo pewnych zmian w okresie po zjednoczeniu w 1990 roku, w literaturze naukowej dominuje przekonanie, że zasadnicze elementy tego modelu nie uległy zmianie.

Powód drugi związany jest ze znaczeniem Niemiec dla polityki energetycznej UE jako takiej. Niemcy są nie tylko największym krajem członkowskim UE, lecz także największym konsumentem energii w UE. Waga ich politycznego potencjału oraz ekonomicznych interesów jest więc niebagatelna⁴. Innymi słowy, wysiłki na rzecz wspólnej polityki energetycznej UE są bez wsparcia Niemiec w dużej części skazane na niepowodzenie.

Powód trzeci to specjalne relacje Niemiec z Rosją, będącą najważniejszym zewnętrznym dostawcą energii do Unii Europejskiej. Niemcy utrzymują z Rosją strategiczne partnerstwo, są jej najważniejszym partnerem handlowym, a współpraca między nimi jest wyjątkowo zaawansowana właśnie w sektorze energetycznym. Dotyczy to nie tylko

¹ Klaus H. Goetz, *Integration Policy in a Europeanized State: Germany and the Intergovernmental Conference*, „Journal of European Public Policy”, 1996, vol. 3, no. 1

² Spośród licznej literatury na ten temat zob. przede wszystkim: Peter J. Katzenstein, *Tamed Power. Germany in Europe*, Ithaca NY: Cornell University Press 1997; Uwe Schmalz, *Deutschlands europäisierte Außenpolitik. Kontinuität und Wandel deutscher Konzepte zur EPZ und GASP*, VC Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2004; Simon Bulmer, Charlie Jeffery, William E. Paterson, *Deutschlands europäische Diplomatie. Die Entwicklung des regionalen Milieus*, w: Werner Weidenfeld (Hrsg.), *Deutsche Europapolitik. Optionen wirksamer Interessenvertretung*, Europa Union Verlag, Bonn 1998, s. 11-102; Joachim Schild, *Europäisierte Nationalstaaten. Deutschland und Frankreich im europäischen Mehrebenensystem*, w: Michael Meimeth, Joachim Schild (Hrsg.), *Die Zukunft von Nationalstaaten in der europäischen Integration. Deutsche und französische Perspektiven*, Opladen 2002.

³ William E. Paterson, *Does Germany Still Have a European Avocation?*, European Research Working Paper Series, Number 15, Institute For German Studies, European Research Institute, University of Birmingham September 2006, <http://www.eri.bham.ac.uk/research/WP15Paterson.pdf>, s. 17.

⁴ O tym, że niewiele krajów ma taki wpływ na światową politykę energetyczną, jak Niemcy, pisze się m.in. w raporcie Międzynarodowej Agencji Energii (IEA): *Energiepolitik der IEA-Länder Deutschland - Prüfung 2007*.

rozmiarów importu ropy i gazu, lecz także powiązań między firmami i skali dialogu energetycznego na najwyższym szczeblu politycznym.

W jakim stopniu napięcia między silnym bilateralnym partnerstwem z Rosją a oczekiwaniami wobec Niemiec na forum UE wpływały na pozycję Berlina w kwestii wspólnej polityki energetycznej UE? Jakie znaczenie miała presja oddziałująca na stosunki Niemiec z Rosją za sprawą politycznych dyskusji i inicjatyw podejmowanych na szczeblu UE w wymiarze energetycznym? Czy w jej wyniku polityka Niemiec wobec Rosji silniej zakorzeniona została w kontekście unijnym?

Takie ujęcie problemu nawiązuje do pojęcia europeizacji. Odnosi się ono do procesów zachodzących między decyzjami i działaniami podejmowanymi na szczeblu UE a decyzjami i działaniami państw członkowskich. Koncepcja europeizacji jako podejścia analitycznego pomaga w szczególności pokazać, w jakim stopniu polityka, instytucje i tożsamości państw członkowskich UE zmieniają się pod wpływem procesów zachodzących na szczeblu unijnym. Według klasycznej definicji europeizacja to “proces reorientacji kierunku i kształtu polityki w takim stopniu, że dynamika polityczna i ekonomiczna Wspólnot Europejskich staje się częścią logiki

organizacyjnej w procesie politycznym na szczeblu krajowym”⁵. Wedle innej definicji europeizacja to “zestaw struktur, ram poznawczych i procesów rozgrywających się na poziomie państw członkowskich lub poniżej tego poziomu w nachodzących na siebie sferach polityki, ekonomii i społeczeństwa, które są konsekwencją, w sposób bezpośredni lub pośredni, integracji europejskiej”⁶.

Europeizacja nie jest jednak drogą jednokierunkową. Pojęcie europeizacji odnosi się bowiem zarówno do sytuacji, w której państwa członkowskie zmuszone są dostosowywać się (instytucje, prawo, politykę) do wymogów funkcjonowania w ramach UE, jak i do faktu, że same starają się wpływać na kształt decyzji podejmowanych na unijnym szczeblu. Ten pierwszy wymiar europeizacji nazywany jest w literaturze przedmiotu *downloading* (wprowadzanie wzorców postępowania właściwych systemowi UE na szczeblu krajowym), drugi zaś określa się mianem *uploading* (przenoszenie realizacji własnych interesów na forum UE)⁷. Istotą

⁵ Robert Ladrech, *Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France*, „Journal of Common Market Studies”, Vol. 32, No. 1, March 1994, s. 69.

⁶ Jeffrey J. Anderson, *Europeanization and the Transformation of the Democratic Polity 1945-2000*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 40, 2000, Number 5, s. 796.

⁷ Por. Tanja Boerzel, Thomas Risse, *When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change*, *European Integration online Papers (EIoP)* Vol. 4 (2000) N° 15;

europcyzacji jest więc wzajemne oddziaływanie i napięcie między oboma wymiarami, w których państwa członkowskie UE prowadzą swoją politykę: wymiarem unijnym i wymiarem narodowym. Jedne państwa łatwiej „poddają” się europcyzacyjnej presji, wynikającej z procesów zachodzących na forum UE, w innych przypadkach przebiega to wolniej i przynosi inne rezultaty⁸.

Dyskusja nad bezpieczeństwem energetycznym była oczywistym przykładem takiej presji: państwa członkowskie stanęły w obliczu konieczności ustosunkowania się do prób ingerencji w zastrzeżony dotąd dla nich obszar kompetencji. Analiza polityki energetycznej Niemiec ze szczególnym uwzględnieniem jej „wymiaru rosyjskiego” służyć będzie tym samym odpowiedzi o zakres „europcyzacji” tego obszaru niemieckiej polityki.

W części 1 tego tekstu przedstawiony zostanie problem bezpieczeństwa

energetycznego UE i jego „rosyjskiego wymiaru”. Skąd bierze się przekonanie o nowej jakości wyzwań stojących przed UE wymagających odpowiedzi w postaci wspólnej zagranicznej polityki energetycznej? Jakie czynniki wpłynęły na zmianę postrzegania Rosji i jej roli jako głównego dostawcy surowców do UE? Jaka była odpowiedź Unii Europejskiej na te wyzwania i na czym polegała „europcyzacyjna presja” na państwa członkowskie?

W części 2 analizie poddane zostaną stosunki między Niemcami a Rosją w wymiarze energetycznym. Na czym polega niemiecko-rosyjskie partnerstwo energetyczne? Jakie są jego ekonomiczne i polityczne przesłanki? Jak rozwijało się ono na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat? Analizie poddane zostanie kwestia budowy tzw. gazociągu bałtyckiego (Nord Stream), będącego niewątpliwie okrętem flagowym niemiecko-rosyjskiej współpracy energetycznej, ale odgrywającego także niebagatelną rolę z perspektywy całej Europy. Zajmiemy się także stosunkiem Niemiec do formułowanych na szczeblu UE konkretnych propozycji zmierzających do wzmocnienia „wspólnego głosu” UE w sprawach energetycznych. W szczególności przedmiotem zainteresowania będą te aspekty tej polityki, które mają bezpośrednie odniesienie do

<http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-015a.htm>; E. Bomberg, J. Peterson, Policy Transfer and Europeanization: Passing the Heineken test? *Queen's Papers on Europeanisation* No. 2/2000, <http://www.qub.ac.uk/ies/onlinepapers/poe2.html>; Claudia Major, Karolina Pomorska, Europeanization: Framework or Fashion? *CFSP Forum*, vol. 3, no. 5, s. 1-3.

⁸ Por. Tanja Boerzel, Thomas Risse, When Europe Hits Home, op. cit., s. 13. Zob. także: Johan P. Olsen, The Many Faces of Europeanization, *Journal of Common Market Studies*, 2002, Vol. 40, Number 5, tam: s. 928-929.

„rosyjskiego wymiaru” bezpieczeństwa energetycznego UE.

W Zakończeniu wrócimy do centralnego pytania tego tekstu, dotyczącego relacji między europejskim wymiarem bezpieczeństwa energetycznego a dążeniem Niemiec do silnego bilateralnego partnerstwa energetycznego z Rosją. Istnieje przekonanie, „że niemieckie interesy narodowe [w polityce energetycznej] są raczej inne niż interesy Europy jako całości i że bilateralne stosunki, jaki Niemcy umacniają z Rosją pozostają w sprzeczności z szeroko pojętymi interesami Europy”⁹. Spróbujemy odpowiedzieć na pytanie, czy tak jest w rzeczywistości oraz wskazać jakie czynniki odpowiedzialne są za kształt niemieckiej polityki.

2. Bezpieczeństwo energetyczne UE i jego „wymiar rosyjski”

2.1 Nowe wyzwania bezpieczeństwa energetycznego UE

Postulaty intensyfikacji działań Unii Europejskiej w dziedzinie polityki energetycznej były konsekwencją przekonania, że w odniesieniu do bezpieczeństwa energetycznego Europa znalazła się - przynajmniej od początku

⁹ Dieter Helm, *The Russian dimension and Europe's external energy policy*, 3rd September 2007, www.dieterhelm.co.uk, s. 35.

XX stulecia - w zupełnie nowej sytuacji¹⁰. Jej bodaj najważniejszym elementem jest świadomość rosnącej zależności Europy od dostaw energii. Unia Europejska jest największym importerem energii na świecie, w 2005 roku 56 procent zużywanej w 25 państwa członkowskich energii pochodziło z importu. Wraz z wyczerpywaniem się europejskich zasobów gazu i ropy (głównie w Morzu Północnym) zależność ta będzie wzrastać. W szczególności dotyczy to tych właśnie kluczowych nośników energii. W stosunku do 2005 roku wielkość importu gazu wzrośnie – według szacunków Komisji Europejskiej – z 57 procent do 83 procent, zaś importu ropy z 82 do 93 procent w 2030 roku¹¹. Szczególnie rosnący udział gazu zarówno w strukturze importu, jak i zużycia energii jest powodem niepokoju. Jest on nieunikniony, gdyż gaz jest bardziej ekologicznym źródłem energii niż ropa, coraz częściej używanym do produkcji energii elektrycznej. Zarazem jednak jego dostawy wymagają rozbudowanej i kosztownej infrastruktury (gazociągów). O ile w przypadku handlu

¹⁰ Jeden z analityków pisał o „nowym kontekście bezpieczeństwa europejskiego gazu”. Jonathan Stern, *The New Security Environment for European Gas: Worsening Geopolitics and Increasing Global Competition for Gas*, Oxford Institute for Energy Studies, NG 15, October 2006.

¹¹ Mitteilung der Kommission and den Europäischen Rat und das Europäische Parlament. *Energiepolitik für Europa*, Brüssel, den 10.1.2007 KOM(2007), s. 4.

ropą istnieje prawdziwy rynek tego surowca i można go kupować od różnych dostawców, o tyle w przypadku gazu kraje importujące uzależnione są od długoterminowych kontraktów i długoletnich zobowiązań. Tym samym z punktu widzenia bezpieczeństwa uzależnienie od importu gazu ma o wiele bardziej doniosłe znaczenie. „Czasy łatwej energii minęły. Globalny popyt rośnie, podczas, gdy podaż wyczerpuje się. Inwestycje, które pozwolą zapewnić dostawy w przyszłości idą w setki i miliony dolarów”¹².

Europa nie tylko potrzebuje jednak coraz więcej energii od zewnętrznych dostawców, lecz znajduje się także w sytuacji rosnącej konkurencji o źródła energii. „W związku z rosnącą zależnością od importu głównych regionów konsumenckich, takich jak USA, Indie, Chiny czy inne kraje azjatyckie, stosunki energetyczne staną się coraz bardziej upolitycznione”¹³. W dodatku najuważniejsze rezerwy bogactw naturalnych znajdują się w krajach o reżimach niedemokratycznych lub wręcz autorytarnych. Nie tylko są one niechętne liberalizacji własnej polityki energetycznej, jaka stopniowo następuje po stronie Unii

Europejskiej, lecz mogą one postrzegać nośniki energii jako instrument nacisku i szantażu. Postępujące uzależnienie Europy od dostaw energii z tych właśnie krajów gwałtownie redukuje możliwości oddziaływania na nie w tych sferach, które z punktu bezpieczeństwa i wartości europejskich mają kluczowe znaczenie: promowania demokracji, pokojowej współpracy, poszanowania praw człowieka¹⁴. W dodatku postępująca liberalizacja rynku energetycznego w UE i forsowana przez Komisję Europejską polityka konkurencji również zaostrzają relacje między UE a krajami eksportującymi energię. Zmuszają one bowiem dostawców do akceptacji reguł, na które kraje te nie chcą się najczęściej zgodzić¹⁵.

Nie mniejsze znaczenie ma fakt, że ceny energii gwałtownie rosną. Podczas gdy na początku stulecia baryłka ropy kosztowała około 15 dolarów, w 2008 roku – w wyniku narastającego popytu oraz kryzysów politycznych w rejonie Zatoki Perskiej (wojna Iraku) – jej cena zbliżała się do 140 dolarów. Optymistyczne przewidywania z końca ubiegłego wieku, zgodnie z którymi ceny surowców energetycznych utrzymywać się będą na bardzo niskim

¹² Javier Solana, Address at the conference Towards an EU External Energy Policy, 20 November 2006, s. 1.

¹³ Clingendael, Study on Energy Supply and Geopolitics (TREN/C1-06-2002), s. 16.

¹⁴ Javier Solana, Address at the conference Towards an EU External Energy Policy, 20 November 2006, s. 2.

¹⁵ Jonathan Stern, The New Security Environment for European Gas, op. cit., s. 26.

poziomie, całkowicie się nie sprawdziły¹⁶. Od 2001 roku odnotowywany jest stały ich wzrost, co dodatkowo zwiększa stawkę w konkurencji o strategiczne i ograniczone zasoby.

Skala tych nowych wyzwań kontrastuje z możliwościami działania, w jakie wyposażona jest Unia Europejska w polityce energetycznej. Zgodnie z traktatami europejskimi, sprawy te w znaczącej mierze pozostawione w gestii państw członkowskich¹⁷. Sektor energetyczny, jako szczególnie wrażliwy z punktu widzenia bezpieczeństwa kraju, wyłączony został w dużej mierze ze sfery jednolitego rynku europejskiego. Oznaczało to, że nie podlegał on przez długi czas forsowanemu przez Komisję Europejską wysiłkom na rzecz pełnej liberalizacji. Dopiero w końcu lat 90-ych przyjęty został na wniosek Komisji tzw. pierwszy pakiet energetyczny, składający się z dyrektyw dotyczących rynku gazu (1996) i elektryczności (1998), otwierający jednak tylko drogę do wolnej konkurencji. Także tzw. drugi pakiet energetyczny z

2003 roku nie przyniósł spodziewanych rezultatów. Wprawdzie formalna liberalizacja rynku energetycznego dokonała się i firmy energetyczne uzyskały możliwość oferowania swoich usług (produktów) na terenie całej UE na równych prawach. Niemniej prawo to pozostało w dużej części tylko na papierze. Liberalizacji rynku energetycznego nie towarzyszyło bowiem stworzenie odpowiedniej infrastruktury w całej Europie, dzięki której firmy korzystałyby ze swoich nowo nabytych praw. W szczególności brak połączeń infrastrukturalnych pomiędzy narodowymi sieciami przesyłowymi gazu i elektryczności spowodował, że wolna konkurencja nie mogła w rzeczywistości zaistnieć. Skoro bowiem nośniki energii (przede wszystkim gaz) oraz elektryczność nie mogły być swobodnie przesyłane poza granice państw członkowskich, znaczenie zapisów pozwalających im na dokonywanie takich operacji pozostało ograniczone.

Tak więc mimo wysiłków podejmowanych przez Komisję Europejską rynki energetyczne zachowały w dużej mierze swój narodowy charakter, a dominującą pozycję uzyskały na nich wielkie koncerny energetyczne. Paradoksalnie bowiem formalna liberalizacja rynku energetycznego nie poparta dostosowaniem istniejącej infrastruktury

¹⁶ John V. Mitchell, *New Era for Oil Prices*, Chatham House, August 2006.

¹⁷ Na temat kompetencji UE w polityce energetycznej: Katarzyna Kosior, Chris Mögelin, *Energy Policy and Energy Law of the European Union*, w: Leszek Jesień (ed.), *The Future of European Energy Security*, Tischner European University, Kraków 2006, s. 13-36. Zob. także: Oliver Geden, Severin Fischer, *Die Energie- und Klimapolitik der Europäischen Union. Bestandsaufnahme und Perspektiven*. Nomos-Verlag, Baden-Baden 2008.

do jej wymogów doprowadziła do koncentracji rynku europejskiego na wielką skalę. Poprzez fuzje przedsiębiorstw firmy takie jak EON, EDF czy RWE rozszerzyły znacznie zakres swojej aktywności na rynkach zagranicznych. Ich silna, czasem zbliżona do mono- lub oligopolistycznej, pozycja na rynku energii, okazała się z kolei dodatkową przeszkodą dla rzeczywistej liberalizacji i wolnej konkurencji. Wielkie europejskie koncerny energetyczne niechętnie odnosiły się do prób dopuszczenia nowych aktorów na zdominowane przez nie rynki. Sytuacja, w której tzw. narodowi czempioni sprawują pełną kontrolę nad rynkami swoich krajów, jest w ich interesie i nie skłania do dokonywania inwestycji w sieci przesyłowe i interkonektory¹⁸.

Obok świadomości nowego kontekstu bezpieczeństwa energetycznego oraz niedorozwoju wspólnego rynku energii w UE, impulsem do działania stały się także zmiany klimatyczne, grożące katastrofalnymi następstwami dla całego globu. W ich świetle ogromnego znaczenia nabrał z kolei problem efektywności wykorzystania energii. Za sprawą wszystkich tych czynników w europejskiej dyskusji dokonana się głęboka zmiana perspektywy spojrzenia na

¹⁸ Dieter Helm, *The Russian dimension*, op. cit., s. 50.

problematykę energetyczną. Dotąd w centrum zainteresowania Brukseli i państw członkowskich znajdowały się kwestie dotyczące struktury i regulacji wewnętrznego rynku energetycznego Unii Europejskiej¹⁹. Zmiana, o której mowa, wiodła tymczasem do ukształtowania się „nowego paradygmatu”. Polegałby on, jak pisze autor tego pojęcia Dieter Helm, na odejściu od dominującego dotąd postrzegania jej w kategoriach liberalizacji rynku i polityki konkurencji oraz zastąpieniu go zagadnieniami bezpieczeństwa dostaw i zapobiegania zmianom klimatycznym²⁰. Element „bezpieczeństwa” w tym nowym paradygmacie nie byłby jednak tak silnie wyeksponowany, gdyby nie drugi, obok wyzwań globalnych, impuls do działania w europejskiej polityce energetycznej: Rosja.

2.2 Rosja: partner strategiczny czy strategiczne ryzyko?

Jak to lapidarnie ujął jeden z brytyjskich analityków, „kwestia bezpieczeństwa energetycznego (UE) sprowadza się do gazu oraz (mimo iż Europa ma wielu innych dostawców, którzy mogliby

¹⁹ Por. Richard Youngs, *Europe's External Energy Policy: Between Geopolitics and the Market*, CEPS Working Document No. 278/ November 2007.

²⁰ Dieter Helm, *The Russian dimension*, op. cit., s. 51.

zminimalizować obawy) do Rosji”²¹. Na czym polega „rosyjskie wyzwanie” europejskiej polityki energetycznej i dlaczego pojawiło się ono w europejskiej debacie dopiero w ostatnich kilku latach?

Uzależnienie Europy od dostaw gazu z Rosji systematycznie wzrasta. W 2030 roku 84 procent zapotrzebowania Unii Europejskiej na ten surowiec pokrywane będzie przez import z Rosji (obecnie 40 procent). Rosja jest dla UE nie mniej istotnym partnerem, jeśli chodzi o dostawy ropy, choć w tym wypadku ze względu na wspomnianą charakterystykę rynku ropy ma to mniejsze znaczenie. W latach osiemdziesiątych, kiedy mimo napięć związanych z zimną wojną nawiązywano bliską współpracę energetyczną między Europą Zachodnią a Związkiem radzieckim, obowiązywała niepisana reguła, że państwa zachodnioeuropejskie nie mogą pokrywać więcej niż 30 procent swojego zapotrzebowania na gaz z dostaw z ZSRR²². Nie ulega przy tym wątpliwości, że relacje między Unią Europejską a Rosją w sektorze energetycznym noszą znamiona współzależności. Z punktu widzenia gospodarki rosyjskiej, dla której eksport surowców jest najważniejszym źródłem

dochodów, Unia Europejska jest partnerem kluczowym. Około jednej trzeciej produkowanego w Rosji gazu przeznaczana jest na eksport. Z tego ponad trzy czwarte (160 mld m³) trafia rocznie do krajów europejskich i Turcji²³. Niemniej wrażliwość Europy na ewentualne zakłócenia w dostawach (z powodów technicznych lub politycznych) jest większa niż finansowe skutki, jakie odczuwalne byłyby w takiej sytuacji w Rosji. Szczególnie w obliczu tego, że za sprawą gwałtownego wzrostu cen surowców strategicznych Rosja zgromadziła pokaźne rezerwy walutowe stanowiące istotne zabezpieczenie przed ewentualnymi kryzysami.

Problem rosyjski ma z punktu widzenia bezpieczeństwa dostaw dla Europy także inny wymiar. Nie tylko rosnące uzależnienie UE, lecz także wątpliwości co do tego, czy Rosja będzie w stanie wywiązać się ze swoich zobowiązań jako dostawca, są źródłem obaw. Pokrycie zwiększonego popytu na gaz w Europie wymaga bowiem istotnych nakładów inwestycyjnych w Rosji, nie tylko w infrastrukturę przesyłową, lecz przede wszystkim w wydobycie surowca (*upstream*). Wysokość tych nakładów w

²¹ David Buchan, Europe's mid summer blues, Oxford Energy Comment, August 2007, s. 1.

²² Jonathan Stern, The Future of Russian Gas and Gasprom, Oxford University Press 2005, s. 140.

²³ Cyt. za: Ernest Wyciszkievicz, Rosyjski sektor naftowo-gazowy – uwarunkowania wewnętrzne i perspektywy rozwoju, w: Ernest Wyciszkievicz (red.), Geopolityka rurociągów. Współzależność energetyczna a stosunki między narodowe na obszarze postsowieckim, s. 17

Strategii energetycznej Rosji do 2020 szacuje się na 164-171 mld dolarów w sektorze gazowym oraz 157-197 mld dolarów w sektorze naftowym²⁴. Dotychczasowa strategia Gazpromu zmierza jednak w innym kierunku. Znakomita większość inwestycji kierowana jest na budowę nowych rurociągów, podczas gdy eksploracja nowych złóż gazu posuwa się w niewystarczającym – z punktu widzenia UE – tempie. To, że wzrost dostaw gazu z Rosji nie jest pewny, wiąże się także z planami dywersyfikacji eksportu gazu na rynki amerykańskie i azjatyckie. Nie mniejszy problem stanowi ciągły wzrost zapotrzebowania na gaz na rosyjskim rynku wewnętrznym. Szczególnie w sytuacji wyrównania cen gazu sprzedawanego konsumentom krajowym do poziomu cen światowych nacisk na eksport gazu i wspierające go inwestycje mógłby znacznie osłabnąć. „Im większa jest cena gazu na rynku wewnętrznym w stosunku do cen europejskim, tym mniejsza skłonność do zwiększania eksportu do Europy”²⁵. Zdaniem

Jonathana Sterna, Europa nie powinna liczyć na to, że około 2020 roku będzie miała do dyspozycji więcej niż 200 bilionów m sześć. gazu z Rosji i nie powinna liczyć na zwiększenie tej ilości w latach późniejszych²⁶. Pesymistyczne szacunki zdolności Rosji do wywiązywania się ze swoich zobowiązań są podważane lub relatywizowane przez innych ekspertów²⁷. Niewątpliwie jednak pojawienie się dyskusji na ten temat istotnie wpłynęło na postrzeganie znaczenia „czynnika rosyjskiego” w europejskiej polityce energetycznej.

Dla bezpieczeństwa energetycznego UE nie mniej istotne od rosnącego stopnia uzależnienia od Rosji są zmiany w polityce rosyjskiej i podejściu Kremla do kwestii energetycznych. Jak pisze Vladimir Milov, „dzisiejszy krajobraz stosunków energetycznych między Rosją a Europą jest całkowicie odmienny od tego z lat 80-ych. W przeciwieństwie do tamtego okresu Rosja ma już dojrzałą, ustabilizowaną pozycję na europejskim rynku gazu, a interesy rosyjskich władz skupiają się przede wszystkim na rozszerzeniu ich dotychczasowej

²⁴ Cyt. za: Ernest Wyciszkiwicz, Rosyjski sektor naftowo-gazowy, op. cit., s. 27.

²⁵ Jonathan Stern, The New Security Environment for European Gas, op. cit., s. 8. Takie stanowisko prezentują m.in. Alan Riley, The Coming of the Russian Gas Deficit: Consequences and Solutions, CEPS Brief, 2006; Frank Umbach, Europas Energieabhängigkeit, Eurasisches Magazin, 28.02.2006; Frank Umbach, Sichere

Energieversorgung auch in Zukunft, Internationale Politik, 8/2004, s. 17-28.

²⁶ Jonathan Stern, The New Security Environment for European Gas, op. cit., s. 9.

²⁷ Zob. Roland Götz, Russlands Erdgas und Europas Energiesicherheit, SWP-Studie, August 2007.

obecności”²⁸. W latach 70 i 80-ych, kiedy Związek Radziecki budował swoją infrastrukturę przesyłową do Europy, chodziło przede wszystkim o wejście na tamtejsze rynki i finansowe korzyści ze sprzedaży nowo odkrytych rezerw gazu. Od początku XXI wieku, wraz z nastaniem rządów prezydenta Władimira Putina, eksport surowców energetycznych stał się nie tylko problemem gospodarczym, lecz w dużej mierze politycznym. Idea „supermocarstwa energetycznego”, którą w 2006 roku sformułował doradca prezydenta Władysław Surkow, nadała temu zmianie w podejściu do polityki energetycznej podbudowy ideologicznej²⁹. O znaczeniu surowców jako instrumentu polityki zagranicznej sam Putin pisał w swojej pracy doktorskiej, a źródłem spekulacji co do charakteru i zakresu, w jakim zostanie on zastosowany, stały się zapowiedzi powołania do życia „gazowego OPEC”³⁰. W 2002 roku podczas szczytu

niemiecko-rosyjskiego Putin wprost powiązał zależność Niemiec i Europy od dostaw surowców energetycznych z Rosji z kwestiami politycznymi. Mówiąc o tym, że Rosja nie może być postrzegana przez Europę jako ciało obce i żądając równoprawnego traktowania przez NATO zasygnalizował, że w przeciwnym razie mogą pojawić się problemy w stosunkach gospodarczych³¹.

Putin doprowadził do konsolidacji sektora energetycznego w Rosji, osłabiając albo wręcz niszcząc prywatne koncerny oligarchów³² i budując państwowy monopol, głównie za pomocą Gazpromu oraz Rosneftu (w sektorze naftowym). Elementem tej nowej – po okresie względnej, choć chaotycznej liberalizacji za prezydentury Borisa Jelcyna – była nacjonalizacja bogactw naturalnych oraz ograniczenie roli przedsiębiorstw zagranicznych w rosyjskim przemyśle wydobywczym. W Europie Zachodniej najsilniejszym echem odbiły się spektakularne przypadki zerwania zawartych wcześniej porozumień i kontraktów z firmami zagranicznymi.

²⁸ Vladimir Milov, *Energy Relations of Europe, Germany and Russia in the Transatlantic Context*, w: *The US-German-Russian Triangle: German-Russian Relations and the Impact on Transatlantic Agenda*, AICGS Working Paper Series, 2007, s. 17.

²⁹ Na ten temat: Ernest Wyciszkiwicz, *Rosyjski sektor naftowo-gazowy*, op. cit., s. 5-56.

³⁰ Wielu ekspertów sceptycznie wypowiada się na temat możliwości realizacji takiej współpracy między eksporterami gazu. Niemniej samo pojawienie się takiego pomysłu w dyskusji oraz zapowiedź zacieśnienia współpracy między Rosją i Algierią w sektorze energetycznym miały istotne znaczenie dla europejskiej dyskusji o Rosji jako gwarancie bezpieczeństwa energetycznego UE. Por. np. Roland Götz, *Debatte über die Energieversorgung Europas*,

SWP-Diskussionspapier, FG 5 2007/05, März 2007; Ernest Wyciszkiwicz, *Ernest Wyciszkiwicz, Rosyjski sektor naftowo-gazowy*, op. cit.

³¹ Putin und Schröder legen Schuldenstreit bei, *Handelsblatt*, 11.04.2004.

³² Najgłośniejszą była „sprawa Jukosu” w 2003, kiedy to pod zarzutem przestępstw podatkowych aresztowany i uwięziony został szef tego naftowego giganta, a jego przedsiębiorstwo w krótkim czasie doprowadzone do upadku.

Koncern Shell zmuszony został w 2006 roku do odsprzedania Gazpromowi części swoich udziałów w projekcie wydobywczym Sachalin II. W przypadku rosyjsko-brytyjskiego konsorcjum BP-TNK, które zamierzało podjąć się wydobycia gazu ze złoża Kowykta, władze uniemożliwiły uzyskanie koncesji. Z kolei w przypadku złóż Sztokman Moskwa nagle odwołała ciągnący się od dłuższego czasu przetarg. We wszystkich tych przypadkach celem było uniemożliwienie zachodnim koncernom zajęcia silnej pozycji na rosyjskim rynku energetycznym, a przede wszystkim niedopuszczenie ich do inwestycji w wydobycie surowca (*upstream*). Zgodnie z nową strategią i w obliczu gwałtownie rosnących zysków w eksporcie surowca, ta sfera uznana została za zastrzeżoną dla państwa domenę strategiczną. Gazprom przejął całkowitą kontrolę nad tym sektorem gospodarki także po to, by zapewnić sobie dogodną pozycję wyjściową w walce o nowe rynki zbytu i dalszej ekspansji. Jej przejawem są inwestycje koncernu na rynkach krajów członkowskich UE³³, a przede wszystkim aktywna polityka budowy gazociągów, mająca na trwałe zapewnić Gazpromowi dominującą pozycję jako dostawcy energii w Europie oraz kontrolę nad sieciami

³³ Gazprom in Europe. Faster Expansion in 2006, Centre for Eastern Studies, Warsaw 2007, s. 4.

przesyłowymi z basenu Morza Kaspijskiego i Azji Centralnej³⁴. Na mocy ustawy o eksporcie gazu z lipca 2006 roku Gazprom otrzymał monopol w tej dziedzinie.

Kontekst bezpieczeństwa energetycznego Unii Europejskiej zmienił się także dramatycznie w wyniku rozszerzenia na wschód. W przeciwieństwie do państw Europy Zachodniej, dla których import gazu z Rosji jest jedną z wielu źródeł zaopatrzenia, nowe państwa członkowskie znajdują się w stosunku daleko większej zależności od dostaw od Gazpromu. W niektórych z nich, jak w państwach bałtyckich, sięga ona nawet 100 procent. Z jednej więc strony zależność Unii Europejskiej jako całości od dostaw energii z Rosji po rozszerzeniu na wschód istotnie wzrosła, z drugiej zaś pojawiły się w niej państwa, dla których sprawa bezpieczeństwa energetycznego i jej „rosyjski wymiar” ma znaczenie fundamentalne. Zasadnicze różnice w definiowaniu roli Rosji jako partnera we współpracy energetycznej wynikające z obiektywnych interesów gospodarczych i geopolitycznych między państwami

³⁴ Na ten temat m.in.: Alexander Rahr, *Russland gibt Gas, Die Rückkehr einer Weltmacht*, Carl Hanser Verlag, München 2008, s. 125-144; Ernest Wyciszkiwicz, *Rosyjska polityka energetyczna w basenie Morza Kaspijskiego*, w: Ernest Wyciszkiwicz (red.), *Geopolityka rurociągów. Współzależność energetyczna a stosunki międzynarodowe na obszarze postsowieckim*, s. 137-186.

członkowskimi (przy czym podział na nowych i starych członków ma najistotniejsze znaczenie) wywołały napięcia i nadały zewnętrznej polityce energetycznej UE istotną rangę polityczną³⁵. To w szczególności dla tych krajów postulat wspólnego głosu UE wobec Rosji stał się jednym z priorytetów w ich polityce europejskiej. Stosunek do problemów, z jakimi we współpracy energetycznej z Rosją borykają się te najbardziej od niej uzależnione kraje, stał więc swego rodzaju testem solidarności energetycznej w Europie zdolności pozostałych państw do wyjścia w ich polityce poza horyzont wąskiego interesu narodowego.

Ostatnim, lecz zapewne najsilniejszym impulsem świadczącym o zmieniającym się gwałtownie kontekście, w jakim toczy się europejska dyskusja o polityce energetycznej, były kryzysy gazowe z 2006 i 2007 roku. Po raz pierwszy od ponad trzydziestu lat współpracy energetycznej Europy Zachodniej z Rosją (Związkiem Radzieckim) doszło do zakłóceń w dostawach surowca z tego kraju. Powodem były konflikty między Rosją a krajami tranzytowymi, Ukrainą i Białorusią, dotyczącymi warunków finansowych, na jakich gaz miał być transportowany przez ich terytorium. W

³⁵ Oliver Geden, Pack´ den Bären in den Tank, Der Tagesspiegel, 6.06.2008.

obu przypadkach rosyjski monopolista zdecydował się na czasowe odcięcie dostaw do tych krajów, w celu wywarcia presji na kontrahenta. Spory między Moskwą a Kijowem i Mińskiem miały dwojakie oblicze. Z jednej strony stawką były dochody ze sprzedaży i tranzytu surowca. Rosja przez wiele lat utrzymywała zaniżone ceny eksportowanej do byłych państw ZSRR gazu i ropy, licząc, że w ten sposób zachowa wpływ na te kraje i możliwość ich reintegracji z Rosją. Nie ulega jednak wątpliwości, że z ekonomicznego punktu widzenia sytuacja ta miała dla Gazpromu i państwa rosyjskiego negatywne konsekwencje – w porównaniu z innymi odbiorcami handel z Ukrainą i Białorusią przynosił straty. Z drugiej jednak strony, konflikt gazowy z byłymi radzieckimi republikami miał także istotny wymiar polityczny. Moment podniesienia kwestii cen przez Rosję nie został wybrany przypadkowo. Wiele wskazuje na to, że w obu przypadkach chodziło o wywarcie presji na kraje, których rozwój polityczny nie był po myśli Kremla³⁶. „Putin przekształcił strategiczną politykę sąsiedztwa Rosji na obszarze Wspólnoty Niepodległych Państw coraz bardziej w energetyczną geopolitykę. Moskwa

³⁶ Por. Grzegorz Gromadzki, Wojciech Konończuk, Energetyczna gra. Ukraina, Mołdawia i Białoruś między Unią a Rosją, Fundacja S. Batorego, Warszawa 2007.

zmierza do tego, by dzięki rosnącemu geopolitycznemu i gospodarczemu znaczeniu ropy naftowej i gazu ziemnego zrzucić, albo nawet odwrócić, wcześniejsze zależności gospodarcze od Zachodu”³⁷.

2.3 Eksport europejskiego modelu polityki energetycznej: gwarancja bezpieczeństwa?

Nie ulega wątpliwości, że opisane tu zmiany na światowych rynkach surowców oraz w polityce głównego dostawcy energii do Europy, czyli Rosji, obnażyły słabość dotychczasowego podejścia Unii Europejskiej do spraw bezpieczeństwa energetycznego. W relacjach zewnętrznych kierowała się ona dotąd strategią opartą na promocji zasad wolnego rynku jako będących najlepszą gwarancją stabilnej i efektywnej współpracy z producentami i dostawcami energii. Innymi słowy, starania Unii Europejskiej zmierzały do rozszerzania zakresu stosowania własnych norm, procedur i zasad funkcjonowania rynku energii na inne kraje i tworzenie w ten sposób wspólnych dla wszystkich i przejrzystych ram współpracy. U podstaw takiego podejścia leżało przekonanie, że bezpieczeństwo energetyczne i

międzynarodowa współpraca w tym zakresie zależy przede wszystkim od tego, czy zasady wolnej konkurencji, swobody inwestycji, liberalizacji rynku, ochrony praw konsumenta i producenta etc. przyjęte zostaną przez jak największą liczbę państw.

Najważniejszym instrumentem tego podejścia stała się uchwalona w 1994 roku Europejska Karta Energetyczna, mająca na celu wspieranie paneuropejskiej współpracy w dziedzinie energetyki. Jej pomysł powstał w 1991 roku, a jego autorem był ówczesny holenderski premier Ruud Lubbers. Karta Energetyczna była w dużej mierze odpowiedzią na koniec zimnej wojny i pojawiające się wówczas niespotykane dotąd możliwości współpracy między Wschodem a Zachodem. Po stronie Europy Zachodniej istotną rolę odgrywało także dążenie do wsparcia kapitałowego i technologicznego przemysłu energetycznego na obszarze byłego ZSRR, co wymagało wszakże istnienia przejrzystych reguł i gwarancji bezpieczeństwa inwestycji. Tę rolę spełniać miała właśnie Karta Energetyczna³⁸. Obejmuje ona zestaw zasad odnoszących się do wszelkich

³⁷ Alexander Rahr, *Russland gibt Gas, Die Rückkehr einer Weltmacht*, Hanser Verlag, München 2008, s. 126.

³⁸ Zob. Kepa Sodupe, Eduardo Benito, *Pan-European Energy Cooperation: Opportunities, Limitations and Security of Supply to the EU*, *Journal of Common Market Studies*, March 2001, Vol. 39, No. 1, s. 165-177.

aspektów współpracy energetycznej, począwszy od handlu, poprzez zasady inwestycji i tranzytu, a ż po kwestie rozwiązywania sporów i efektywności energetycznej. Karta weszła w życie w kwietniu 1998 roku, po tym jak została ratyfikowana przez wymaganą liczbę 30 sygnatariuszy³⁹. Z punktu widzenia Unii Europejskiej priorytetem było rozszerzenie stosowania zasad Karty na regiony leżące na jej peryferiach, tzn. Bałkany, Rosję, Azję Środkową, państwa kaukaskie, Ukrainę, Turcję, państwa basenu Morza Śródziemnego. Służyło temu m. in. stworzenie Europejskiej Wspólnoty Energetycznej z krajami bałkańskimi. Stosowne porozumienie podpisano w 2004 roku.

Być może najważniejszym adresatem Karty z punktu widzenia Europy Zachodniej była jednak Rosja. Wprawdzie była ona jednym z sygnatariuszy, nigdy nie dokonała jednak ratyfikacji Karty. Rosyjskie zastrzeżenia wobec tego dokumentu dotyczyły przede wszystkim kwestii związanych ze swobodą tranzytu nośników energii. Rosja nie chciała zaakceptować Protokołu o Tranzycie, zgodnie z którym państwa-sygnatariusze zobowiązują się udostępnienia swojej infrastruktury do tranzytu energii przez ich

terytorium. Przedstawiciele Rosji zgłaszali też zastrzeżenia co do zapisów dotyczących zasad przyjmowania zagranicznych inwestycji, zagrażających jakoby swobodzie decydowania o narodowych zasobach naturalnych. Innym problemem był wymóg Karty, zgodnie z którym Rosja powinna stosować tę samą wysokość opłat za gaz na rynku wewnętrznym, co w eksporcie surowca. Oznaczałoby zasadniczą podwyżkę cen krajowych, która, zdaniem rosyjskich władz, byłaby nie do udźwignięcia przez społeczeństwo i gospodarkę.

Zdaniem ekspertów, wiele rosyjskich zastrzeżeń zgłaszanych wobec Karty nie ma w istocie pokrycia w ich zapisach. Np. przedstawiona wyżej interpretacja postanowień protokołu tranzytowego ignoruje fakt, że nie zobowiązuje on wcale państw do zagwarantowania tranzytu z państw trzecich, lecz tylko „ułatwiania” go⁴⁰. Podobne nieporozumienia lub różnice w interpretacji reguł przewidzianych w Kartie dotyczą

³⁹ Zob. The Energy Charter. A Reader's Guide, http://www.encharter.org/fileadmin/user_upload/document/ECT_Guide_ENG.pdf.

⁴⁰ Najwięcej obaw Rosji budzi artykuł 8 Protokołu Tranzytowego. Rosja obawia się, że musiałaby się zobowiązać do otwarcia swoich sieci przesyłowych (gazociągi, ropociągi) dla państw trzecich. Oznaczałoby to, że tą drogą do Unii Europejskiej przesyłany mógłby być gaz od innych dostawców, np. z Azji Centralnej albo z basenu Morza Kaspijskiego. Stanowiłoby to zasadniczą zmianę. Dzisiaj surowce z tego regionu kupowane są przez Gazprom i to ta firma kontroluje ich dostawy i sprzedaż do odbiorców europejskich.

pozostałych punktów krytyki⁴¹. Nie wchodząc w szczegóły tej dyskusji, faktem pozostaje, że próba rozciągnięcia na Rosję podstaw europejskiego reżimu prawnego w zakresie polityki energetycznej, nie powiodła się. Tym samym w relacjach z najważniejszym partnerem fiasko odniosło też oparte na promocji *market governance* podejście Unii Europejskiej do kwestii bezpieczeństwa dostaw.

Wiele wskazuje na to, że nieadekwatność takiej strategii w relacjach z Rosją była konsekwencją błędnego, jak się wkrótce okazało, założenia, że cele UE i Rosji są w dziedzinie energetyki w dużej części zbieżne. Karta zaprojektowana została w latach 90-ych, w okresie politycznej i gospodarczej zapaści Rosji, kiedy to wydawało się, że europejska oferta współpracy może być dla Moskwy niezwykle atrakcyjna. Państwa europejskie traktowały Rosję podobnie jak kandydatów do członkostwa – przejście części *acquis* miało być drogą do koniecznych dla rosyjskiego sektora energetycznego inwestycji zagranicznych. Zakładano przy tym, że Rosja potrzebuje zarówno technologii, jak i kapitału i będzie wobec tego chętna do współpracy na

warunkach podyktowanych przez Unię Europejską.

Opisane wcześniej działania podejmowane przez Rosję przynajmniej od 2000 roku stanowią zaprzeczenie tych założeń europejskiej polityki. Liberalizacja rynku, dostęp zagranicznych inwestorów do źródeł wydobycia czy ułatwienia tranzytowe – wszystko to nie mieści się w koncepcji polityki energetycznej Rosji, ukierunkowanej na nacjonalizację surowców, ochronę własnego rynku i umacniania własnej pozycji jako energetycznego supermocarstwa. Można więc zakładać, że opór Rosji wobec ratyfikacji Karty nie wynika więc z wątpliwości co do kilku jej szczegółowych punktów. Raczej sama idea implementacji przez Moskwę wypracowanego przez kraje Europy Zachodniej w zasadzie bez jej udziału systemu regulacji w sprawach energetycznych nie odpowiada realiom polityki wewnętrznej i zagranicznej Rosji od 2000 roku⁴².

Niewiele przyniosły także inne próby wpływania na postawę Rosji, z których najważniejszą jest z pewnością toczący się od 2000 roku dialog energetyczny UE-

⁴¹ Por. Susann Handke, Jacques J. de Jong, Energy as a Bond: Relations with Russia in the European and Dutch Context, Clingendael International Energy Programme, September 2007, s. 51n.

⁴² Por. Dieter Helm, Memorandum of Evidence, House of Lords, European Union Committee Sub-Committee C (foreign affairs, defense and development policy). Inquiry into "The European Union and Russia", 4 th January 2008, s. 2. A także raport instytutu Clingendael: Susann Handke, Jacques J. de Jong, Energy as a Bond, op. cit., s. 59.

Rosja. Ma on charakter bilateralny, po stronie UE za jego koordynację odpowiada Komisja Europejska. Wprawdzie był on „pierwszym oficjalnym odejściem od Karty Energetycznej [jako podstawy rozmów z Rosją], jakiego dokonała Unia Europejska. Za jego sprawą i w obliczu fiaska Karty Unia Europejska próbowała aktywnie poszukiwać nowego forum zarządzania współzależnością energetyczną z Rosją”⁴³. Jego rezultaty są jednak mizerne. Podejmowane przez Komisję próby poruszania tak wrażliwych tematów, jak kontrakty długoterminowe czy klauzule przeznaczenia (zabraniające krajom importującym surowiec jego re-eksportu do innych państw), uważanych za kluczowe z punktu widzenia bezpieczeństwa energetycznego, nie powiodły się⁴⁴. Także stosowane również w tej formule naciski na Rosję, by wspólnie tworzyć bardziej przejrzyste ramy prawne współpracy, inwestycji i tranzytu, pozostały bezowocne. W ramach dialogu energetycznego jako nowego formatu relacji UE-Rosja unijne podejście

⁴³ Jonas Grätz, *The EU Approach towards Energy Security and Russia*, w: Leszek Jesień (ed.), *The Future of European Energy Security*, Tischner European University, Kraków 2006, s. 206.

⁴⁴ Na temat dialogu energetycznego UE-Rosja: Kerstin Westphal, *The EU-Russian Relationship and the Energy Factor: A European View*, w: Kirsten Westphal, *A Focus on EU-Russian Relations*, Peter Lang Verlag, Frankfurt am Main 2005, s. 1-36.

pozostawało w istocie niezmienione: w dalszym ciągu – i z nikłym skutkiem – dominowała chęć rozszerzenia na Rosję liberalno-rynkowego reżimu energetycznego tworzonego przez Unie Europejską⁴⁵.

Niechęć Rosji do przejmowania zasad współpracy proponowanych jej przez Unię Europejską nie była jednak jedyną przyczyną niepowodzenia europejskiej strategii. W relacjach z zewnętrznymi dostawcami Unia Europejska nie dysponowała dostatecznymi środkami nacisku, by skłonić ich – jak w tym wypadku Rosję – do oczekiwanego zachowania. Odkąd ceny energii skoczyły w górę, atrakcyjność europejskiego kapitału jako „marchewki” z punktu widzenia Moskwy wyraźnie zmalała. Gazprom zgromadził pokaźne rezerwy, które z powodzeniem mógł zainwestować w nowe projekty w sektorze *upstream*. To, że tego strumienia pieniędzy nie skierowano na konieczne inwestycje w sektorze wydobywczym, lecz w dużej mierze w ogóle poza sektorem energetycznym, było już wynikiem strategicznych decyzji koncernu⁴⁶.

Zachęta do przejmowania europejskich standardów była z rosyjskiej perspektywy

⁴⁵ Jonas Grätz, *The EU Approach towards Energy Security and Russia*, op. cit., s. 207.

⁴⁶ Zob. Walerij Paniuszkin, Michaił Zygar, *Gazprom. Rosyjska broń*, Wyd. W. A. B., Warszawa, 2008.

tym mniejsza, że za sprawą bilateralnych porozumień z państwami członkowskimi UE, Gazprom był w stanie powoli osiągać swój najważniejszy cel: dostęp do lukratywnych rynków zbytu energii w UE, na których cena gazu jest kilkakrotnie wyższa niż w Rosji. Podczas gdy Gazprom sprzedaje odbiorcom zachodnioeuropejskim gaz po 15 centów za metr sześcienny, jego zyski w sytuacji, gdyby miał dostęp do sieci transportu, magazynów gazy oraz przede wszystkim udziały w firmach sprzedających gaz odbiorcom końcowym, byłyby dziesięciokrotnie większe⁴⁷. Zawierane w 2005 i 2006 roku kontrakty z firmami europejskimi w istotny sposób wzmocniły obecność Gazpromu na rynku gazu UE tuż przed jego – niekorzystną dla monopolistów – formalną liberalizacją, która nastąpiła 1 lipca 2007. Nowe kontrakty długoterminowe były z punktu widzenia partnerów z UE pożądaną gwarancją dostaw surowca w warunkach kurczących się zasobów własnych. Za sprawą stosownych klauzul Gazprom dostawał natomiast różnego rodzaju możliwości ekspansji na rynek europejski: dopuszczenie do sprzedaży gazu odbiorcom końcowym, tworzenie kontrolowanych przez siebie firm pośredniczących w dostawach surowca,

⁴⁷ Hans-Willy Bein, Wieland Kramer, Bundesregierung fürchtet Gazprom-Pläne, Süddeutsche Zeitung, 7.11.2006.

udziały w infrastrukturze przesyłowej, tworzenie spółek mieszanych z przedsiębiorstwami europejskimi w celu wspólnej dystrybucji gazu⁴⁸.

W ten sposób, układając się z każdym krajem z osobna, rosyjski koncern zyskiwał coraz silniejszą pozycję w Europie. Przejmowanie europejskich standardów nie było potrzebne do osiągnięcia tego celu. Wykorzystywał przy tym z jednej strony względną otwartość europejskiego rynku, z drugiej zaś brak wspólnej polityki energetycznej UE. Unia Europejska nie była w stanie skłonić Rosji do zagwarantowania podobnych warunków inwestycji dla firm europejskich na tamtejszym rynku. Przeciwnie, monopolistycznej ekspansji Gazpromu w Europie towarzyszyły wspomniane już rosnące naciski władz na zagraniczne firmy zaangażowane w projekty w sektorze energetycznym Rosji i trudności w dotrzymywaniu warunków kontraktów. Z punktu widzenia bezpieczeństwa UE negatywne konsekwencje tej nierównowagi pogłębiały się⁴⁹.

Przypadek Rosji wyraźnie uświadomił więc ograniczenia dotychczasowych działań UE, opartych na rozszerzaniu

⁴⁸ Zob. Gazprom in Europe. Faster Expansion in 2006, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa, February 2007.

⁴⁹ Zob. Agata Łoskot-Strachota, Katarzyna Pelczyńska-Nałęcz, Ekspansja Gazpromu w UE – kooperacja czy dominacja, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa, kwiecień 2008.

sfery liberalno-rynkowego modelu polityki energetycznej, którego powodzenie w dużej mierze uzależnione były od dobrej woli partnerów. O ile niewątpliwie sprawdziło się ono np. w przypadku Bałkanów, o tyle okazało się ono nieskuteczne jako metoda sprostania wyzwaniom „nowego kontekstu bezpieczeństwa energetycznego Europy”, na które składały się rosnące ceny energii, konkurencja o surowce, rosnąca zależność UE od importu i upolitycznienie relacji energetycznych. Konieczność większej aktywności UE w promowaniu własnych interesów za pomocą innego rodzaju instrumentów została w końcu dostrzeżona przez Komisję Europejską i część elit politycznych.

Wprawdzie już w ogłoszonej w 2000 roku Zielonej Księdze Komisja Europejska wskazywała na niepokojący problem rosnącej zależności od importu i konieczność zajęcia się nim przez UE. Jednak prawdziwym zwiastunem nowego podejścia był szczyt UE w Hampton Court w październiku 2005. To wtedy po raz pierwszy podjęto dyskusję na temat tego, w jaki sposób Unia Europejska jako całość lepiej zadbać mogłaby o swoje bezpieczeństwo energetyczne. Propozycje przedstawione przez premiera Wielkiej Brytanii, Tony’ego Blaira zakładały m.in. stworzenie europejskiej sieci przesyłowej energii poprzez

rozbudowę połączeń infrastrukturalnych, współpracę krajów członkowskich (na zasadzie międzyrządowej lub poprzez scedowanie pewnych kompetencji na Komisję Europejską) w zakresie magazynowania gazu oraz wymianę informacji na temat zaopatrzenia w energię⁵⁰. Być może najważniejszym było kryjące się za tymi propozycjami przekonanie, że zagrożenia dla bezpieczeństwa energetycznego Unii Europejskiej nie biorą się tylko z zewnątrz. I że podstawową przyczyną jej słabości w tej dziedzinie jest w istocie brak rozwiniętego wspólnego europejskiego rynku energetycznego, który jest konieczną podstawą wspólnego działania w sytuacjach kryzysowych. Obecna sytuacja, w której techniczne możliwości przesyłania nośników energii pomiędzy państwami są bardzo ograniczone, utrudnia je lub wręcz uniemożliwia. Dopiero stworzenie europejskiej infrastruktury (głównie w sektorze gazowym) umożliwiłoby taką reakcję na zewnętrzne zagrożenia, np. w sytuacji awarii lub przerwania dostaw z przyczyn politycznych. To z kolei nie jest jednak możliwe bez dokończenia budowy

⁵⁰ Blair calls for stronger EU energy policy co-operation, Published: Friday 28 October 2005, <http://www.euractiv.com/en/energy/blair-calls-stronger-eu-energy-policy-operation/article-146630>

wspólnego rynku i jego pełnej liberalizacji. Takie było w skrócie polityczne przesłanie propozycji Blaira, które oznaczało zarazem, że kwestie wspólnego rynku i konkurencji po raz pierwszy tak silnie powiązane zostały z zewnętrznym wymiarem polityki energetycznej⁵¹.

2.4 W kierunku zewnętrznej polityki energetycznej UE

Szczyt w Hampton Court zapoczątkował serię inicjatyw zmierzających do rozwoju wspólnej polityki energetycznej Unii Europejskiej i wzmocnienia jej pozycji w relacjach zewnętrznych w tej dziedzinie. W marcu 2006 roku Komisja Europejska przedstawiła „Zieloną Księgę. Europejską Strategię na rzecz zrównoważonej, konkurencyjnej i bezpiecznej energii”⁵². Na jej podstawie rok później powstał projekt konkretnych przedsięwzięć, tzw. plan działania „Europejska polityka energetyczna”⁵³, który został zaakceptowany przez Radę Unii Europejskiej na szczycie w marcu 2007 roku. Zewnętrzny wymiar polityki

energetycznej Unii Europejskiej był przedmiotem wspólnego dokumentu przedstawionego przez komisję i Sekretarza Generalnego/Wysokiego Przedstawiciela Rady UE w lipcu 2006⁵⁴, a później także komunikatu Komisji Europejskiej z października 2006⁵⁵, zawierającego konkretne propozycje działań. W dyskusję włączył się także Parlament Europejski, który we wrześniu 2007 roku przyjął raport na temat wspólnej europejskiej zagranicznej polityki energetycznej⁵⁶. Także we wrześniu 2007 roku Komisja Europejska przedstawiła tzw. trzeci pakiet energetyczny, dotyczący wprowadzenia przede wszystkim dalszej liberalizacji rynku, lecz mający istotne konsekwencje dla zewnętrznej polityki UE w sprawach energetycznych⁵⁷. Aby dopełnić obrazu europejskiej debaty o polityce energetycznej i bezpieczeństwie

⁵¹ Por. Dieter Helm, op. cit., s. 42.

⁵² Zielona Księga. Europejska strategia na rzecz zrównoważonej, konkurencyjnej i bezpiecznej energii, Bruksela, dnia 8.3.2006 KOM(2006) 105 wersja ostateczna
http://ec.europa.eu/energy/green-paper-energy/doc/2006_03_08_gp_document_pl.pdf

⁵³ Komunikat Komisji do Rady Europejskiej i Parlamentu Europejskiego. Europejska polityka energetyczna, Bruksela, dnia 10.1.2007 KOM(2007) 1 wersja ostateczna.

⁵⁴ Eine Aussenpolitik zur Förderung der EU-Interessen im Energiebereich. Papier der Kommission und des Generalsekretärs/ Hohen Vertreters für den Europäischen Rat, Juni 2006.

⁵⁵ Communication from the Commission to the European Council. External energy relations - from principles to action, COM(2006) 590 final, Brussels, 12.10.2006.

⁵⁶ Report on towards a common European foreign policy on energy, European Parliament, 11.09.2007, dokument A6-0312/2007.

⁵⁷ Największe znaczenie z punktu widzenia omawianych tu zagadnień miały postulowane przez Komisję zmiany na rynku gazu. Zob. Wniosek: Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniająca dyrektywę 2003/55/WE dotyczącą wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego (przedstawiona przez Komisję), Bruksela, dnia 19.9.2007, KOM(2007) 529 wersja ostateczna, 2007/0196 (COD)

energetycznym warto wspomnieć także o polskiej propozycji Europejskiego Traktatu o Bezpieczeństwie Energetycznym (tzw. paktu muszkietierów), zgłoszonej na początku 2006 roku⁵⁸.

W jakim stopniu dyskusja, której świadectwem i efektem były przywołane tu dokumenty zmieniły podejście UE do problemów polityki energetycznej w jej międzynarodowym wymiarze?⁵⁹

Niewątpliwie kluczowe było samo uznanie, że Unia Europejska znajduje się w zupełnie nowej sytuacji z punktu widzenia bezpieczeństwa energetycznego i że sytuacja ta wymaga dostosowania środków i metod działania. „Coraz większa zależność od importu z niestabilnych regionów i od niegodnych zaufania dostawców oznacza poważne ryzyko. Niektórzy wielcy producenci i konsumenci stosują energię jako polityczny środek nacisku” – stwierdza się

⁵⁸ Traktat miał być „wyrazem solidarności łączącej jego sygnatariuszy w obliczu zagrożenia energetycznego wywołanego ograniczeniem dostaw lub odcięciem od źródeł zaopatrzenia, jakie nastąpić może w wyniku zawsze przecież możliwych żywiołowych klęsk naturalnych, zaburzeń działania rozległych systemów zaopatrzenia czy też politycznych decyzji dostawców”. Szerzej na temat polskiej propozycji oraz jej tekst w: Leszek Jesień, Poland's Proposal for the European Energy Security Treaty, w: Leszek Jesień (ed.), *The Future of European Energy Security*, Tischner European University, Kraków 2006.

⁵⁹ Por. Paweł Świeboda, *Strategiczne wyzwanie Unii Europejskiej. Kształtowanie zewnętrznego wymiaru polityki energetycznej*, demosEuropa, Warszawa 2006.

we wspólnym dokumencie Komisji i Sekretarza Generalnego Rady, w którym pojawia się także postulat dywersyfikacji dostaw⁶⁰.

O tym, że „sprawy energetyczne muszą stać się centralną częścią składową zagranicznych stosunków Unii Europejskiej, gdyż stanowią one istotny element bezpieczeństwa geopolitycznego, stabilności gospodarczej, rozwoju społecznego i międzynarodowych wysiłków na rzecz ochrony klimatu”, mówi się także w Komunikacie Komisji z 10.01.2007. Wszystkim dokumentom wspólne jest także wezwanie do wspólnego działania krajów członkowskich na rzecz zabezpieczenia europejskich interesów w dziedzinie energetyki oraz uznania, że ich bezpieczeństwo jest niepodzielne. „Wzajemna zależność krajów członkowskich w dziedzinie energii – podobnie jak i w innych obszarach – wzrasta: przerwanie dostaw prądu w jednym kraju ma bezpośrednie konsekwencje dla innych krajów” (Komunikat Komisji z 10.01.2007).

W tym kontekście przywołuje się europejską zasadę solidarności. Wprawdzie w dokumentach Komisji rzadko pojawia się ona wprost. Jednak o jej roli w debacie o bezpieczeństwie energetycznym świadczy fakt, że

⁶⁰ New energy paper seeks less EU reliance on Moscow, EUObserver, 5.06.2006

solidarność energetyczna wpisana została do projektu traktatu reformującego UE (art. 256) i uzupełniona o zapis mówiący, że UE wspierać będzie budowę ponadgranicznych połączeń (tzw. interkonektorów) między sieciami przesyłania energii krajów członkowskich. Tylko bowiem istnienie takich technicznych możliwości przesyłu energii umożliwić może faktyczną realizację zasady solidarności⁶¹. Konieczność rozbudowy instrumentów, które z jednej strony pozwoliłyby na sprawne i spójne działanie UE na zewnątrz, z drugiej zaś miały wymierny skutek dla podniesienia jej bezpieczeństwa energetycznego, to także jeden z ważnych wniosków zawartych w dokumentach Komisji. Jego następstwem było powołanie sieci europejskich korespondentów bezpieczeństwa energetycznego i stworzenie systemu wczesnego ostrzegania na wypadek kryzysów. Do zasady solidarności bardzo silnie i wyraźnie odwołuje się także wspomniany raport Parlamentu Europejskiego. Mówi się w nim, że „solidarność w dziedzinie polityki energetycznej może stać się precedensem dla przyszłej solidarności w innych obszarach i pomóc w ten sposób wzmocnić rolę UE w jej stosunkach

zewnętrznych”. Uznanie zasady solidarności za wiążącą wskazówkę do działania jest warunkiem występowania UE „jednym głosem” wobec partnerów zewnętrznych, postulowanej w licznych dokumentach i wystąpieniach publicznych przedstawicieli UE.

W mocy pozostają też tradycyjne elementy unijnego podejścia do kwestii bezpieczeństwa energetycznego, tzn. eksport europejskiego modelu rynkowego do innych krajów i regionów pozostaje wprawdzie nadal w mocy. W dokumentach unijnych podkreśla się, że „Unia powinna użyć swojej wagi w obecnych i przyszłych negocjacjach i porozumieniach, oferując zrównoważone, oparte na zasadach rynkowych rozwiązania, przede wszystkim ze swoimi tradycyjnymi dostawcami, lecz także z innymi głównymi krajami-producentami i – konsumentami energii” (Komunikat Komisji z 12.10.2006). Budowanie rozległych porozumień i forsowanie przejrzystych zasad współpracy to w dalszym ciągu najważniejszy instrument do dyspozycji UE. Wielokrotnie podkreśla się konieczność budowy partnerstwa energetycznego z Rosją i wykorzystania negocjacji nad nową umową o partnerstwie i współpracy (tzw. PCA II) do wypracowania reguł współpracy opartych na zasadach wolnego rynku i wolnej konkurencji.

⁶¹ Por. Oliver Geden, *Energiesolidarität im EU-Reformvertrag. Ein zentraler Baustein der europäischen Energiepolitik*, SWP-Aktuell 34, Juli 2007.

Jakkolwiek słuszne i potrzebne – uwzględniając charakter nowego kontekstu bezpieczeństwa energetycznego UE – były zapisy wzywające do „wspólnego głosu” UE i „solidarności” państw członkowskich, ich praktyczne znaczenie ograniczało się do zmiany klimatu wokół problematyki energetycznej w Europie. Ich działania w sferze zaopatrzenia w energię znalazły się odtąd w centrum zainteresowania mediów, do czego przyczyniały się kolejne napięcia w relacjach z Rosją i w polityce Moskwy wobec państw byłego ZSRR. Wielkie projekty infrastrukturalne, takie jak gazociągi Nord Stream, Nabucco czy South Stream, przestały być przez opinię publiczną uważane wyłącznie za sprawę zaangażowanych w nie koncernów lub rządów, lecz postrzegane były coraz bardziej przez pryzmat wspólnego interesu europejskiego. Można zakładać, że sytuacja ta nie pozostała bez wpływu na politykę państw członkowskich, stojących odtąd przed koniecznością dokładniejszego tłumaczenia się ze swoich wyborów i decyzji podejmowanych w tej dziedzinie. Tę zmianę atmosfery wokół problematyki energetycznej można niewątpliwie określić jako wzrost presji europeizacyjnej na państwa członkowskie, jakkolwiek jej skala i zakres wymykają się, oczywiście, obiektywnym kryteriom.

Z praktycznego punktu widzenia o wiele bardziej istotne były te elementy zarysowującej się nowej strategii Unii Europejskiej w polityce energetycznej, które wymagały od państw członkowskich konkretnych i dotyczących bezpośrednio ich interesów działań. Jak wcześniej wspomniano, jednym z najważniejszych przejawów nowego podejścia było dostrzeżenie ścisłego związku między wewnętrznym i zewnętrznym wymiarem działań podejmowanych przez Unię Europejską w sferze energetycznej. Przede wszystkim chodzi o znaczenie budowy wspólnego rynku energii dla bezpieczeństwa UE i jej pozycji przetargowej w relacjach z dostawcami. To właśnie tej kwestii dotyczyły propozycje Komisji Europejskiej zawarte w tzw. trzecim pakiecie energetycznym ogłoszonym 19 września 2007 roku.

2.5 Unbundling i „klauzula Gazpromu”

Ta nowa inicjatywa była konsekwencją bardzo negatywnej oceny rezultatów dotychczasowych wysiłków na rzecz liberalizacji rynku energii w Europie, jakie Komisja podejmowała w poprzednich latach. W istocie doszło do pewnego paradoksu. Unia Europejska w swoich działaniach zewnętrznych starała się przekonać partnerów do przestrzegania

twardych reguł rynkowych, które jednak – wbrew intencjom Komisji – nie znalazły w rzeczywistości pełnego zastosowania na obszarze samej UE. Próby przełamania narodowych granic rynków energii w Europie nie doprowadziły do powstanie prawdziwego rynku europejskiego, lecz do jego ogromnej koncentracji pod dominacją kilku wielkich europejskich koncernów, takich jak GDF, ENI czy E.ON. Blokowały one dostęp do rynku dla nowych firm, dbając w ten sposób o zabezpieczenie własnej pozycji i interesów. Przyczyniła się do tego zresztą sama Komisja, która wspierała często horyzontalną integrację firm (tzn. przejmowanie jednej firmy przez drugą), jeśli odbywała się ona ponad granicami narodowymi. Tak było np. w przypadku próby przejęcia Endesy przez E.ON. Komisja sprzeciwiała się natomiast tylko próbom koncentracji rynków narodowych. Nie zwracano przy tym należytej uwagi na to, że w ten sposób powstać mogą wielkie koncerny, które utrudnią konkurencję na szczeblu europejskim⁶².

To głównie taki zoligopolizowany kształt rynku odpowiedzialny był, zdaniem Komisji, za brak dostatecznych inwestycji infrastrukturalnych w Europie, brak połączeń między systemami przesyłowymi krajów członkowskich i równego dostępu do nich dla wszystkich firm. Wskutek

⁶² Dieter Helm, *The Russian dimension*, s. 50.

braku dostatecznych zachęt do inwestycji nie ma europejskiej sieci przesyłowej energii, istnieją tylko sieci narodowe. Konsekwencje tego stanu rzeczy dla bezpieczeństwa energetycznego są oczywiste: jakkolwiek wspólna reakcja UE w wypadku przerwania dostaw energii (głównie gazu) do jednego z państw członkowskich nie jest możliwa, gdyż nie ma technicznych możliwości uzupełnienia tych braków⁶³.

Receptą na przezwycięzenie tych zaniedbań miały być kolejne kroki w kierunku liberalizacji rynku. Najważniejszym elementem „trzeciego pakietu energetycznego” zaproponowanego przez Komisję było tzw. rozdzielenie własnościowe (*ownership unbundling*). Jego istotą jest podział firm energetycznych, zajmujących się dotąd zarówno dostarczaniem i produkcją energii, jak i jej dystrybucją i zbytem. Polegałby on na odebraniu im sieci przesyłowych energii i utworzenie dwóch osobnych podmiotów: jednego odpowiadającego za produkcję energii, drugiego zaś za jej dystrybucję. „W praktyce oznacza to, że państwa członkowskie muszą zagwarantować, że osoba lub osoby, które upoważnione są do sprawowania kontroli nad

⁶³ Por. Ernest Wyciszkievicz, *EU External Energy Policy – Between Market and Strategic Interests*, PISM Strategic Files, No.1, January 2008

przedsiębiorstwem dostawczym, nie będą równocześnie posiadać żadnych udziałów w przedsiębiorstwie operatora systemu przesyłowego ani wykonywać żadnych praw w tym przedsiębiorstwie. Ten przepis ma również zastosowanie *vice versa*, to znaczy, sprawowanie kontroli nad operatorem systemu przesyłowego pozbawia możliwości posiadania jakichkolwiek udziałów lub sprawowania jakichkolwiek praw nad przedsiębiorstwem dostawczym⁶⁴. Przełamanie pionowo zintegrowanych struktur przedsiębiorstw energetycznych, zarządzających energią od jej produkcji aż do zbytu, służyć miałyby prawdziwemu uwolnieniu konkurencji, obniżeniu kosztów i zwiększeniu inwestycji w infrastrukturę.

Komisja Europejska zdecydowała się na najbardziej radykalną opcję, która w razie przyjęcia przez państwa członkowskie zobowiązywałaby firmy energetyczne do całkowitego pozbycia się części swojego majątku⁶⁵. W „trzecim pakiecie” znalazło

⁶⁴ Wniosek: Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniająca dyrektywę 2003/55/WE dotyczącą wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego, op. cit., s. 5.

⁶⁵ W Europie istnieją różne modele rozdziału własnościowego przedsiębiorstw. W krajach takich jak Szwecja, Wielka Brytania czy Hiszpania radykalne i preferowane przez Komisję rozwiązanie jest stosowane. W innych, jak np. Finlandii, przedsiębiorstwa energetyczne mogą zachować część swoich udziałów w firmach zarządzających sieciami przesyłowymi. Por. Susanne Nies, Ownership Unbundling in Energy Markets – An overview of a heated debate, The Energy Programme Editorial, Actuelles de l'Ifri, Januury 2008.

się wprowadzić także alternatywne do pełnego rozdziału rozwiązanie. Opcja tzw. niezależnego operatora systemu (ISO) pozwalałaby przedsiębiorstwom na zachowanie własności aktywów sieci, ale jednocześnie wymaga, by sieć przesyłowa była zarządzana przez przedsiębiorstwo lub podmiot całkowicie odrębny od niego (tzn. właśnie niezależnego operatora systemu). Komisja jednoznacznie jednak opowiedziała się za realizacją tej pierwszej, znacznie dalej idącej koncepcji⁶⁶. Niezależnie od tego, bardziej restrykcyjna kontrola przestrzegania zasad konkurencji w UE jest jednym z ważniejszych celów „trzeciego pakietu”. Służyć ma temu wzmocnienie niezależności i uprawnień instytucji regulujących rynek energetyczny w państwach członkowskich oraz powołania Agencji Energetycznej koordynującej jej działania. Nie mniej istotna – przede wszystkim z punktu widzenia budowy europejskiej infrastruktury przesyłowej – jest współpraca między operatorami sieci z państw członkowskich. Stworzenie Europejskiej Sieci Operatorów Systemów Przesyłowych służyć ma koordynacji

⁶⁶ Więcej na temat trzeciego pakietu energetycznego: Jacques de Jong, The 2007 Energy Package: the Start of a New Era? w: Martha Roggenkamp, Ulf Hammer, European Energy Law Report IV, Antwerpen, Intersentia, 2008, s. 96-108.

podejmowanych przez nich inwestycji oraz ustalania wspólnych standardów⁶⁷.

Jakie jest znaczenie proponowanych przez Komisję rozwiązań dla interesującego nas tu problemu bezpieczeństwa energetycznego i zewnętrznej polityki energetycznej UE? Jak wspomniano, zdaniem Komisji i wielu ekspertów tylko sprawnie funkcjonujący i oparty na zasadach wolnej konkurencji rynek energetyczny (przy czym największe znaczenie ma rynek gazu) daje wystarczające gwarancje, że poczynione będą inwestycje infrastrukturalne konieczne z punktu widzenia bezpieczeństwa dostaw całej UE. Zdaniem Komisji, „istnieje zasadniczy konflikt interesów pomiędzy działalnością w zakresie dostaw i produkcji z jednej strony, a eksploatacją i rozwojem sieci z drugiej strony”. Pionowo zintegrowane firmy mające status quasi-monopolistyczny zainteresowane są raczej strzeżeniem swojego stanu posiadania niż inwestowaniem w rozbudowę sieci, które mogłyby być wykorzystywane także przez inne podmioty. Rozdzielenie sfer produkcji i dystrybucji energii przeciwdziałać ma właśnie takiej sytuacji. Konsekwencją rozdzielenia producentów energii od jej

⁶⁷ Krótki przegląd najważniejszych elementów „trzeciego pakietu”: Energising Europe: A real market with secure supply, MEMO/07/361, 19 September 2007.

dystrybutorów byłoby m.in. zwiększenie zainteresowania operatorów sieci rozbudową interkonektorów i zabezpieczeń na wypadek kryzysów⁶⁸. Osiągnięcie tego celu miałyby tym samym niebagatelne implikacje dla zewnętrznej polityki energetycznej Unii Europejskiej.

Jak twierdzi Pierre Noel, stworzenie funkcjonującego europejskiego rynku gazu, opartego na wydzieleniu sieci przesyłowych, „radikalnie zmniejszyłoby zdolność Rosji do wykorzystywania stosunków bilateralnych i zwiększyło szansę, by Europa mówiła w relacjach z Moskwą jednym głosem”⁶⁹. Tylko bowiem w sytuacji, gdy Unia Europejska będzie w stanie zapewnić sobie efektywne mechanizmy reagowania kryzysowego, wzajemnego przychodzenia sobie z pomocą przez państwa członkowskie i strategicznego magazynowania gazu, jej odporność na ewentualne naciski ze strony Rosji lub innych dostawców energii będzie rzeczywistym argumentem w relacjach międzynarodowych. W ten sposób pozornie tylko techniczne regulacje stosunków własnościowych i specyficznych elementów funkcjonowania wspólnego rynku zyskują kluczowe

⁶⁸ Oliver Geden, Energiesolidarität im EU-Reformvertrag. Ein zentraler Baustein der europäischen Energiepolitik, SWP-Aktuell 34, Juli 2007, s. 4.

⁶⁹ Pierre Noël, The West should not go strategic on energy security, 19 January 2008, <http://www.energypolicyblog.com/?p=104>

znaczenie z punktu widzenia zagranicznej polityki energetycznej Unii Europejskiej.

Pozostaje, oczywiście, pytanie, czy gwarancje wolnej konkurencji i rozdzielenie własnościowe są nie tylko koniecznymi, lecz także wystarczającymi środkami do osiągnięcia stworzenia takiej infrastruktury, która gwarantowałaby UE odporność na szoki energetyczne. Zdaniem Dietera Helma jej budowa wymaga także planowania strategicznego na szczeblu unijnym i zapewnienia środków budżetowych na ten cel⁷⁰. W tym samym kierunku idą również propozycje Parlamentu Europejskiego. We wspomnianym raporcie z września 2007 roku deklaruje on wsparcie dla „wszystkich wysiłków w celu ustanowienia nowych źródeł finansowania wszelkich ważnych przedsięwzięć, włącznie ze specjalnymi pożyczkami z EBI jak również stworzenia w tym celu specjalnych linii budżetowych w ramach budżetu UE, pod warunkiem, że przedsięwzięcia ta nie podważają bezpieczeństwa któregośkolwiek z państw członkowskich”.

Propozycje Komisji nie kończą się jednak na rozdziale własnościowym. Inny kluczowy element „trzeciego pakietu energetycznego” mający istotne konsekwencje dla polityki zewnętrznej UE, w szczególności zaś dla relacji

energetycznych z Rosją, to tzw. klauzula państwa trzeciego. Zapis ten, mający na celu ochronę europejskiej infrastruktury przesyłowej energii przed przejęciem przez firmy lub państwa spoza UE, był konsekwencją omówionej wcześniej koncepcji *unbundling*. Skoro bowiem z europejskich firm energetycznych wydzielone powinny zostać sieci przesyłowe jako osobne podmioty, powstało ryzyko, że – zgodnie z zasadami wolnego rynku – mogłyby one zostać wykupione przez firmy zagraniczne. Nie ulega wątpliwości, że z punktu widzenia bezpieczeństwa UE szczególnie problematyczne byłoby to, że stan ten ułatwiałby ekspansję Gazpromu i rozszerzenie jego monopolistycznych praktyk na rynek europejski. Dlatego właśnie ta firma była najważniejszym „adresatem” klauzuli państwa trzeciego, którą potocznie nazywano wręcz „klauzulą Gazpromu”.

Zgodnie z klauzulą, każda firma z kraju trzeciego, która chce inwestować w infrastrukturę przesyłową na rynku europejskim, musi, po pierwsze, w sposób równy i nie budzący wątpliwości stosować te same wymogi dotyczące rozdziału jak firmy z UE. W dodatku Komisja zaproponowała wprowadzenie wymogu, zgodnie z którym osoby z państw trzecich oraz państwa trzecie mogłyby uzyskiwać kontrolę nad systemami przesyłowymi ani

⁷⁰ Dieter Helm, *The Russian dimension*, s. 51.

operatorami systemów przesyłowych na terenie UE tylko wtedy, jeśli kraje te podpisałyby stosowną umowę z Unią Europejską trzecim zezwalającą na uzyskanie takiej kontroli. Jak można przeczytać w uzasadnieniu, „ma to na celu zagwarantowanie, że firmy z państw trzecich będą przestrzegać tych samych zasad, tj. zarówno litery jak i ducha prawa, które odnoszą się do przedsiębiorstw pochodzących z Unii Europejskiej”. Konieczność zawierania umów z Unią Europejską przez państwa trzecie ma także zagwarantować rzeczywiste funkcjonowanie zasady wzajemności: firmy europejskie muszą mieć zagwarantowany taki sam dostęp do rynku tamtych krajów, jak pochodzące z nich przedsiębiorstwa inwestujące w Unii Europejskiej⁷¹.

Według Vladislava Milova, ochrona europejskich rynków energetycznych przed monopolizacją jest kluczowym instrumentem budowy udanych relacji z Rosją w sferze energetyki⁷². Monopolizacja europejskiego rynku przez Gazprom jest bowiem nie mniejszym zagrożeniem niż stosowania „broni gazowej”. To właśnie bowiem pozycja

monopolistyczna ułatwia używania energii jako narzędzia politycznego, podczas gdy konkurencja zdecydowanie obniża to ryzyko⁷³.

2.6 Podsumowanie

„Problem rosyjski” stał się w ostatnich latach jednym z najsilniejszych katalizatorów nowego podejścia w europejskiej polityce energetycznej, kładącego nacisk na bezpieczeństwo dostaw i zdolność UE do działania sprawach energetycznych na arenie międzynarodowej. Odmowa ratyfikacji

⁷³ Nowa polityka energetyczna Unii Europejskiej obejmuje, oczywiście, więcej elementów niż opisane tutaj kwestie dotyczącego bezpośrednio jej wymiaru zewnętrznego. Za ważny instrument zapewniania bezpieczeństwa energetycznego uważana jest przede wszystkim poprawa efektywności wykorzystania energii oraz rozwój inwestycji odnawialnych. W ten sposób Unia Europejska dąży do ograniczenia zależności od importu, czyli redukcji jednego z najważniejszych obecnie czynników ryzyka. Zgodnie z przyjętymi na wiosennym szczycie UE w 2007 roku postanowieniami państwa członkowskie UE zobowiązały się do poprawy efektywności wykorzystania energii o 20%; do redukcji (do 2020 roku) o 20% produkcji dwutlenku węgla oraz do zwiększenia w tym samym czasie do 20% udziału energii odnawialnej w ogólnym bilansie energetycznym całej UE. Kwestia zrównoważonego wykorzystywania energii (*sustainability*) oraz ochrony klimatu jest obecnie „cichym priorytetem” (Oliver Geden) europejskiej polityki energetycznej. Według szacunków realizacja wymienionych celów sprawiłaby, że w roku 2020 potrzeby importowe Unii Europejskiej nie będą większe niż obecnie. Por. Frank Umbach, Alexander Skiba, Licht und Schatten auf dem Frühjahrsgipfel 2007, DGAP Standpunkt, April 2007, No. 3; a także: Oliver Geden, Die Implementierung des EU-Energieaktionsplans, SWP-Aktuell 25, April 2008.

⁷¹ EU tries to turn 'energy weapon' against Gazprom, International Herald Tribune, September 19, 2007.

⁷² Vladislav Milov, The EU Russia Energy Dialogue: Competition Versus Monopolies, Russie.Nei. Vision No. 13, IFRI, September 2006.

Karty Energetycznej przez Rosję i kłopoty europejskich koncernów na rynku rosyjskim w drastyczny sposób uwidocznily ograniczenia i niedostatki dotychczasowej strategii opartej na eksporcie europejskiego modelu rynkowego i oczekiwaniu, że przejęcie go przez inne kraje stworzy warunki do bezpiecznej i przejrzystej współpracy. Szanse na to, że Rosja zechce zaakceptować reguły gry podsuwane jej przez Unię Europejską nieustannie malały, odkąd rosnące ceny ropy i gazu podnosiły ich strategiczne znaczenie z punktu widzenia Kremla. Niepokój w UE zaczęła także budzić ekspansja Gazpromu na rynku europejskim, której towarzyszyły posunięcia w polityce zagranicznej i wewnętrznej Rosji sugerujące, że surowce energetyczne – przede wszystkim gaz – mogą być wykorzystywane przez nią do celów innych niż tylko gospodarcze. Kolejne kryzysy energetyczne z udziałem Rosji w roli głównej pogłębiły te obawy niezależnie od faktu, że przyczyny konfliktów między Rosją a Ukrainą oraz Rosją a Białorusią były bardziej skomplikowane.

Choć więc „problem rosyjski” nie był jedynym „adresatem” nowej strategii w polityce energetycznej, która kształtować się zaczęła pod wpływem inicjatyw Komisji Europejskiej, Parlamentu i niektórych państw członkowskich, to niewątpliwie

wiele jej elementów zaprojektowanych zostało także lub przede wszystkim po to, by zmierzyć się z tym właśnie wyzwaniem. Postulat „wspólnego głosu” UE w sprawach energetycznych największe znaczenie ma w relacjach z najważniejszym dostawcą surowców do UE, czyli Rosją. Idea solidarności energetyczna, której szczególnie domagają się państwa Europy Środkowo-Wschodniej, motywowana jest głównie strachem przed użyciem „broni gazowej” przez Rosję. Cel w postaci geograficznej dywersyfikacji źródeł zaopatrzenia w nośniki energii (np. poprzez realizację projektu gazociągu Nabucco) wynika przede wszystkim z obaw przed zbyt jednostronnym uzależnieniem od importu z Rosji. Dokończenie liberalizacji rynku energii, której centralnym elementem z perspektywy Komisji jest *unbundling*, w równym stopniu co „tradycyjnym” naciskiem na swobodę konkurencji, uzasadniane jest jego znaczeniem dla bezpieczeństwa energetycznego UE oraz dla jej zdolności do negocjacji „jak równy z równym” z Rosją. Wreszcie, klauzula państwa trzeciego jest próbą wyciągnięcia wniosków z fiaska wysiłków na rzecz nakłonienia Rosji do akceptacji europejskich reguł postępowania: zamiast bić dalej głową o mur, UE dąży do zabezpieczenia się przed niepożądaną,

bo nie opartą na zasadzie wzajemności, ekspansją Gazpromu w Europie.

Dalsza część tego tekstu poświęcona będzie temu, jak ten „rosyjski wymiar” europejskiego bezpieczeństwa energetycznego postrzegają Niemcy. Jaki jest ich stosunek do diskutowanych na forum UE inicjatyw? W jaki sposób zmiana kontekstu bezpieczeństwa energetycznego w Europie odzwierciedla się w niemieckim podejściu do polityki energetycznej? Niemcy jako wyjątkowo bliski partner Rosji we współpracy energetycznej znajdują się w podwójnie kluczowej roli. Z jednej strony, bez ich udziału i wsparcia wspólna polityka energetyczna UE ma nikłe szanse powodzenia. Z drugiej zaś strony, reorientacja w niemieckim podejściu do Rosji na szczeblu może mieć negatywne konsekwencje dla bilateralnego partnerstwa między tymi krajami. W napięciu między tymi celami zawiera się wyzwanie europeizacji niemieckiej polityki energetycznej.

3. Niemcy-Rosja: partnerstwo energetyczne

3.1 Od „porozumienia o rurach” do gazociągu bałtyckiego

Historia partnerstwa energetycznego między Niemcami a Rosją zaczęła się w

1970 roku, kiedy na fali odprężenia i nowej Ostpolitik Willy’ego Brandta podpisano porozumienie o imporcie gazu ze Związku Radzieckiego (tzw. porozumienie o rurach gazowych). W zamian za dostawy surowca RFN kredytowała zakup 1,2 mln ton rur potrzebnych do budowy gazociągu, które ZSRR zamówił u niemieckiego koncernu Mannesmann AG. Rachunki za dostawy gazu przeznaczone były na spłatę korzystnie oprocentowanego kredytu banków niemieckich w wysokości 1,2 mld marek. Import gazu rozpoczął się w 1973 roku. Początkowo ZSRR dostarczał 1 mld m³ gazu rocznie, w 1978 wielkość tę podniesiono do 3 mld⁷⁴. Zwiększenie znaczenia gazu w bilansie energetycznym RFN ograniczyć miało uzależnienie od ropy, importowanej przede wszystkim z regionu Zatoki Perskiej. Od czasu szoku naftowego z 1973 roku obawy co do stabilności dostaw i cen z tego regionu były niezmiennie poważnym problemem. Import gazu z Związku Radzieckiego oznaczał nie tylko dywersyfikację nośników energii, lecz także dostawców – zaletą ZSRR było przede wszystkim to, że nie był on członkiem OPEC⁷⁵.

⁷⁴ Gemma Pörzgen, Gasprom. Die Macht aus der Pipeline, Europäische Verlagsanstalt, Hamburg 2008, s. 67.

⁷⁵ Zob. Kirsten Westphal, Germany and the EU-Russia Energy Dialogue, w: Pami Aalto, The EU-

W ramach zawartego porozumienia Związek Radziecki zobowiązał się do budowy infrastruktury przesyłowej aż do granic RFN, skąd gaz mógł być dalej transportowany do innych krajów. Istotne znaczenie miały warunki kontraktu. Po pierwsze, miały one charakter długoterminowy, wiążący obie strony na dziesięciolecia. Po drugie, zawierały one klauzulę *take-or-pay*, oznaczającą, że zakontraktowane ilości gazu musiały być opłacone przez importera nawet wtedy, jeśli ze względu na zmiany w zapotrzebowaniu, nie mógłby on ich spożytkować. Oba elementy były warunkiem *sine qua non* budowy gazociągów. W innym wypadku, bez gwarancji odbioru określonej ilości gazu na ustalonych na wiele lat warunkach cenowych banki nie byłyby gotowe kredytować takiego przedsięwzięcia⁷⁶. Kontrakty długoterminowe mają z punktu widzenia zarówno importera, jak i eksportera, tę niekwestionowaną zaletę, że dają obu stronom gwarancję dostaw i przychodów. Z drugiej jednak strony, negatywnie wpływają one na warunki konkurencji. Firmy zaangażowane w długoletnie porozumienia nie są bowiem zainteresowane wpuszczaniem innych konkurentów na rynek energetyczny.

Russian Energy Dialogue. Europe's Future Energy Security, Ashgate, Aldershot 2007, s. 95.

⁷⁶ Friedemann Müller, w rozmowie z autorem 25.06.2008.

Także w przypadku Niemiec aspekt ten odgrywać będzie istotną rolę.

Republika Federalna Niemiec była wówczas jednym z najsilniejszych w Europie orędowników nawiązywania współpracy energetycznej z ZSRR, który krytycznie przyjmowany był w Stanach Zjednoczonych. USA obawiały się uzależnienia Europy Zachodniej od Związku Radzieckiego, sceptycznie też patrzyły na to, że radziecki przemysł zbrojeniowy odtąd miałby być finansowany z zachodnich dewiz wypłacanych za dostawy gazu⁷⁷. Ale obawy przed nadmiernym uzależnieniem od ZSRR były brane poważnie także po stronie partnerów europejskich. W RFN doszło do nieformalnego porozumienia między rządem, biznesem i bankami, które zakładało, że dostawy gazu z ZSRR nie mogą przekroczyć 5% całkowitego pierwotnego zużycia energii i nie mogą przekroczyć 30% całkowitego spożycia gazu. Maksymalne wartości miały zostać osiągnięte pod koniec lat 80-ych⁷⁸.

Granice te zostały już dawno przekroczone. Niemcy importują obecnie rocznie około 38 mld m³ gazu z Rosji, co stanowi 42 procent całego importu oraz 34

⁷⁷ F. Wilhelm Christians, Wege nach Russland. Bankier im Spannungsfeld zwischen Ost und West, Hoffmann und Campe, Hamburg 1989, s. 46.

⁷⁸ F. Wilhelm Christians, Wege nach Russland, op. cit., s. 41.

procent całości zapotrzebowania na ten surowiec. Niemcy importują gaz także m.in. z Holandii (19 procent) i Norwegii (15 procent), zaś 17 procent zapotrzebowania pokrywają z własnego wydobycia. Podczas gdy gaz stanowi obecnie 22 procent energii zużywanej w Niemczech, jego udział w bilansie energetycznym będzie rosł. Niemcy zdecydowały się na rezygnację z energii atomowej i do 2030 roku zamknięte mają zostać wszystkie elektrownie nuklearne. Gaz będzie jednym z najważniejszych źródeł energii, które będzie mogło zająć ich miejsce. Poza tym ambitne cele zapobiegania zmianom klimatycznym skłaniać będą do stopniowego ograniczania spalania węgla, odpowiedzialnego w największym stopniu za szkodliwą dla środowiska produkcję dwutlenku węgla. Także jego miejsce zajmować będzie gaz jako surowiec bez porównania bardziej ekologiczny.

Zwiększenie spożycia gazu wobec malejących zasobów własnych prowadzić musi do wzrostu importu. Do 2025 wzrośnie on według szacunków o 25 procent, tzn. do około 105 mld m³ rocznie. Większa część tego zapotrzebowania pokryta zostanie za sprawą dostaw z Rosji, które wynosić będą około 60 mld m³ rocznie. W konsekwencji zależność od importu gazu z Rosji wzrośnie z obecnych

34 procent do około 60 procent⁷⁹. Niemcy są także ważnym importerem ropy z Rosji. Dostawy z tego kierunku stanowią 34 procent całości niemieckiego importu tego surowca. Wprawdzie zależność importowa ma w tym przypadku znacznie mniejsze znaczenie niż w przypadku gazu (ewentualne przerwy w dostawach można zastąpić ropą transportowaną tankowcami lub przez jakiś czas korzystać ze zgromadzonych zapasów), to jednak liczby są istotnym uzupełnieniem skali zależności energetycznej Niemiec od Rosji. Zarazem Niemcy są z punktu widzenia Rosji ich największym odbiorcą gazu. Kierowana jest tam aż jedna czwarta (25,2 procent) całego importu, podczas gdy na drugie w kolejności Włochy przypada 15 procent⁸⁰.

W latach 90-ych, po końcu zimnej wojny i upadku ZSRR, dla firm niemieckich powstały nowe możliwości współpracy z Rosją. Polegały one nie tylko na inwestycjach w sektorze energetycznych, lecz także powiązaniach kapitałowych między firmami. Najważniejszym ich przykładem było uzyskanie w 1998 roku 2,5 procent (podniesionych później do 6,5 procent) akcji Gazpromu przez koncern

⁷⁹ Roland Götz, Deutschland und Russland – „strategische“ Partner? Aus Politik und Zeitgeschichte, nr 11/2006, s. 17.

⁸⁰ Roland Götz, „Schweigen für Gas?“. Deutschlands Abhängigkeit von Rußlands Energielieferungen, SWP-Aktuell 43, September 2004.

Ruhrgas oraz stworzenie w 1990 roku spółki joint venture WINGAS, w której obok firmy Wintershall (spółka-córka koncernu BASF) 35 procent udziałów ma Gazprom. O skali współpracy między E.ON Ruhrgas a Gazpromem świadczy fakt, że szef E.ON-u zasiada w radzie nadzorczej rosyjskiego przedsiębiorstwa.

Podczas gdy zagwarantowanie długoletnich dostaw surowca było przez wiele lat najważniejszym celem niemieckich koncernów we współpracy z Rosją, na początku XXI wieku ich strategia zmieniła się. Wprawdzie kontrakty długoterminowe nadal są podstawowym instrumentem działania, lecz nie mniejsze znaczenie ma także bezpośredni dostęp do złóż. Koncerny dążą do uzyskania przejęcia udziałów w eksploatacji surowca, widząc w tym najlepszą gwarancję pewności dostaw. Powodem są przede wszystkim rosnące koszty zakupu gazu, którego cena powiązana jest ceną ropy, na którą z kolei silnie wpływa niestabilność polityczna w najważniejszym regionie wydobycia, Zatoce Perskiej, oraz zwiększony popyt na wschodzących rynkach azjatyckich.

W 2003 roku Wintershall, spółka-córka wielkiego koncernu chemicznego BASF, zawarła porozumienie z Gazpromem, na mocy którego otrzymała 50 procent akcji w spółce Achimgaz, dokonującej zagospodarowania głębokich pokładów

gazu w eksploatowanym już złożu Urenogoj na Syberii. Dwa lata później Wintershall uzyskała 25-procentowy udział w eksploatacji jednego z największych pól gazowych na Syberii – Južno-Russkoje⁸¹. Jego zasoby szacowane są na 700 miliardów metrów sześciennych, co wystarczyłoby na pokrycie zapotrzebowania Niemiec przez 7 lat. W zamian Wintershall zgodził się na podniesienie wysokości udziałów Gazpromu we wspólnym przedsiębiorstwie dystrybucji gazu, spółce Wingas, z 35 do 50 procent. Tym samym realizacja strategii niemieckiego koncernu, który za swój cel uznaje bezpośredni dostęp do źródeł wydobycia gazu, doprowadziła do otwarcia Gazpromowi drogi na rynek europejski. Jak wspomnieliśmy, jest to z jednej strony strategiczny cel rosyjskiego monopolisty, z drugiej zaś przedmiot troski Komisji Europejskiej, obawiającej się jego nadmiernych wpływów w Europie. Obecnie Gazprom posiada połowę udziałów w Wingasie, która to firma zagospodarowuje 15 procent rynku dystrybucji gazu w Niemczech. Jej najpoważniejszy konkurent i lider rynku

⁸¹ Wintershall vertieft Zusammenarbeit mit Gazprom, Russland-Aktuell, 16.03.2005, http://www.aktuell.ru/russland/wirtschaft/wintershall_vertieft_zusammenarbeit_mit_gazprom_1131.html (5.08.2008)

Ruhrigas kontroluje około 40-50 procent rynku⁸².

W 2004 roku Wintershall przedłużył – osiem lat przed wygaśnięciem obowiązującego do 2012 roku kontraktu - do 2030 umowę z Gazpromem o dostawach gazu. Przewiduje ona roczną wielkość importu (od 2005 roku) w wysokości 20 mld metrów sześciennych gazu, czyli łącznie 500 mld przez 25 lat⁸³. W sumie spółki koncernu zajmujące się handlem gazem mają zakontraktowane dostawy 800 mld m³ do 2043 roku⁸⁴.

Rozmowy z Gazpromem na temat dostępu do złóż Južno-Ruskoje prowadził także E.ON Ruhrgas, który jest największym importerem gazu w Niemczech (około 60 procent całego importu). Niemiecki koncern za swój strategiczny cel uważał zwiększenie udziału gazu pochodzącego z własnych złóż w całkowitej ilości sprzedawanego przez siebie gazu z dotychczasowych 5 do 15-20 procent. Wstępne porozumienie między stronami podpisane zostało w 2004 roku. W zamian za udział własnościowy w wysokości 24,9 procent E.ON oferował odstąpienie m.in.

Gazpromowi udziałów w przedsiębiorstwach dystrybucyjnych na Węgrzech. W przeciwieństwie do BASF-u nie zgadzał się jednak na odstąpienie udziałów w Ruhrgasie Gazpromowi. Uzyskanie znaczącego wpływu rosyjskiego monopolisty na strategię E.ON-u mogłoby bowiem utrudnić zakupy gazu z innych regionów jako że nie leżałoby to w interesie Gazpromu⁸⁵. W toczących się w 2008 roku negocjacjach Gazprom w dalszym ciągu dążył do wymiany akcji z E.ON-em w sektorze sprzedaży gazu lub produkcji prądu (elektrownie) w Niemczech. E.ON z kolei oferował – w zamian za obiecane 24,9 procent udziałów z Južno-Ruskoje - odstąpienie części swoich akcji Gazpromu na sumę 4,5 mld euro⁸⁶.

Wspomniane problemy nie wpłynęły jednak na długofalową współpracę obu firm. W sierpniu 2006 roku E.ON Ruhrgas przedłużył aż do 2036 roku swoją umowę na dostawy gazu od Gazpromu. Przewiduje ona import 24 mld m³ gazu rocznie, co daje łączną sumę 400 mld m³ w przewidzianym w kontrakcie okresie.

⁸² Hans-Willy Bein, Pokern um Jushno-Ruskoje, Süddeutsche Zeitung, 30. Juni 2008.

⁸³ Daniel Wetzels, Wintershall sichert sich russisches Erdgas bis 2030, Die Welt, 28.10.2004.

⁸⁴ Europäisches Leitungsprojekt Nord Stream stärkt Versorgungssicherheit der EU-Länder, <http://www.wingas.com/pi-08-10.html>

⁸⁵ H.-W. Bein, W. Kramer, M. Bauchmüller, Gazprom setzt E.ON unter Druck, Süddeutsche Zeitung, 26.03.2006.

⁸⁶ Jürgen Flauger, Thomas Wiede, Eon fordert Klarheit bei Gasfeld, Handelsblatt, 26.06.2008.

Stanowi to jedną trzecią całości importowanego przez ten koncern gazu⁸⁷.

BASF i E.ON Ruhrgas są głównymi konkurentami do strategicznej współpracy z Gazpromem. Próby włączenia się do tej konkurencji przez wschodnioniemiecki koncern VNG nie zakończyły się dotąd powodzeniem. Choć firma ta współpracuje z Gazpromem od ponad 30 lat, a rosyjski koncern posiada ponad 5 procent jej akcji, współpraca ta ogranicza się tylko do importu surowca. VNG nie ma natomiast dostępu do wydobycia gazu w Rosji, nie jest też partnerem w przedsięwzięciach infrastrukturalnych Gazpromu. W 2005 roku VNG interesował się możliwościami dołączenia się do projektu Nord Stream⁸⁸.

Gazprom podejmował także próby zakupu akcji innego wielkiego przedsiębiorstwa energetycznego - RWE. W tym wypadku chodzi o firmę, która jako jedyna w Niemczech dysponuje poważnymi własnymi zasobami surowców energetycznych. Z uwagi na jej strategiczne znaczenie, inicjatywa Gazpromu wzbudziła zaniepokojenie rządu federalnego, który zakulisowo dawał koncernowi do zrozumienia, że nie popiera takiej inwestycji. Niewątpliwie

znaczenie miało także negatywne stanowisko Komisji Europejskiej w tej sprawie⁸⁹.

Próby zaangażowania w RWE były przejawem wzrostu aktywności Gazpromu w Niemczech od 2006 roku. Poprzedziła go strategiczna decyzja o położeniu ciężaru zewnętrznej aktywności firmy na Europę Zachodnią. Wcześniej Gazprom planował silniejsze zaangażowanie na rynkach azjatyckich i amerykańskich, czego świadectwem był zamiar eksploatacji nowego złoża gazu Sztokman właśnie w celu dostarczania surowca (głównie w skroplonej formie - LNG) do USA i Chin⁹⁰. Plany te zarzucono, decydując się na skierowanie go – m.in. poprzez planowany nowy gazociąg Nord Stream – do Europy Zachodniej. Jak wspomniano, Gazprom nie zamierzał poprzestać tylko na eksporcie gazu, przede wszystkim zależało mu na dostępie do sektora sprzedaży. Niemcy miały odgrywać w tej strategii kluczową rolę. Aby poprawić nadszarpnięty (głównie za sprawą kryzysu gazowego z Ukrainą) wizerunek firmy, Gazprom zaangażował się jako sponsor popularnego klubu piłkarskiego Schalke 04 oraz zwiększył środki na działalność

⁸⁷ Meilenstein für Europas Versorgungssicherheit, 29.08.2006, <http://www.eon.com/de/presse/news-show.do?id=7569>

⁸⁸ Verbundnetz Gas will engere Partnerschaft mit Gazprom, Handelsblatt, 2.02.2005.

⁸⁹ Hans-Willy Bein, Wieland Kramer, Bundesregierung fürchtet Gazprom-Pläne, Süddeutsche Zeitung, 7.11.2006.

⁹⁰ Złoże Sztokman dysponujące rezerwami o wielkości 3,7 bln m3 jest około czterech razy większe niż Južno-Ruskoje.

swojej niemieckiej spółki-córki ZGG, odtąd przemianowanej na Germanię⁹¹. W październiku 2006 roku zawarła ona porozumienie z państwowym przedsiębiorstwem w Meklemburgii-Przedpomorzu przewidujące budowę jednego z największych magazynów gazu w Europie. Wartość inwestycji wynosi 300 milionów euro, a magazyn ma być gotowy w 2010 roku⁹². Germania zajęła się też inwestycjami Gazpromu w innych krajach Europy zachodniej, np. Wielkiej Brytanii i Austrii.

Krokiem milowym we współpracy niemieckich koncernów – BASF i E.ON Ruhrgas - z Gazpromem było zawarcie porozumienia o budowie gazociągu bałtyckiego. Umowę podpisano 8 września 2005 roku. Przewidywała ona budowę gazociągu po dnie Morza Bałtyckiego, prowadzącego z Wyborga do niemieckiego Greifswaldu trasą liczącą ponad 1200 kilometrów. W stworzonej na potrzeby tej inwestycji spółce Nord Stream niemieckie przedsiębiorstwa otrzymały po 24,5 procent udziałów, podczas gdy Gazprom zachował większościowy pakiet w postaci 51 procent akcji. Udział rosyjskiego monopolisty pozostał niezmienny także wtedy, gdy do spółki

Nord Stream dołączyła się holenderska firma Gasunie, przejmując w niej 9 procent akcji. Odbyło się kosztem udziałów koncernów niemieckich. Musiały one odstąpić po 4,5 procent (z dotychczasowych 24,5 procent) akcji na rzecz nowego partnera w projekcie⁹³. W ten sposób – mimo pozornej „europeizacji” – zmiany w akcjonariacie spółki wzmocniły w rzeczywistości dominację w niej Gazpromu.

Niewątpliwie współpraca między Gazpromem a niemieckimi koncernami energetycznymi ma charakter asymetryczny. Gazprom bardzo ostrożnie i na ściśle określonych przez siebie warunkach dopuszcza niemieckich partnerów do inwestycji w sektorze energetycznym. Na przeszkodzie dalej idącemu zaangażowaniu stają przede wszystkim restrykcje ustawowe świadczące o daleko idącym protekcjonizmie uprawianym przez państwo rosyjskie. Nawet w realizowanych wspólnie przez Gazprom i niemieckie koncerny projektach, pozycja tych ostatnich jest znacznie słabsza. Nie chodzi przy tym tylko o procentowy udział, lecz także o warunki kontraktów. Na przykład, mimo iż spółka Wintershall ponosi całkowite koszty finansowania

⁹¹ Gasprom steuert Expansion von Deutschland aus, Die Welt, 12.10.2006.

⁹² Gasprom wird in Deutschland aktiver; Bau eines Gasspeichers in Mecklenburg-Vorpommern, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 20.10.2006.

⁹³ Gasunie an Ostseepipeline beteiligt; Einigung mit Gazprom / Eon Ruhrgas und Wintershall verlieren Anteile, Süddeutsche Zeitung, 6.10.2006.

wspomnianego projektu Achimgaz, nie może rozporządzać własną produkcją. Całość wydobytego gazu sprzedawana jest Gazpromowi po cenach ustalonych przez niego. Partnerzy Gazpromu nie mają możliwości sprzedaży wydobywanego przez siebie gazu i nie mogą nawet negocjować jego cen⁹⁴. Wbrew początkowym planom Wintershallu gaz przerabiany jest także na miejscu, a nie w zakładach petrochemicznych koncernu w Niemczech⁹⁵.

Brak równorzędności partnerów polega także na pogłębiającym się braku wzajemności w odniesieniu do zasad obecności firm na rynku europejskim i rosyjskim. Gazprom posiada, za sprawą liberalizacji rynku energetycznego, znacznie większe możliwości inwestowania w sektorze *downstream* w UE niż niemieckie firmy w Rosji. Choć firmy niemieckie, jak pokazuje przykład E.ON-u, niespiesznie godzą się na dyktowane przez Gazprom warunki, to jego karta przetargowa – w postaci udziałów w projektach eksploatacji gazu – jest bardzo silna. Dla niemieckich koncernów, nie dysponujących – w przeciwieństwie do British Petroleum bądź

Shella - własnymi zasobami surowców, perspektywy takiej współpracy są szczególnie atrakcyjne.

Jednocześnie zwraca uwagę fakt, że mimo wszelkich trudności niemieckie firmy energetyczne nie mają w Rosji takich kłopotów, z jakimi borykały się dotąd przedsiębiorstwa amerykańskie czy brytyjskie. Odwołanie kontraktu spotkało wprawdzie firmę Siemens, ale dotyczyło to innego sektora gospodarki⁹⁶. W energetyce firmy niemieckie były raczej beneficjentami decyzji podejmowanych przez Gazprom. Przykładem jest wspomniana historia złoża Sztokman, którego eksploatacja (wprawdzie tylko przez Gazprom) zasilać ma wspólny niemiecko-rosyjski gazociąg bałtycki. Planowany wcześniej udział firm amerykańskich w wydobyciu tamtejszego gazu został odwołany przez Gazprom. Niemieckie firmy, a przez to także niemiecka gospodarka i społeczeństwo, nie były także nigdy dotknięte przerwaniem dostaw surowców energetycznych ze Związku Radzieckiego lub z Rosji. „Od ponad trzydziestu lat bilans naszej współpracy jest

⁹⁴ Vladislav Milov, *Energy Relations*, op. cit., s. 20.

⁹⁵ Iwona Wiśniewska, współpraca Tomasz Dąbrowski, *Współpraca gospodarcza Rosja-Niemcy*, w: *Stosunki Rosja-Niemcy w latach 1998-2005*, OSW i CSM, Warszawa, luty 2006, s. 31.

⁹⁶ Siemens zawarł w 2004 i 2005 roku, w obu przypadkach zresztą w obecności kanclerza Schrödera i prezydenta Putina, porozumienia o zakupie fabryki turbin Siłowyje Maszyny oraz o dostawie 60 pociągów ICE dla rosyjskich kolei. Obie umowy nie doszły do skutku. W pierwszym wypadku interweniował Urząd Antymonopolowy, w drugim zaś kontrakt anulowało nowe kierownictwo rosyjskich kolei.

jednoznacznie pozytywny. Rosjanie byli zawsze godnymi zaufania partnerami, nawet w tak trudnych czasach jak podczas zawirowań związanych z rozpadem Związku Radzieckiego” – mówił w wywiadzie szef E.ON Ruhrgas Burckhard Bergmann⁹⁷.

3.2 Bezpieczeństwo energetyczne: zadanie dla firm

Zainteresowanie bliską współpracą z Rosją i silne zaangażowanie na tamtejszym rynku niemieckich firm energetycznych ma daleko idące konsekwencje dla bezpieczeństwa energetycznego i polityki. Dzieje się tak przede wszystkim z dwóch powodów. Po pierwsze, zgodnie z niemieckim prawem to właśnie firmy energetyczne, a nie rząd, odpowiedzialne są za zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego kraju⁹⁸. Inaczej niż w wielu innych krajach, głównie mających surowce energetyczne (Rosja, Norwegia), lecz także innych (Francja, Polska), w Niemczech rząd nie ma bezpośredniej kontroli nad

przedsiębiorstwami energetycznymi. Są one w całości firmami prywatnymi, państwo nie jest ich udziałowcem. W polityce energetycznej państwo stwarza jedynie warunki prawne poprzez regulacje rynku, które służą jako najlepszy sposób funkcjonowania przedsiębiorstw i w ten sposób, czyli pośrednio, realizacji celu bezpieczeństwa zaopatrzenia w surowce. Rząd nie ma jednak możliwości bezpośredniego wpływania na decyzje koncernów, dotyczące wielkości importu, jego źródeł i warunków zawieranych kontraktów. Inaczej niż np. rząd polski, będący właścicielem firmy PGNiG, według obowiązujących zasad rząd federalny nie może podjąć decyzji o budowie terminalu LNG lub nowego gazociągu. Realizacją takich przedsięwzięć zajmują się firmy prywatne, kierując się rachunkiem zysków i strat. Wyjątkiem jest polityka klimatyczna, która od końca lat dziewięćdziesiątych stanowi bardzo istotną część polityki energetycznej. Niewątpliwie podejmowane w tej sferze decyzje na szczeblu federalnym – przed wszystkim wycofanie się z energii nuklearnej oraz ograniczenia w produkcji dwutlenku węgla – oznaczają istotną ingerencję w mechanizmy rynkowe i w oczywisty sposób wpływają na strategię realizowaną przez przedsiębiorstwa⁹⁹.

⁹⁷ "Wenn Putin etwas will, lässt er die Leute zu sich kommen", Der Spiegel, 5.03.2007.

⁹⁸ Stanowią o tym paragrafy 1 i 2 *Energiewirtschaftsgesetz* (Ustawą o gospodarce energetycznej). Por. Monitoring-Bericht des BMWi nach § 51 EnWG zur Versorgungssicherheit bei Erdgas, Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, September 2007.

⁹⁹ Zob. Roland Götz, *Deutsch-russische Energiebeziehungen – auf einem Sonderweg*

Nie zmienia to faktu, o czym niżej, że wielkie inwestycje infrastrukturalne, szczególnie te o wymiarze międzynarodowym, są zazwyczaj nie do pomyślenia bez wsparcia politycznego. Wiąże się to z koniecznością uzyskiwania zezwoleń, koncesji, kredytów, gwarancji, a często także przewycięzania problemów politycznych, do czego zwykle nieodzowny jest autorytet państwa. Energetyka jest obszarem, gdzie te zależności są szczególnie widoczne. W tym sensie klarowne oddzielenie sfery działania prywatnych firm energetycznych od sfery polityki nie jest możliwe. Niemniej ograniczenia możliwości działania rządu federalnego w tej dziedzinie pozostają faktem. Może on wpływać na poszczególne przedsięwzięcia poprzez udzielenie im swojego poparcia (lub też nie), nie jest natomiast w mocy samodzielnie ich inicjować i realizować, jeśli nie spotykają się one z zainteresowaniem podmiotów gospodarczych.

Drugi powód, dla którego znaczenie koncernów dla bezpieczeństwa energetycznego jest kluczowe, relatywizuje nieco przedstawione wyżej założenie o ograniczonej roli polityki. Otóż w praktyce politycznej interes niemieckich koncernów, zwłaszcza w ich relacjach

międzynarodowych, utożsamiany jest zwykle z interesem całej gospodarki Niemiec. W szczególności ministerstwo gospodarki i technologii, będące w niemieckim systemie politycznym zdecydowanie dominującym aktorem w polityce energetycznej, kieruje się takimi przesłankami. Jak się wydaje, wynika to nie tylko z rynkowego podejścia, zgodnie z którym prywatne firmy są nośnikami wzrostu gospodarczego i rozwoju społeczeństwa, przez co zasługują na bezwarunkowe wsparcie i ochronę. W rzeczywistości bowiem niemiecki sektor gazowy niewiele ma wspólnego z zasadami wolnego rynku.

Jest on zdominowany przez kilka wielkich koncernów i nosi wszelkie znamiona oligopolu. Największe firmy zajmujące się importem i dystrybucją gazu oraz produkcją energii – Ruhrgas, BEB (joint venture Shella i Exxon/Mobil), VNG czy Thyssengas – miały przez długi czas silne powiązania kapitałowe oraz kontraktowe, które tylko częściowo zostały zredukowane w czasie stopniowej liberalizacji w ostatnich latach. Innymi słowy, firmy te są wzajemnymi akcjonariuszami, wiążą je także ze sobą długoterminowe umowy dotyczące dostaw gazu. Trudno więc mówić o prawdziwej konkurencji między nimi. Tym bardziej, że także rynek dystrybucji gazu podzielony jest na regiony, w których na zasadzie

oder auf europäischer Spur? Diskussionspapier, FG5 2006/10, November 2006, s. 4.

wyłącznie operują poszczególne firmy. Jedynym przypadkiem pojawienia się w ostatnich 20 latach nowego aktora na rynku gazu było wspomniane już utworzenie spółki Wingas przez koncern chemiczny BASF i Gazprom. Spółka ta wywalczyła sobie udział w rynku, nie wpływając wszakże na zmianę zasad jego funkcjonowania¹⁰⁰.

Mimo różnego rodzaju podejmowanych działań na rzecz regulacji rynku gazu zgodnie z kierunkiem wyznaczanym przez Unie Europejską, w Niemczech nigdy nie było woli politycznej, by przeprowadzić jego rzeczywistą liberalizację. Otwarcie rynku nie było jasno zdefiniowanym celem rządu, który nie wypracował też żadnej spójnej strategii, by do niego doprowadzić. Instrumenty stosowane przez rząd miały tylko punktowy charakter, przynosząc w konsekwencji ledwie częściowe efekty. Dotyczy to działań na rzecz zapobiegania zmianom klimatycznym, ochrony niektórych producentów (np. w sektorze węglowym), spraw dotyczących zatrudnienia czy tworzenia „narodowych czempionów”. Najbardziej charakterystycznym, bo pokazującym dystans do liberalizacji, elementem tej polityki była niechęć do utworzenia tzw. narodowego regulatora rynku, czyli

niezależnej instytucji, wymaganej przez Komisję Europejską, zobowiązanej do czuwania nad przestrzeganiem zasad wolnej konkurencji. Niemcy jako ostatni kraj, dopiero w 2005 roku, powołały do życia Federalny Urząd Regulacji, wcześniej podejmując tylko połowiczne kroki w celu zapewnienia równego dostępu do sieci przesyłowych wszystkim firmom (metoda tzw. negocjowanego dostępu strony trzeciej)¹⁰¹.

Można więc powiedzieć, że państwo niemieckie, głównie za pośrednictwem wspomnianego ministerstwa gospodarki i technologii, chroni przede wszystkim interesy największych przedsiębiorstw, utrzymując daleką od wolnej konkurencji strukturę rynku. Ma to negatywne konsekwencje zarówno dla konsumentów (wysokie ceny energii), jak i innych potencjalnych aktorów, mających utrudniony dostęp do rynku. Istotny, choć wymykający się obiektywnym kryteriom, wpływ na taką właśnie politykę organów państwowych, ma fakt powiązań personalnych i lobbystycznych między sektorem energetycznym a ministerstwem. Od dziesięcioleci wielu byłych urzędników i polityków odpowiedzialnych za politykę energetyczną znajdowało zatrudnienie w

¹⁰⁰ Heiko Lohmann, *The German Path to Natural Gas Liberalization: Is It a Special Case?* Oxford Institute for Energy Studies, NG 14, Oxford 2006, s. 8-24.

¹⁰¹ Heiko Lohmann, *The German Path to Natural Gas Liberalization: Is It a Special Case?* Oxford Institute for Energy Studies, NG 14, Oxford 2006, s. 5-6.

prywatnych przedsiębiorstwach tworząc nieformalną siatkę kontaktów, mającą niewątpliwą wpływ na decyzje polityczne¹⁰².

Co więcej, wspieranie wielkich koncernów energetycznych jest wręcz zadeklarowaną oficjalnie polityką państwa mającą swoje głębsze uzasadnienie, także w odniesieniu do problemu bezpieczeństwa energetycznego. Jako kraj nie mający okazałych zasobów surowców energetycznych, inaczej niż na przykład Wielka Brytania czy Holandia, Niemcy nie miały długo wielkich firm energetycznych o potencjale porównywalnym do Shella czy British Petroleum. Jednocześnie, będąc państwem o największej gospodarce w Europie, Niemcy dążyły do tego, by zabezpieczyć swój rynek przed ewentualnym przejęciem stosunkowo słabych firm narodowych przez zagranicznych gigantów. Z uwagi na politykę niedyskryminacji obcych inwestorów, scenariusza takiego nie można było bowiem wykluczyć. Dlatego w latach 70-ych podjęto próbę stworzenia wielkiego przedsiębiorstwa naftowego

Deminex, na którego kapitał złożyli się producenci elektryczności. Próba ta nie zakończyła się jednak sukcesem i w latach 90-ych Deminex został sprzedany przedsiębiorstwu kanadyjskiemu¹⁰³.

Druga okazja do powstania wielkiego niemieckiego koncernu energetycznego pojawiła się w 2001 roku. Doszło wtedy do fuzji gazowego potentata Ruhrgasu z E.ON-em, czołowym przedsiębiorstwem rynku elektryczności. Przez kilka miesięcy E.ON wykupywał akcje przedsiębiorstw mających udziały w Ruhrgasie, by w końcu nabyć 40 procent akcji tego koncernu należące dotąd do kilku innych firm. Postępowanie E.ON-u spotkało się ze sprzeciwem Urzędu Antymonopolowego (*Bundeskartellamt*), który kilkakrotnie wydawał decyzje zabraniające faktycznego połączenia obu firm. Zdaniem urzędu, fuzja wzmocniłaby dodatkowo i tak zdecydowanie dominującą pozycję Ruhrgasu na rynku gazowym, wprowadziłaby dodatkowe przeszkody dla wolnej konkurencji, a także doprowadziła do wzmocnienia dominacji E.ON-u na rynku elektryczności. Zakaz fuzji zaskarżony został przez E.ON do ministerstwa gospodarki, które zgodnie z prawem niemieckim ma możliwość

¹⁰² Michael Sander, Struktur und Wirkung informeller Politiknetzwerke in den transnationalen Beziehungen der strategischen Ökonomie. Eine netzwerkanalytische Untersuchung am Fallbeispiel der *Nord Stream Pipeline*, Beitrag für die 8. DVPW-Nachwuchstagung der Sektion Internationale Politik in Arnoldshain, 25.-27. April 2008. Zob. też: Cerstin Gammel, Die Erdgas-Connection, *Die Zeit*, nr 51/2005.

¹⁰³ Friedemann Müller, How to secure reliable energy sources in Germany, w: Wilfrid L. Kohl, Friedemann Müller, U.S and German Approaches to the Energy Challenge, AICGS Policy Report 29, Washington 2007, s. 32.

uchYLENIA decyzji Urzędu Antymonopolowego, jeśli w grę wchodzi ważny interes państwa. Na czele ministerstwa stał wówczas Werner Müller, uprzednio jeden z menadżerów E.ON-u. Podjęcie decyzji w tej sprawie delegował on jednak w związku z konfliktem interesów na sekretarza stanu Alfreda Tacke. Była ona korzystna dla E.ON-u. Fuzja została przywrócona, za czym w opinii rządu przemawiał szereg argumentów.

Wprawdzie ministerstwo zgodziło się z argumentacją urzędu, że stanowi ona zagrożenie dla zasad wolnej konkurencji i w związku z tym nałożyło na łączące się firmy pewne zobowiązania mające ograniczyć te szkody (np. sprzedaż udziałów w innych firmach obecnych na rynku). Przeważały jednak względy strategiczno-polityczne: przede wszystkim chodziło o wzmocnienie pozycji połączonych już teraz koncernów na rynku europejskim¹⁰⁴. Fuzja dała im większe możliwości pozyskiwania kapitału i konkurować z europejskimi gigantami. Jeden z najważniejszych argumentów wprost dotyczył zaś kwestii bezpieczeństwa energetycznego. W obliczu rosnącej zależności od importu surowców energetycznych rząd dostrzegł

¹⁰⁴ Por. Carl Christian von Weizsäcker, Wettbewerb ist nicht alles. Nur ein finanzstarker Großkonzern kann den Erdgasnachschub sichern, Die Zeit, 20/2002.

potrzebę powstania silnego koncernu, który zdolny by był do uzyskania bezpośredniego dostępu do źródeł wydobywania. Przede wszystkim chodziło przy tym, oczywiście, o Rosję. Aby ustabilizować dostawy, zwiększyć produkcję w Rosji i poprawić drogi transportu konieczne były ogromne inwestycje, zdolność do których osiągnięcia miała zostać w drodze stworzenia energetycznego giganta¹⁰⁵. Co istotne, jednym z wspomnianych warunków zgody na fuzję obu przedsiębiorstw był wręcz wymóg, że koncern nie może odtąd zajmować się wyłącznie handlem gazem (co było dotychczasową działalnością Ruhrgasu), lecz musi zainwestować do 8 mld euro w wydobywanie lub otwarcie nowych złóż gazu i w ten sposób przyczynić się do zwiększenia bezpieczeństwa energetycznego Niemiec¹⁰⁶.

Zezwolenie na fuzję E.ON-u i Ruhrgasu jest więc ważnym przyczynkiem nie tylko do historii liberalizacji rynku energetycznego w Niemczech, lecz także przykładem pośredniego, lecz brzemiennego w skutki, wpływu polityki na strategiczne decyzje przedsiębiorstw. Przyświecało mu bowiem przekonanie o

¹⁰⁵ Heiko Lohmann, The German Path to Natural Gas Liberalization: Is It a Special Case? Oxford Institute for Energy Studies, NG 14, Oxford 2006, s. 109-118.

¹⁰⁶ Die Stunde der Strategen, Der Spiegel, 12.07.2004.

konieczności pogłębienia relacji energetycznych z Rosją, które mogło się dokonać tylko za sprawą silnych i dysponujących poważnymi środkami finansowymi firm. Decyzja o uchyleniu zakazu nałożonego przez Urząd Antymonopolowy niewątpliwie ułatwiła, zgodnie z intencjami rządu, zaangażowanie koncernu we wspólne przedsięwzięcia z Gazpromem. Po dokonaniu fuzji Ruhrgas zwiększył swój udział jako akcjonariusz Gazpromu z 3 do 6,5 procent, zdecydował się na współpracę przy realizacji projektu gazociągu Nord Stream oraz rozpoczął negocjacje nad dostępem do złóż Južno-Ruskoje.

3.3 Gazociąg bałtycki

Kwestia relacji między branżą energetyczną a polityką stała się szczególnie istotna w okresie rządów koalicji SPD-Zieloni i kanclerza Gerharda Schrödera (1998-2005). Mimo iż, jak wspomniano, to nie rząd federalny jest siłą sprawczą projektów infrastrukturalnych i współpracy w sektorze energetycznym, to w tym okresie zaangażowanie polityki na rzecz wzmocnienia relacji z Rosją w tej dziedzinie było wyjątkowo widoczne. Co ciekawe, stanowisko Schrödera w sprawie współpracy z Rosją było z początku sceptyczne. W kampanii wyborczej

przyszły kanclerz krytykował swojego poprzednika, kanclerza Kohla, za przesadną bliskość z Jelcynem. Zwlekał też ze spotkaniem z Władimirem Putinem po tym, jak ten objął stanowisko prezydenta Rosji w 2000 roku. Stosunki między oboma krajami znajdowały się wówczas w trudnym momencie spowodowanym różnicami stanowisk w sprawie wojny w Kosowie oraz problemami we współpracy gospodarczej w wyniku kryzysu w Rosji.

Ale to właśnie przedstawiciele niemieckiej gospodarki nakłonili nowego kanclerza do bliższego zainteresowania się Rosją, w której, mimo kłopotów, dostrzegali ogromne szanse rozwijania swoich interesów¹⁰⁷. Schröder, uważany za sprzyjającego wielkiemu przemysłowi „kanclerza bossów”, podążył tą drogą. Już podczas pierwszego spotkania Putina i Schroedera w czerwcu 2000 roku w Berlinie podpisano cztery deklaracje współpracy między Gazpromem a niemieckimi przedsiębiorstwami. Utworzono wtedy także Strategiczną Grupę Roboczą, która z udziałem wysokiego szczebla polityków, urzędników i przedstawicieli miała działać na rzecz pogłębienia współpracy gospodarczej. Schröder był także aktywnym rzecznikiem

¹⁰⁷ Alexander Rahr, Berlin-Moskau 2005-2008, GUSbarometer 39, September 2005, Nr. 39, s. 1.

tw. planu Prodiego, zakładającego intensyfikację stosunków energetycznych między Unią Europejską a Rosją. To właśnie niemiecki kanclerz przedstawił tę propozycję Putinowi podczas swojej wizyty w Moskwie 25 września 2000 roku. Następstwem tej inicjatywy było rozpoczęcie wspomnianego wcześniej dialogu energetycznego na szczycie UE-Rosja w Paryżu 30 października 2000 roku¹⁰⁸. Kilka lat później, we wrześniu 2004 roku, na zamkniętym spotkaniu z przedstawicielami niemieckich koncernów energetycznych w Oslo, to już sam Schröder intensywnie przekonywał ich do dalszych inwestycji w Rosji, szczególnie zaś do podniesienia przez E.ON swoich udziałów w Gazpromie¹⁰⁹.

Niewątpliwie najważniejszym elementem tej strategii jak najsilniejszego związania Rosji z Niemcami partnerstwem energetycznym był projekt tzw. gazociągu bałtyckiego, którego Schröder szybko stał się gorącym orędownikiem. Pomysł położenia gazociągu transportującego surowiec z Rosji do Niemiec, a potem dalej do Europy Zachodniej, po dnie Morza Bałtyckiego pojawił się już w latach 90-ych. Gazprom zmierzał w ten sposób do ominięcia uważanego za kłopotliwy i

niepewny tranzytu przez Białoruś i Ukrainę, z którymi często dochodziło do zatargów na tle politycznym i gospodarczym (wysokość opłat za tranzyt, kradzież gazu). W istocie obie te sfery były ze sobą powiązane, a znaczenie jako kraju tranzytowego dawało tym państwom silniejszą pozycję przetargową w relacjach z Moskwą¹¹⁰. Tworząc alternatywną drogę transportu gazu do Europy Rosja mogła uzyskać wymierne korzyści: zredukować ryzyko związane z tranzytem, wzmocnić swoją pozycję w negocjacjach nad wysokością opłat tranzytowych oraz cen gazu sprzedawanego Ukrainie i Białorusi, a także zyskać większe możliwości politycznego nacisku na osłabione w ten sposób kraje „bliskiej zagranicy”¹¹¹. Rozmowy na temat powołania konsorcjum, które zajęłoby się budową takiego gazociągu (*North Transgas Pipeline*), prowadzone były z przedsiębiorstwami energetycznymi z Finlandii, Wielkiej Brytanii, Francji i Holandii.

¹¹⁰ Rosyjski gaz transportowany jest do Europy Zachodniej przez gazociąg Bractwo biegnącym przez Ukrainę na Słowację i potem do Niemiec oraz gazociąg Jamał, który przecina Białoruś i Polskę wiodąc także do Niemiec. Agata Łoskot, *The Russian Gas for Europe*, Centre for Eastern Studies, Warsaw 2006.

¹¹¹ Por. Robert L. Larsson, *Nord Stream, Sweden and Baltic Sea Security*, FOI, Stockholm, March 2007, s. 40-41; Roland Götz, *Die Ostseegaspipeline. Instrument der Versorgungssicherheit oder politisches Druckmittel?* SWP-Aktuell 41, September 2005, s. 2.

¹⁰⁸ Natalia Krieger, *Die westliche Russlandpolitik unter dem Aspekt der Versorgungssicherheit*, „Kölner Arbeitspapiere zur internationalen Politik“, Nr. 45, 2005, s. 53.

¹⁰⁹ Ulrich Schäfer, *Pipeline zu Putin*, *Süddeutsche Zeitung*, 1.12.2004.

Ostatecznie partnerami przy budowie gazociągu zostały firmy niemieckie – BASF Winstershall i E.ON Ruhrgas. Kontrakt zawarty został 8 września 2005 w obecności prezydenta Putina i kanclerza Schrödera, tuż przed przedwczesnymi wyborami parlamentarnymi w Niemczech. Przez wielu komentatorów zostało to odczytane jako polityczne wsparcie Putina dla zagrożonego porażką wyborczą kanclerza. Spektakularny sukces w postaci przypiecztowania prestiżowej inwestycji infrastrukturalnej mającej zapewnić na dziesięciolecie bezpieczeństwo energetyczne kraju mógł być ważnym argumentem w kampanii. Kontrakt przewidywał, przypomnijmy, budowę podmorskiej trasy liczącej ponad 1200 kilometrów oraz lądowych odcinków gazociągu w Rosji i w Niemczech łączących go z innymi odcinkami sieci przesyłowych tych krajów. Przewidywano także możliwość budowy odnóg do innych krajów (np. Szwecji lub Finlandii) w zależności od ich zapotrzebowania na gaz. Gazociąg bałtycki (nazywany odtąd Nord Stream) miał składać się z dwóch nitek, z których każda miałaby możliwości przesyłowe 27,5 mld m³ gazu rocznie. Gaz przesyłany byłby to Niemiec skąd jego część (ok. połowy) sprzedawana miałaby być dalej, do odbiorców w innych krajach Europy Zachodniej. Koszt

przedsięwzięcia szacowano na kilka miliardów dolarów.

Już w miesiącach poprzedzających podpisanie kontraktu (wstępne porozumienia zawarto już w lecie 2004 roku) plan budowy gazociągu stał się przedmiotem poważnych kontrowersji na arenie europejskiej. Krytykowały go przede wszystkim Polska i kraje bałtyckie obawiające się geopolitycznych konsekwencji utraty statusu państwa tranzytowego. W Polsce niepokój budziła głównie perspektywa znalezienia się „na końcu” rury, tzn. w sytuacji, gdy gaz transportowany przebiegającym przez Polskę gazociągiem Jamał przeznaczony byłby w znakomitej większości lub wyłącznie dla Polski. Obecnie Polska odbiera tylko jego część, a reszta transportowana jest dalej do Niemiec. Budowa gazociągu Nord Stream, mającego niemal dwukrotnie większą moc przesyłową od Jamału, wystawiłaby Polskę na niebezpieczeństwo odcięcia przez Rosję gazu (np. ze względów politycznych lub w wyniku awarii) bez odczuwalnych konsekwencji dla Europy Zachodniej zaopatrywanych nową, alternatywną drogą przez Morze Bałtyckie. Zgodnie z interpretacją polskiego rządu sytuacja ta oznaczałaby dramatyczne pogorszenie bezpieczeństwa kraju. Podobne argumenty przedstawiała Litwa, mająca negatywne doświadczenia we

współpracy energetycznej z Rosją. Oba kraje wskazywały ponadto, iż budowa gazociągu bałtyckiego kosztować będzie kilka razy więcej niż alternatywne rozwiązania w postaci gazociągu lądowego przez kraje bałtyckiego i Polskę (projekt Amber) albo budowę drugiej nitki gazociągu Jamał, do której Gazprom zobowiązał się zresztą w 1993 roku¹¹².

Uwzględniając te międzynarodowe uwarunkowania planowanej realizacji gazociągu Nord Stream, szczególnie kontrowersyjne było silne polityczne zaangażowanie na jego rzecz rządu niemieckiego i przede wszystkim samego kanclerza. Sprawa gazociągu była co najmniej od 2003 roku przedmiotem konsultacji na najwyższym szczeblu politycznym, a jej ukoronowanie w postaci patronatu Putina i Schrödera nadawała mu szczególną rangę dla relacji między Rosją a Niemcami. W dodatku, ku zaskoczeniu i oburzeniu opinii publicznej, wkrótce po przegranych wyborach Schröder objął funkcję szefa rady nadzorczej spółki Nord Stream, przyjmując w ten sposób ofertę pracy jej największego udziałowca – Gazpromu. Na tym nie koniec. Wkrótce okazało się, że wsparcie rządu federalnego dla budowy

gazociągu bałtyckiego miało mieć także bardzo realny wymiar finansowy. 24 października 2005 roku, miesiąc po przegranych przez kanclerza Schrödera wyborach, ustępujący rząd federalny wydał decyzję przyznającą Gazpromowi gwarancję kredytową na ten właśnie projekt, w dodatku nie obwarowaną żadnymi zobowiązaniami beneficjenta. Takie kredyty przyznaje się tylko wyjątkowych sytuacjach, jeśli w grę wchodzi bezpieczeństwo państwa. Gazprom zamierzał dokonać pożyczek w niemieckich bankach Deutsche Bank i w państwowym Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) w wysokości po 500 mln euro¹¹³. Sprawa nabrała dodatkowej wagi po tym, jak zajęła się nią Komisja Europejska w celu sprawdzenia, czy nie zostały naruszone przepisy o pomocy publicznej. Mimo iż decyzję swoich poprzedników poparł nowy minister gospodarki Michael Glos¹¹⁴, nie miała ona ostatecznie żadnych konsekwencji. W maju 2006 roku Gazprom zrezygnował z planów zaciągnięcia kredytu¹¹⁵.

Dla Schrödera zacieśnienie więzów z Rosją i budowa partnerstwa

¹¹² Na temat polskich propozycji i polityki energetycznej Polski: Kai-Olaf Lang, *Polnische Energiepolitik. Interessen und Konfliktpotentiale in der EU und im Verhältnis zu Deutschland*, SWP-Studie, S 13, Juni 2007.

¹¹³ Michael Scheerer, *Brüssel prüft deutschen Gasrom-Deal*, Handelsblatt, 8.05.2006.

¹¹⁴ Glos unterstützt Staatsbürgschaft für Gasrom, *Die Welt*, 2.04.2006.

¹¹⁵ *Gasrom verzichtet auf deutsche Bürgschaft*, Spiegel Online, 12.05.2006, <http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,415954,00.html> (5.08.2008)

strategicznego była zadaniem priorytetowym w polityce zagranicznej. Gospodarka, głównie zaś firmy energetyczne, służyć miały za nośniki tego projektu. Schröder nie tylko uważał Rosję za wiarygodnego partnera we współpracy energetycznej, dostrzegał też wspólne interesy na arenie międzynarodowej, m.in. budowę świata wielobiegunowego (także w opozycji do USA) i wspólne działania na rzecz rozwiązywania konfliktów międzynarodowych. Konstruktywna postawa Putina po zamachach terrorystycznych 11 września 2001 oraz jego przemówienie w Bundestagu były podstawą silnego zwrotu ku Rosji, jaki dokonał się w okresie urzędowania Schrödera. Niewątpliwie znacznie miały także jego bliskie osobiste kontakty z prezydentem Rosji. Reasumując, wielki projekt infrastrukturalny, zapewniający na lata dostawy większych ilości gazu do Niemiec i wychodzący naprzeciw oczekiwaniom Kremla, doskonale pasował do strategii obranej przez Schrödera.

Jednak jego inicjatywa polityczna lansująca gazociąg jako kluczowy element strategicznej współpracy niemiecko-rosyjskiej, nie cieszyła się od początku pełnym poparciem firm energetycznych. Wprawdzie rozbudowa relacji z Gazpromem była, jak widzieliśmy, niewątpliwym priorytetem BASF-u i E.ON

Ruhrgas dążących do zapewnienia sobie trwałych dostaw z Rosji. Niemniej sam projekt gazociągu i jego rentowność od początku budziły wątpliwości.

W grudniu 2002 roku, po rozmowach z szefem Gazpromu, Aleksiejem Millerem, krytycznie na temat tego projektu wypowiadał się przedstawiciel Ruhrgasu, Burckhardt Bergmann, będący notabene również członkiem rady nadzorczej rosyjskiego koncernu. Poprowadzenie równoległej nitki do istniejących już gazociągów biegnących przez Ukrainę i Białoruś uważał za rozwiązanie tańsze. Poza tym, zaplanowane przez Schrödera, Putina i Kuczmę, trójstronne rosyjsko-ukraińsko-niemieckie konsorcjum do modernizacji systemu gazociągów na Ukrainie, miało, jego zdaniem, czynić gazociąg bałtycki inwestycją zbędną. Po modernizacji dodatkowo ilości gazu mogłyby popłynąć właśnie tą drogą. Także Wintershall nie wyrażał wówczas zainteresowania projektem uznając, że Gazprom powinien najpierw poczynić zupełnie innego rodzaju inwestycje: w sektorze wydobywczym i w rurociągi łączące złoża Južno-Ruskoje z resztą sieci przesyłowej Rosji¹¹⁶.

Podczas gdy na szczycie w Jekaterinburgu w październiku 2003 roku Schröder oficjalnie przedstawiał gazociąg

¹¹⁶ Gazprom plant eigene Pipeline durch die Ostsee, Handelsblatt, 4.12.2002.

jako sztandarowy projekt rozpoczętego właśnie dialogu energetycznego z Rosją¹¹⁷, szef E.ON-u, Wulf Bernotat, nadal wypowiadał się na ten temat wymijająco. Mimo nacisków ze strony Gazpromu, decyzję o ewentualnym udziale jego firmy w tym przedsięwzięciu postanowiono odłożyć do 2004 roku. Koncern rozważał bowiem w tym czasie także inwestycje w USA i nie był gotowy do ekspansji w dwóch kierunkach. Obawy budziły ponadto warunki prawne, polityczne i gospodarcze inwestycji w Rosji, a także ogromne koszty projektu, szacowane wówczas na 5-6 mld euro¹¹⁸. Innym źródłem wątpliwości była kwestia odbiorców gazu, który miałby być dostarczany nowym rurociągiem. E.ON nie miał pewności, czy rynek będzie w stanie wchłonąć tak pokaźne nowe ilości surowca¹¹⁹.

Co w takim razie przekonało niemieckie firmy do wejścia w kosztowny projekt, który początkowo nie tylko nie budził ich entuzjazmu, lecz wydawał się z ekonomicznego punktu widzenia wręcz nieracjonalny? Silne polityczne poparcie dla budzącego kontrowersje, ryzykownego

technologicznie i niezwykle kosztownego przedsięwzięcia, mogło sugerować, że w istocie nie chodzi tu o projekt mający na celu zaopatrzenie w gaz, lecz budowę politycznego partnerstwa między Rosją a Niemcami kosztem bezpieczeństwa krajów sąsiednich i całej Europy. Taka interpretacja rozpowszechniona była szczególnie w Polsce, podważając zaufanie do Niemiec jako partnera w polityce europejskiej. Niewątpliwie zaangażowanie polityczne Schrödera było dla firm czynnikiem sprzyjającym podjęciu korzystnej dla Gazpromu decyzji. Pomagało ono rozwiązać obawy co do prawno-politycznych aspektów inwestycji, mających szczególnie w Rosji istotne znaczenie. Niemniej teza o czysto politycznym charakterze gazociągu nie wydaje się uzasadniona. Ścisłej mówiąc, nie dotyczy ona motywacji niemieckich koncernów, które nie zdecydowałyby się na zainwestowanie swoich środków bez realnych perspektyw uzyskania z tego profitów.

Zgoda na współpracę przy budowie gazociągu bałtyckiego była elementem szerszego porozumienia między niemieckimi koncernami a Gazpromem. W lipcu 2004 roku podpisano bowiem nie tylko list intencyjny w sprawie gazociągu, lecz także szereg innych porozumień, których sygnatariuszem był E.ON Ruhrgas. Najważniejsze z nich stanowiło

¹¹⁷ Russland und Deutschland wollen Pipeline durch die Ostsee bauen, Handelsblatt, 6.10.2003.

¹¹⁸ Eon und Ruhrgas vertrösten ihren Partner Gazprom, Handelsblatt, 13.10.2003.

¹¹⁹ Über Gasleitung durch die Ostsee wird erst 2005 entschieden, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 11.10.2003.

obietnicę udostępnienia niemieckiemu koncernowi udziałów w eksploatacji Južno-Russkoje. Oprócz tego przewidywano także współpracę przy produkcji prądu oraz rozbudowie sieci przesyłowych gazu i elektryczności w Europie¹²⁰. To samo dotyczy Wintershallu¹²¹. Decyzja o jego zaangażowaniu w projekt gazociągu bałtyckiego także zapadła w kontekście porozumienia dotyczącego wydobycia gazu w Južno-Russkoje. Podpisano je w trakcie targów w Hannoverze w kwietniu 2005 roku. Nie przez przypadek zatem wtedy też ostatecznie ogłoszono, że Gazprom i Wintershall współdziałać będą w budowie gazociągu¹²².

Zainteresowanie niemieckich firm gazociągiem bałtyckim było więc ściśle związane z perspektywą inwestycji w Rosji w obszarach uważanych za priorytetowe z punktu widzenia ich celów strategicznych. Interesy niemieckich koncernów nie po raz pierwszy okazały się tym samym zbieżne z celami politycznymi formułowanymi przez rząd federalny. E.ON i Wintershall nie chciały

narażać interesów długofalowej współpracy z Gazpromem poprzez odmowę udziału w projekcie, który dla rosyjskiego koncernu miał pierwszorzędne znaczenie. W tym przypadku kwestia kosztów alternatywnych rozwiązań, np. budowy ewidentnie tańszego gazociągu Amber lub rozbudowy połączeń przez Ukrainę, nie miała znaczenia. Gazprom nie był po prostu nimi zainteresowany, gdyż zależało mu właśnie na ominięciu krajów-pośredników. Natomiast z punktu widzenia firmy niemieckich to nie przebieg nowych dróg transportu gazu do Europy był przedmiotem ich największej troski. Jak sugerują cytowane wypowiedzi ich przedstawicieli, inne niż Nord Stream rozwiązania jak najbardziej (m.in. ze względu na koszty) wchodziły dla nich w grę. Zdecydowanie ważniejszy był jednak dostęp do eksploatacji surowca w Rosji, ale ten mogły one uzyskać tylko pod warunkiem współpracy przy realizacji projektu będącego „oczkiem w głowie” Gazpromu. Jak widać, w przypadku E.ON-u nawet zrobienie tego kroku nie gwarantowało pełnego sukcesu. Oczekiwania Gazpromu sięgają dalej i obejmują udziały w sprzedaży gazu odbiorcom końcowym w Niemczech. Ten warunek został spełniony przez BASF Wintershall, który odstąpił Gazpromowi część udziałów w spółce Wingas i w

¹²⁰ Russisch-deutsches Projekt für Gaspipeline in der Ostsee, Neue Zürcher Zeitung, 10.07.2004.

¹²¹ Rußlands Gasreserven sind für Deutschland besonders interessant - Antworten auf die wichtigsten Fragen, Die Welt, 11.08.2005.

¹²² Russland im Mittelpunkt der Hannover Messe, Russland-Aktuell, 12.04.2005, <http://www.aktuell.ru/ruwir0010/morenews.php?item=1156> (5.08.2008)

zamian za to mógł przystąpić do spółki eksploatującej Južno-Ruskoje.

Wsparcie niemieckiego rządu dla gazociągu Nord Stream okazało się tym bardziej potrzebne, im większy stawał się opór w krajach regionu Morza Bałtyckiego, w których pobliżu położony miał zostać rurociąg. Nowy rząd federalny Angeli Merkel miał wprowadzić krytyczny stosunek do sposobu, w jaki kanclerz Schröder forsował współpracę z Rosją bez konsultacji i ponad głowami wschodnich sąsiadów Niemiec. Niemniej formułując stanowisko wobec gazociągu chadecka kanclerz musiała mieć na uwadze nie tylko interes koncernów, lecz także pozycję koalicyjnego partnera SPD i byłego szefa kancelarii Schrödera, Franka-Waltera Steinmeiera, który w nowym rządzie zajął fotel ministra spraw zagranicznych. Dla nich projekt gazociągu pozostawał jednym z większych dokonań poprzedniej kadencji. Wycofanie politycznego poparcia nie wchodziło jednak w rachubę także z innego, bardziej zasadniczego, powodu: również dla ekipy Merkel gazociąg bałtycki jest projektem priorytetowym¹²³. Różnica w stosunku do Schrödera polega tylko na tym, że nie przedstawia się go jako sztandarowego projektu rosyjsko-niemieckiego

¹²³ Merkel poparła gazociąg oficjalnie m.in. w czasie wizyty prezydenta Rosji Dmitrija Medwiediewa w Berlinie w czerwcu 2008 roku.

partnerstwa, lecz kluczowy instrument zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego Niemiec i Europy. W Urzędzie Kanclerskim przyznaje się wprawdzie, że transport dodatkowych ilości gazu z Rosji drogą lądową byłoby z punktu widzenia Niemiec równie dobrym rozwiązaniem, co droga morska. Obawy przed zakłóceniami dostaw związanymi z tranzytem przez państwa trzecie nie odgrywają istotnej roli w niemieckiej dyskusji¹²⁴. Niemniej podejście jest pragmatyczne: skoro Rosjanie zainteresowani są wyłącznie gazociągiem po dnie Bałtyku, to nie pozostaje nic innego, niż zgodzić się na takie rozwiązanie¹²⁵.

Kierując się przekonaniem o celowości gazociągu oraz interesem niemieckich koncernów rząd Merkel kontynuował więc kampanię wsparcia tego

¹²⁴ Jakkolwiek w oficjalnym stanowisku czytamy, że „rząd federalny wychodzi z założenia, że Rosja będzie w stanie całkowicie wypełnić wynikające z kontraktów zobowiązania dotyczące dostaw [gazu]. Gazociąg Nord Stream umożliwi większą dywersyfikację dróg transportu rosyjskiego gazu. Niezależnie od tego rząd federalny popiera wszystkie starania na rzecz dywersyfikacji krajów pochodzenia i dróg transportu surowców”. Cyt. za: Vorbereitungstand der Ostseepipeline zwischen Russland und Deutschland, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Rainer Steenblock, Marieluise Beck (Bremen), Volker Beck (Köln), weiterer Abgeordneter und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen - Drucksache 16/1768, Deutscher Bundestag, 16. Wahlperiode, Drucksache 16/1925, 22.06.2006.

¹²⁵ Rozmowa w Urzędzie Kanclerskim w Berlinie, 9.07.2008.

przedsięwzięcia¹²⁶. Niemieckie placówki dyplomatyczne w krajach UE dostały instrukcje, by w rozmowach przedstawiać argumenty wspierające spółkę Nord Stream i działać na rzecz poprawy klimatu wokół jej inwestycji¹²⁷. Było ona o tyle potrzebna, że natrafiała ona w swojej działalności na kolejne kłopoty. Trasa przebiegu rurociągu musiała zostać zmieniona ze względu na nieuregulowane kwestie graniczne między Danią a Polską¹²⁸, Estonia zabroniła natomiast spółce dostępu do swoich wód terytorialnych, przede wszystkim zaś pojawiły się poważne problemy prawne związane zagrożeniami ekologicznymi. Zgodnie z konwencją z Espoo, której sygnatariuszami są wszystkie państwa regionu Morza Bałtyckiego z wyjątkiem Rosji, kraje zobowiązane są do konsultowania między sobą wszelkich inwestycji mogących mieć skutki dla

¹²⁶ Rząd niemiecki spotkał się jednak także z krytyką Gazpromu za to, że „niemieccy biurokraci” blokują jakoby budowę gazociągu. Przedmiotem krytyki stało się wstrzymanie zezwolenia na budowę w Niemczech gazociągów OPAL i NEL, którymi gaz z Nord Streamu ma być transportowany dalej do odbiorców zagranicznych. Wbrew Gazpromowi rząd Niemiec nie chciał bowiem zgodzić się na to, by monopol na transport surowca przez Niemcy miał rosyjski koncern i jego partnerzy i obstawiał przy zapewnieniu konkurencji dostępu do planowanej sieci. Zob. Andrzej Kublik, Gazprom: Niemcy blokują Gazociąg Północny, *Gazeta Wyborcza*, 25.10.2007.

¹²⁷ Rozmowa z niemieckim dyplomatą, Berlin, 27.05.2008.

¹²⁸ Judy Dempsey, Gazprom plans to re-route controversial European pipeline, *International Herald Tribune*, 23.08.2007.

środowiska naturalnego¹²⁹. To właśnie sprawy ochrony środowiska stały się głównym kołem zamachowym krytyków gazociągu, po tym jak próby politycznego nacisku na Rosję i Niemcy oraz zainteresowane firmy nie dały rezultatów w postaci rezygnacji z tego projektu. Próba udaremnienia lub utrudnienia jego realizacji, mająca w tle niezmiennie obawy o charakterze geopolitycznym, podejmowana była odtąd za pomocą środków prawnych. Próby te zyskały także polityczny wymiar w postaci przyjętej 8 lipca 2008 roku przez Parlament Europejski rezolucji zwracającej uwagę na negatywne skutki planowanej inwestycji¹³⁰.

Obawy przed skutkami dyskusji na temat Nord Streamu w Parlamencie Europejskim oraz konsekwencjami niekorzystnej dla niego rezolucji były w rządzie federalnym na tyle duże, że także tam podjęto akcję przekonywania posłów do tego projektu. W materiałach ministerstwa spraw zagranicznych rozsyłanych wiosną 2008 roku do niemieckich członków Parlamentu Europejskiego Nord Stream przedstawia

¹²⁹ Judy Dempsey, Gas pipeline under the Baltic sea faces many hurdles, *International Herald Tribune*, 6.05.2008; Christian Tenbrock, Wer schaut in die Röhre?, *Die Zeit*, 17.04.2008.

¹³⁰ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 8 lipca 2008 r. w sprawie wpływu planowanej budowy tzw. gazociągu bałtyckiego łączącego Rosję i Niemcy na środowisko naturalne Morza Bałtyckiego (petycje 0614/2007 i 0952/2007) (2007/2118(INI)).

się jako „projekt na rzecz zagwarantowania bezpieczeństwa zaopatrzenia Europy w gaz”. Podkreśla się, że już w 2015 roku import gazu do Unii Europejskiej będzie wynosił o 100-150 mld m³ więcej niż obecnie. W tej sytuacji, każdy nowy gazociąg zasługuje na poparcie. W tym sensie Nord Stream nie stanowi konkurencji dla innych projektów, np. terminalu gazu skroplonego LNG lub gazociągu Nabucco. W dokumencie MSZ szczególny nacisk kładzie się na fakt, że za sprawą Nord Streamu „europejskie sieci zaopatrzenia w gaz połączone zostaną z **nowymi** [tak w oryginale] rosyjskimi rezerwami gazu”. Ponadto wskazuje się na europejski wymiar tego projektu, który w 2000 i 2006 roku uznany został za przedsięwzięcie unijne w ramach Transeuropejskich Sieci Energetycznych (TEN). W dodatku gaz transportowany gazociągiem płynąc będzie także do Danii, Francji i Wielkiej Brytanii, z którymi to krajami podpisane zostały już umowy. Zarazem zwraca się uwagę, że Nord Stream jest przedsięwzięciem prywatnych firm, które w pełni ponoszą odpowiedzialność za jego realizację, w tym także w odniesieniu do kwestii ochrony środowiska¹³¹.

¹³¹ Die Nord-Stream Pipeline: Ein Projekt zur Gewährleistung der europäischen Gasversorgungssicherheit, dokument w posiadaniu autora.

Sposób realizacji gazociągu bałtyckiego pokazał, jak trudno Niemcom odnaleźć się w zmienionym przez rozszerzenie UE na wschód kontekście bezpieczeństwa energetycznego. Odkąd do UE przystąpiły kraje w bez porównania większym stopniu zależne od importu gazu z Rosji niż „stare” państwa członkowskie, całkowicie zmieniła się treść pojęć „interesu europejskiego” oraz „problemu rosyjskiego” w polityce energetycznej UE. Uwzględnienie interesów nowych członków stało się nie mniej ważną miarą europeizacji niż formalna zgodność podejmowanych działań z literą europejskiego prawa (np. uzyskanie przez Nord Stream statusu TEN). Wprawdzie po okresie pomijania zgłaszanych przez kraje Europy Środkowo-Wschodniej zastrzeżeń i krytyki z ich strony, Niemcy próbowały szukać sposobów łagodzenia negatywnych skutków gazociągu¹³². Należały do nich oferty podłączenia Polski do gazociągu bałtyckiego za pomocą odnogi (*Stichleitung*) prowadzącej przez Morze Bałtyckie w okolicy Gdańska, a także stworzenie połączeń między polskim systemem przesyłowym a gazociągiem OPAL, który transportować ma „bałtycki” gaz w niedalekiej odległości od polskiej

¹³² Zob. np. wywiad z ministrem Frankiem-Walterem Steinmeierem, Polsko-niemieckie lody przełamane, rozmawiał Bartosz W. Wieliński, Gazeta Wyborcza, 10.12.2007.

granicy¹³³. Inną próbą ograniczania politycznych szkód było poparcie Niemiec dla wpisania zasady solidarności energetycznej w traktacie konstytucyjnym UE, o co bardzo zabiegała przede wszystkim Polska. Nie zmienia to jednak faktu, że polityczne poparcie dla gazociągu bałtyckiego, będącego z politycznego właśnie punktu widzenia rozwiązaniem znacznie gorszym (bo godzącym w interesy członków UE) niż jego alternatywy, oznaczało wyraźną preferencję dla wąsko pojętego interesu narodowego kosztem „europeizacji”.

3.4 „Problem rosyjski” z perspektywy Niemiec

W kontekście opisanego tu splotu interesów i bliskich relacji energetycznych między Niemcami a Rosją nie dziwi fakt, że teza o „problemie rosyjskim” europejskiego bezpieczeństwa energetycznego nie jest rozpowszechniona

¹³³ Polska nie wyrażała jednak zainteresowania takim rozwiązaniem motywując swoją odmową w dwojaki sposób. Po pierwsze, podłączenie do gazociągu bałtyckiego oznaczałoby dodatkowy import gazu rosyjskiego, podczas gdy celem polskiej polityki energetycznej jest dywersyfikacja źródeł jego pochodzenia i zmniejszenie zależności od Rosji. Po drugie, istotną rolę odgrywała także kwestia kosztów. Cena gazu niemieckiego jest wyższa niż w Polsce i dlatego import stamtąd byłby nieopłacalny. Rząd niemiecki natomiast nie godził się na jakiegokolwiek warunki preferencyjne sprzedaży gazu Polsce wskazując, że zajmują się tym prywatne firmy, które kierują się rachunkiem ekonomicznym.

wśród tamtejszych elit. Percepcja Moskwy jako partnera we współpracy energetycznej opiera się na innych przesłankach, które minimalizują kwestię ryzyka wynikającego z pogłębiającej się zależności od Europy od importu gazu z Rosji. Krótki przegląd tych argumentów służyć będzie nakreśleniu kierunku, w jakim zmierza niemiecka dyskusja nad bezpieczeństwem energetycznym.

Po pierwsze, *leitmotvem* tej debaty jest przekonanie, że Rosja jest „godnym zaufania dostawcą”. Nie tylko przedstawiciele firm, lecz także większość ekspertów i przede wszystkim elita polityczna są zdania, że zagrożenie odcięciem dostaw przez Gazprom z powodów politycznych jest na tyle znikome, że nie może być podstawą podejmowania decyzji strategicznych. 35 lat niezakłóconej współpracy z Rosją jest najważniejszym źródłem przekonania. Skoro nawet w czasach ZSRR i zimnej wojny dostawy były realizowane, nie ma powodu obawiać się, że miałyby to się zmienić w obecnych warunkach. Rosja uważana jest za wiarygodnego partnera szczególnie w porównaniu z innymi potencjalnymi dostawcami surowców, np. Algierią, Libią czy Iranem. W przeciwieństwie do nich Rosja uchodzi za kraj stabilny i przewidywalny, a nawet

uznający zachodnie wartości, „choć o tym można długo dyskutować”¹³⁴.

Zwraca przy tym uwagę fakt, jak niewielką wagę przywiązuje się z reguły do tego, że Gazprom jest firma w pełni kontrolowaną przez Kreml i postrzeganą przez autorytarny reżim w Moskwie jako ważny atut w polityce zagranicznej. O tym, że posiedzenia rady nadzorczej Gazpromu odbywają się czasem, na życzenie prezydenta Rosji, na Kremlu, wspominał nawet publicznie jej były członek, Burckhardt Bergmann¹³⁵. Niemniej w niemieckich kręgach politycznych dominuje obraz Gazpromu jako przedsiębiorstwa kierującego się wyłącznie ekonomiczną logiką, nastawionego na realizację zysków, a nie celów politycznych. „Widoczne jest raczej, że to polityka w coraz większym stopniu kieruje się interesami Gazpromu. Przykładem jest uchwalony przez Dumę w 2006 roku monopol Gazpromu na eksport gazu, odmowa ratyfikacji przez Dumę

odrzuconej przez Gazprom Karty Energetycznej, szkodliwe dla image'u Putina wsparcie państwa dla działań Gazpromu w konflikcie cenowym z Ukrainą na początku 2007 roku, jak również wyraźna instrumentalizacja państwowych urzędów na rzecz wysiłków koncernu, by przejąć licencje na wydobycie gazu w Syberii Wschodniej”¹³⁶. W tej optyce to państwo jest zakładnikiem ekonomicznych interesów Gazpromu, a nie odwrotnie. Tym bardziej, że każde odcięcie gazu krajom-konsumentom przez Rosję oznaczać musi ogromne straty dla rosyjskiego budżetu. Teza o „broni gazowej”, którą jakoby mógłby posługiwać się Kreml, jest w związku z tym odrzucona¹³⁷. Jeśli Rosja jako pewny dostawca gazu budzi wątpliwości, to tylko ze względu na ograniczenia zdolności wydobywczych (ze względu na brak dostatecznych inwestycji w sektorze upstream) oraz rosnący popyt wewnętrzny na gaz, które mogłyby w przyszłości negatywnie wpłynąć na jej zdolność do wywiązywania się z kontraktów¹³⁸.

¹³⁴ Tak wypowiadał się jeden z głównych doradców energetycznych rządu Roland Götz. Jego opinie można w dużej mierze uznać za odzwierciedlające *mainstream* poglądów w administracji publicznej i elitach politycznych. Bardzo często powołują się na nie rozmówcy reprezentujący instytucje państwowe. Cyt. za: Roland Götz, 'Keine Alternative zu Russland', Manager Magazin, 11.01.2007, <http://www.manager-magazin.de/unternehmen/artikel/0,2828,458834,00.html>

¹³⁵ "Wenn Putin etwas will, lässt er die Leute zu sich kommen", wywiad z Burckhardem Bergmannem, Der Spiegel, 5.03.2007.

¹³⁶ Roland Götz, Gasproms Zukunftsstrategie: Marktbeherrschung und Expansion, SWP-Aktuell 39, Juli 2007, s. 4.

¹³⁷ Krytycznie o "micie broni gazowej": Andreas Goldthau, Resurgent Russia? Rethinking Energy Inc. Five myths about the 'energy superpower', Policy Review, February&March 2008, <http://www.hoover.org/publications/policyreview/14931716.html>

¹³⁸ Roland Götz, Die Debatte um Europas Energieversorgungssicherheit,

Takie przekonanie wspiera drugi centralny motyw niemieckiej dyskusji. Wiceminister spraw zagranicznych Gernot Erler (SPD) kilkakrotnie mówił o nim w swoich wystąpieniach, odwołując się do dwóch szkół myślenia o „problemie rosyjskim” bezpieczeństwa energetycznego UE. Pierwsza, szkoła współzależności, twierdzi, że „rosyjski system rurociągów tak bardzo nastawiony jest na Europę, że Rosja jest tak samo – albo nawet bardziej – zależna od eksportu surowców do Europy, jak Europa zależna jest od ich importu z Rosji. I że Rosja nie jest w stanie zmienić tej zależności szybko ze względu na brak infrastruktury, która mogłaby transportować gaz do innych regionów. W dodatku, Rosja potrzebuje europejskich technologii, by kontynuować produkcję gazu z leżących daleko i trudno dostępnych złóż”¹³⁹. Druga szkoła, nazywana przez Erlera geopolityczną, wskazuje natomiast na to, że Rosja próbuje wykorzystać gaz jako dźwignię swoich politycznych celów, m.in. próbując podporządkować sobie sieci przesyłowe sąsiadujących z nią krajów oraz przejąć faktyczną kontrolę (przy użyciu swoich

struktur monopolistycznych) nad zasobami naturalnymi państw Azji Środkowej. Rozważając te argumenty, Erler podkreślił: „Żeby było jasne od samego początku: jestem zdecydowanie skłonny przyjąć argumentację zwolenników tezy o współzależności. Wydaje mi się, że wybór szkoły myślenia każdy podejmuje w oparciu o historyczne doświadczenia, geografię i w równym stopniu także o ocenę tego, jakim krajem jest dzisiaj Rosja i jakim krajem będzie ona w przyszłości”¹⁴⁰. W tym rozumieniu Europa ma takie same możliwości nacisku jak Rosja, przez co istnieje między nimi doskonale symetryczna równowaga. Żaden z nich bowiem nie byłby w stanie łatwo zastąpić ewentualnego przerwania dostaw.

Ponadto mimo wspomnianych szacunków wzrostu niemieckiego importu gazu z Rosji, ich znaczenie jest bagatelizowane. Zdaniem Steinmeiera, Niemcy nie są w tak dużym stopniu zależni od Rosji jak inne kraje, gdyż w ubiegłych latach dokonały udanej dywersyfikacji. Prawie połowa zużywanego w Niemczech gazu pochodzi z innych krajów europejskich, w planach jest także terminal LNG¹⁴¹.

Trzecim elementem wizji Rosji jako kluczowego partnera we współpracy

Diskussionspapier, FG 5 2007/05, März 2007, s. 18.

¹³⁹ Gernot Erler, *European Energy Relations with Russia and Central Asia*, IFRI, 1.02.2008. Zob. też: Gernot Erler, Joanne S. Myers, *European Energy Security and the Role of Russia*, Carnegie Council, February 5, 2007, <http://www.cceia.org/resources/transcripts/5416.html>

¹⁴⁰ Gernot Erler, *European Energy Relations with Russia and Central Asia*, op. cit..

¹⁴¹ *Der Spiegel*, 15.01.2007

energetycznej jest przekonanie o braku rzeczywistych alternatyw dla importu surowców z tego kraju. Wszelkie inne opcje, tzn. import gazu skroplonego lub budowa gazociągów z innych kierunków geograficznych, nie są w stanie w istotny sposób ograniczyć zależność od dostaw z Rosji. Uważane są bowiem za przedsięwzięcia zbyt kosztowne lub też ryzykowne z powodów politycznych (niestabilność wewnętrzna potencjalnych dostawców).

Symptomatyczny jest przy tym stosunek do gazociągu Nabucco. Na szczycie UE wiosną 2007 roku został on uznany za jedno z priorytetowych przedsięwzięć infrastrukturalnych, mających otworzyć nową drogę zaopatrzenia Europy w gaz – z pominięciem Rosji. Jego przepustowość miałyby wynosić ponad 30 mld m³ rocznie, a surowiec importowany byłby z Azji Centralnej, Azerbejdżanu, lub ewentualnie Iranu i transportowany przez Turcję do Europy. W skład konsorcjum, pod wodzą austriackiego koncernu OMV, wchodzi także m.in. turecki Botas, bułgarski Bulgargaz, węgierski MOL i od początku 2008 roku także niemiecki koncern RWE¹⁴². Projekt Nabucco w oczywisty sposób sprzeczny jest z interesami Rosji. Nie tylko dlatego, że jest próbą częściowego zredukowania przez

Europę Środkowo-Wschodnią i Południową zależności od importu z Rosji. Nie mniejszym problemem jest fakt rodzącej się za jego sprawą konkurencji o pozyskiwanie gazu z krajów Azji Centralnej. Pozyskiwany dotąd z tamtego regionu surowiec był ważnym czynnikiem pozwalającym Rosji wywiązywać się z zobowiązań eksportowych wobec Europy. Wobec niedostatecznego poziomu wydobycia gazu w samej Rosji, część zapotrzebowania UE na gaz pokrywana była przez Gazprom właśnie dzięki zakupom w Turkmenistanie i Kazachstanie. Skierowanie tego gazu gazociągiem Nabucco do Europy miałyby więc negatywne skutki dla Rosji. Poza tym, posiadając dotąd monopol na tranzyt środkowoazjatyckiego gazu do Europy, Rosja dysponuje ważnym instrumentem politycznej kontroli nad byłymi radzieckimi republikami tego regionu. Otwarcie Nabucco miałyby więc z jej punktu widzenia także niekorzystne konsekwencje geopolityczne¹⁴³.

¹⁴² David Schraven, RWE will Abhängigkeit vom Russen-Gas verringern, Die Welt, 6.02.2008.

¹⁴³ Na temat dyskusji wokół Nabucco patrz: Nicklas Norling, Gazprom's Monopoly and Nabucco's Potentials: Strategic Decisions for Europ, Silk Road Paper, Central Asia-Caucasus Institute, November 2007; Agata Łodkot-Strachota, Bałkański kocioł gazowy – Nabucco contra South Stream, Komentarze OSW, Nr 3, 19.03.2008; Susanne Nies, Nabucco and South Stream – Overly Politicized Pipelines? The Energy Program Editorial, Actuelles de Ifri, March 2008, http://www.ifri.org/frontDispatcher/ifri/publications/actuelles_de_l_ifri_1197584475485/publi_P_actuelle_edito_mars_1207210726597

Niemcy wspierają oficjalnie budowę Nabucco i w ostatnich latach intensywnie angażowali się także w pogłębienie współpracy z krajami Azji Środkowej. Tuż przed objęciem prezydencji w Unii Europejskiej z kilkudniową wizytą do tego regionu wybrał się minister spraw zagranicznych Steinmeier. Kwestia dostaw gazu była jednym z głównych tematów. Minister gospodarki Glos chwalił w tym kontekście wprowadzenie kooperacji z Rosją ale podkreślał też, że „musimy jednak pozyskać wiele krajów jako dostawców energii, by nie uzależniać się trwale tylko od kilku regionów”¹⁴⁴. Wzrost zainteresowania problemem dywersyfikacji regionalnej związany był wówczas z kryzysem gazowym między Rosją a Ukrainą w styczniu 2006, który, jak stwierdza się w dokumencie niemieckiego MSZ, podziałał jak dzwonek alarmowy¹⁴⁵. Niemcy były też inicjatorem Strategii Środkowoazjatyckiej UE, przyjętej na szczycie w czerwcu 2007 roku, która miała na celu rozwój współpracy z krajami tego regionu i świadczyła o wzroście znaczenia przypisywanego mu przez UE. Niewątpliwie kwestie energetyczne grały

przy tym centralną rolę¹⁴⁶. W październiku 2007 roku z wizytą do Azerbejdżanu i Kazachstanu udał się minister Glos¹⁴⁷, który kilka miesięcy później, w lutym 2008, odwiedził także Uzbekistan i Turkmenistan¹⁴⁸.

Niewątpliwie region Azji Centralnej jako zasobny w złoża gazu zyskał więc w ostatnich latach, m.in. w związku z dyskusją o bezpieczeństwie energetycznym, w polityce zagranicznej Niemiec zdecydowanie na znaczeniu. Zagwarantowanie Europie dostaw gazu z tego regionu jest najważniejszym motywem tego zaangażowania. Sam projekt Nabucco jak alternatywnej do tranzytu przez Rosję drogi transportu surowca do Europy nie cieszy się jednak tak silnym wsparciem jak gazociąg bałtycki¹⁴⁹. Z jednej strony wynika to z oczywistego względu, że Nabucco nie będzie zaopatrywać Niemiec w gaz i projekt ten nie ma, inaczej niż Nord Stream, kluczowego znaczenia dla

¹⁴⁴ Andreas Rinke, Berlin sucht weitere Quellen für Gasimport, Handelsblatt, 6.11.2006.

¹⁴⁵ Thesen zur Energiesicherheitspolitik. Beitrag der deutschen Aussen- und Sicherheitspolitik, Auswärtiges Amt [2006], s.1.

¹⁴⁶ Andrea Schmitz, Effizienz als Leitmotiv: Die »Strategie für eine neue Partnerschaft mit Zentralasien«, w: Daniela Kietz, Volker Perthes (Hrsg.), Handlungsspielräume einer EU-Ratspräsidentschaft. Eine Funktionsanalyse des deutschen Vorsitizes im ersten Halbjahr 2007, S. 75-79.

¹⁴⁷ Öl und Gas locken Glos und deutsche Wirtschaft nach Zentralasien, 15.10.2007, <http://www.verivox.de/news/articledetails.asp?aid=21386&g=power>

¹⁴⁸ Bundesminister Glos reist vom 24. bis 27. Februar 2008 nach Turkmenistan und Usbekistan, 22.02.2008, <http://www.bmwi.de>

¹⁴⁹ Jan Ross, Michael Thumann, Fritz Vorholz, Wo bleibt Deutschland? Die Zeit, 18/2006.

niemieckich koncernów. Niemniej jego waga dla europejskiego bezpieczeństwa energetycznego uznana została przez Radę UE i z tego punktu widzenia między oboma projektami nie powinno być różnicy. Z drugiej strony, szanse powodzenia Nabucco oceniane są sceptycznie¹⁵⁰. Działania Rosji zawierającej spiesznie długoterminowe kontrakty z republikami środkowoazjatyckimi podkopują szanse uzyskania przez UE wiarygodnych zobowiązań na wypełnienie gazem Nabucco¹⁵¹. Jego los wydaje się zależeć od możliwości dostaw z Iranu, które ze względu na spór atomowy są nierealne.

Z punktu widzenia niemieckiej percepcji Rosji istotniejszy jest wszakże inny aspekt tej dyskusji. „Gazociągowa strategia Gazpromu trzyma wprawdzie dostawców z regionu kaspijskiego z dala od europejskiego rynku. Niekoniecznie jednak zmniejsza w ten sposób ilości gazu stojące do dyspozycji Europy, gdyż Rosja przeznaczą gaz importowany z Azji Środkowej na eksport do Europy” - pisze Roland Götz¹⁵². Wydaje się, że zgodnie z dominującym w Niemczech punktem

widzenia, kluczowe jest, by gaz z Azji Środkowej płynął do Europy, a nie np. do Chin, które są niewątpliwym konkurentem w tym regionie. Natomiast droga, którą miałby być transportowany, ma mniejsze znaczenie. Mimo oficjalnych deklaracji, dywersyfikacja geograficzna nie jest celem priorytetowym: zagrożenie wynikające z tranzytu przez Rosję nie jest uważane za duże. Stąd nawet opcja, zgodnie z którą gaz do Nabucco mógłby pochodzić z Rosji (przedstawił ją Claude Mandil w swoim raporcie o bezpieczeństwie energetycznym Europy przygotowanym dla premiera Francji wiosną 2008 roku¹⁵³), spotyka się w niemieckiej administracji z życzliwym przyjęciem¹⁵⁴.

Podejście negujące geopolityczny (de facto rosyjski) wymiar problemu bezpieczeństwa energetycznego lub pomniejszające jego znaczenie, zdecydowanie dominuje w niemieckiej debacie. W dyskusji parlamentarnej na temat zagranicznej polityki energetycznej w lutym 2008 roku tylko jeden mówca, Manfred Grund z CDU, bezpośrednio odniósł się do tego problemu, wskazując na konieczność dywersyfikacji oraz motywując potrzebę budowy

¹⁵⁰ Rozmowy w Urzędzie Kanclerskim 9 lipca 2008 i w MSZ 3 lipca 2008.

¹⁵¹ Gerd Höhler, Russland schnappt der EU Gas weg – und gefährdet Nabucco, Handelsblatt, 3.07.2008.

¹⁵² Roland Götz, Gasproms Zukunftsstrategie: Marktbeherrschung und Expansion, SWP-Aktuell 39, Juli 2007, s. 4.

¹⁵³ Claude Mandil, Securite energetique et Union Europeenne. Propositions pour la presidence francaise. Rapport au Premier Ministre, 21 avril 2008, s. 22-25.

¹⁵⁴ Rozmowa w ministerstwie gospodarki i technologii w Berlinie, 28 kwietnia 2008.

zintegrowanego rynku energii tym, by „Europejczycy mogli wspólnie negocjować z Gazpromem i z Rosją”¹⁵⁵. Dyskusja nad bezpieczeństwem energetycznym toczy się w Niemczech raczej w kontekście efektywności energetycznej, miejscu energii atomowej w bilansie energetycznym (czy należy wycofywać się z jej produkcji?), inwestycji w badania nad nowoczesnymi technologiami, zmian klimatycznych oraz kontroli przestrzegania zasad konkurencji¹⁵⁶. Kwestia Rosji odgrywa poboczną rolę, nawet jeśli – po kryzysie ukraińskim w styczniu 2006 roku – znalazła się przejściowo ona w centrum uwagi. Angela Merkel wezwała wtedy w trakcie spotkania z Tony’em Blairem do uchwalenia 15-letniej strategii importu surowców do Unii Europejskiej¹⁵⁷. Także rok później, po tym jak Rosja przerwała dostawę ropy w związku z problemami z Białorusią, kanclerz i inni niemieccy politycy mówili o „zakłóceniu zaufania” oraz konieczności redukcji zależności od Rosji¹⁵⁸.

¹⁵⁵ Cyt. za: Deutscher Bundestag, 16. Wahlperiode, 145. Sitzung, Berlin, Donnerstag, den 21. Februar 2008, s. 15301.

¹⁵⁶ Zob. m.in. „Energiepolitik für Europa“ während der deutschen EU-Präsidentschaft im 1. Hj. 2007. Positionspapier der Bundesregierung, 15.09.2006.

¹⁵⁷ Hugh Williamson, Merkel calls for 15-year strategy on energy supply, Financial Times, 18.02.2006.

¹⁵⁸ Moskau zerstört Vertrauen, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 10.01.2007.

Niemniej stawianie „problem rosyjskiego” jako wyzwania dla niemieckiej i europejskiej polityki zagranicznej i energetycznej jest w istocie domeną kilku ekspertów i części mediów¹⁵⁹. Polityczne konsekwencje tych głosów są znikome. Niemiecka koncepcja bezpieczeństwa energetycznego opiera się na dwóch filarach: Rosji jako wiarygodnym dostawcy i wielkich koncernach jako nośnikach partnerstwa energetycznego. Widać to na przykładzie koncepcji zagranicznej polityki energetycznej, która od 2006 roku rozwijana jest przez niemiecki MSZ. W odniesieniu do Rosji jej celem nie jest ograniczenie wynikającego z pogłębiającej się zależności i polityki Kremla ryzyka, lecz kontynuacja dotychczasowego kursu: zacieśnianie stosunków i nakłanianie Rosji do przejmowania europejskich standardów.

Mówiąc o zasadach, jakimi kierować powinna się Unia Europejska polityce energetycznej, minister Steinmeier na pierwszym miejscu wymienił konieczność uwzględnienia faktu, że Rosja jest najważniejszym partnerem i stan współzależności z nią należy zachować nie tylko na szczeblu narodowym, ale i europejskim. Jego zdaniem, „promowanie

¹⁵⁹ Jörg Himmelreich, Herrscher der Pipeline, Internationale Politik, 3/2007, s. 56-64; Jörg Himmelreich, Europa in Zeiten von Gasprom, Der Tagesspiegel, 12.01.2007, Frank Umbach, Die neuen Herren der Welt, Internationale Politik, 9/2006, s. 52-59.

silniejszych powiązań z Rosją w obszarze energetyki nie jest naiwnością”. Kluczowe znaczenie w procesie realizacji tego celu przypada wielkim koncernom. Dlatego z budową partnerstwa nie należy zwlekać, lecz tworzyć je, póki europejskie firmy energetyczne są wystarczająco potężne¹⁶⁰. Innym razem Steinmeier przestrzegał, że polityka energetyczna nie może być tylko polityka konsumentów, tzn. ukierunkowaną wyłącznie na obniżanie cen energii. „Polityka energetyczna w Niemczech i Europie musi poruszać się pomiędzy dwoma celami. Jeden z nich już wymieniałem: korzystne ceny energii dla jej konsumentów. Z uwagi na długofalowe problemy z zaopatrzeniem w surowce naturalne dochodzi do tego drugi cel: musimy być w Niemczech i w Europie konkurencyjni w wydobywaniu tych zasobów. Oznacza to, że potrzebujemy w Europie także przedsiębiorstw, które biorą udział w eksploracji i wydobywaniu tych zasobów”¹⁶¹. Takie podejście jest w istocie koncepcyjnym usankcjonowaniem

opisanej wcześniej praktyki politycznej utożsamiającej interes wielkich przedsiębiorstw z interesem państwa i Unii Europejskiej.

Nacisk na przestrzeganie przez Rosję i innych producentów energii reguł gry (taki sam dostęp do rynków, akceptacja unijnych zasad konkurencji, stabilne ramy prawne) zajmuje ważne miejsce w niemieckim stanowisku. Negocjacje nad nową umową partnerską między UE a Rosją prowadzić mają do uwzględnienia w nim najważniejszych zasad, które regulować miałyby współpracę energetyczną z Rosją, jak długo nie jest ratyfikowana Karta Energetyczna. W tym ostatnim przypadku stanowisko Niemiec nie jest jednak pryncypialne i wychodzi naprzeciw rosyjskim zastrzeżeniom wobec tego dokumentu. Zdaniem ministra Steinmeiera nie uwzględnia ona interesów państw wydobywających surowce i nie ma sensu tylko krytykować tych krajów za sceptyczny stosunek do jej zapisów. Trzeba natomiast pracować nad tym, by kraje te zaakceptowały najważniejsze zasady Karty, przede wszystkim mechanizm rozwiązywania sporów¹⁶². Także w ministerstwie gospodarki można usłyszeć, że należy brać pod uwagę czynnik psychologiczny: Rosja, uważająca się dzisiaj za równoprawnego partnera

¹⁶⁰ "Internationale Aspekte der Energiepolitik" - Rede von Bundesaußenminister Steinmeier beim zweiten Energiegipfel der Bundesregierung, 09.10.2006.

¹⁶¹ Kooperative Strategien zur globalen Energiesicherung. Rede von Bundesaußenminister Steinmeier anlässlich der Eröffnung der Reihe „Energiesicherheit und internationale Beziehungen“ des Auswärtigen Amtes und des Veranstaltungsforums der Verlagsgruppe Georg von Holtzbrinck im Auswärtigen Amt, Berlin, 16.02.2007.

¹⁶² Kooperative Strategien zur globalen Energiesicherung, op. cit.

UE, nie może przyjąć dokumentu, w którego wypracowaniu nie brała udziału i na który wstępnie zgodziła się w momencie swojej największej słabości¹⁶³.

W niemieckim stanowisku zwracają także uwagę częste paralele z procesem helsińskim z lat 70-ych. Tak jak wtedy Niemcy przyczyniły się do złagodzenia konfliktu między Wschodem a Zachodem i stworzenia trwałych podstaw dialogu i wzajemnego zaufania, tak i teraz jest to możliwe w odniesieniu do problematyki energetycznej. Takie podejście charakterystyczne jest przede wszystkim dla polityków SPD i kierowanego przez jej ministra Steinmeiera MSZ¹⁶⁴. KBWE przedstawiana jest jako wzór dla „opartej na współpracy struktury bezpieczeństwa energetycznego” w wymiarze paneuropejskim¹⁶⁵.

Bardzo ostrożnie mówi się natomiast o ewentualnym wzmacnianiu kompetencji UE w sprawach energetycznym. Podkreśla się zasadę subsydiarności w tej dziedzinie, choć stwierdza się także, iż „powinno się wzmocnić UE w stosunkach zewnętrznych jako „związek

konsumentów”¹⁶⁶. Zwraca się też uwagę na konieczność budowy rynku wewnętrznego i stosowania zasady solidarności energetycznej. Pod oficjalnym poparciem dla tych celów kryje się jednak także istotny konflikt interesów, który powoduje, że stosunek Niemiec do konkretnych rozwiązań proponowanych np. przez Komisję Europejską jest krytyczny. Dotyczy to przede wszystkim rozdzielania funkcji producentów i dystrybutorów (*unbundling*). „Jestem sceptyczny – mówił minister gospodarki Glos – czy za pomocą rozdziału o charakterze prawnowłasnościowym można rozwiązać istniejące problemy”¹⁶⁷. Także praktyczny wymiar solidarności energetycznej, tzn. dostęp innych krajów do magazynów gazu, jest z punktu widzenia Niemiec problematyczny. Niemcy, m.in. dzięki korzystnym warunkom geologicznym, dysponują największymi zbiornikami rezerw gazu w Europie, które mogą zostać wykorzystane na wypadek kryzysu. Stąd obawa, że w ramach solidarności energetycznej zapasy te mogłyby zostać bezwarunkowo udostępnione innym, mniej zapobiegliwym

¹⁶³ Rozmowa 28 kwietnia 2008 roku.

¹⁶⁴ Frank-Walter Steinmeier, *Avoiding conflict over fuel*, „International Herald Tribune”, March 22, 2006.

¹⁶⁵ „Ausblick auf die deutsche EU-Präsidentschaft: Stand der Vorbereitung in der Bundesregierung” - Rede von Staatssekretär Silberberg, 04.10.2006.

¹⁶⁶ Thesen zur Energiesicherheitspolitik. Beitrag der deutschen Aussen- und Sicherheitspolitik, AA, s. 5

¹⁶⁷ „Deutschlands Beitrag zu einer wettbewerbsfähigen, sicheren und umweltverträglichen Energieversorgung innerhalb der EU” Rede des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie Michael Glos MdB anlässlich der Konferenz des Wirtschaftsrates der CDU, 20.11.2006.

krajom. Niemcy otwarcie mówią, że na „współnotowienia zapasów gazu” się nie zgodzą¹⁶⁸.

Priorytet umacniania powiązań z Rosją przed budowaniem zabezpieczeń wobec narastającej zależności od niej charakterystyczny jest przed wszystkim dla podejścia ministerstwa gospodarki i technologii oraz ministerstwa spraw zagranicznych. W pierwszym przypadku wynika on z wspomnianych już względów instytucjonalnych: ministerstwo gospodarki postrzega się jako obrońca interesów przedsiębiorstw, a wpływy lobby energetycznego tylko to nastawienie wzmacniają. W przypadku MSZ decydujący jest aktualny profil polityczny – od jesieni 2005 roku zdominowane jest ono przez SPD, tradycyjnie przywiązującą do współpracy z Rosją większe znaczenie niż CDU. To właśnie socjaldemokratyczny minister Steinmeier jest autorem koncepcji „nowej polityki wschodniej”, opierającej się m.in. na zasadzie „zmiany przez powiązania” (*Wandel durch Verflechtung*) adresowanej przede wszystkim do Rosji¹⁶⁹.

Stosunek kanclerz Merkel do partnerstwa energetycznego z Rosją jest bardziej zdystansowany. Podczas konsultacji

niemiecko-rosyjskich w Tomsku w kwietniu 2006 roku Merkel przyznała wprawdzie, że Rosja jest godnym zaufania partnerem i dostawcą oraz wyraziła zainteresowanie z podpisanego w tym czasie porozumienia między Wintershall a Gazpromem o wspólnej eksploatacji Južno-Ruskoje. Inaczej niż Schröder nie podkreślała jednak strategicznego charakteru relacji energetycznych, zauważając tylko, że „jest, oczywiście, tak, że Europa i Niemcy potrzebują surowców (...) Dobrze, że możemy o tym rozmawiać z Rosją”. Przestrzegła także przed postrzeganiem relacji gospodarczych z Rosją tylko przez pryzmat energetyki, co było niewątpliwie aluzją do kwestii demokracji i praw człowieka, które, zdaniem Merkel, powinny być równie ważnym elementem dialogu politycznego z Rosją¹⁷⁰. Symptomatyczne było także dyplomatyczne odrzucenie zgłoszonej w podczas wizyty w Dreźnie jesienią 2006 roku przez prezydenta Putina propozycji, by Niemcy stały się centrum dystrybucji rosyjskiego gazu na Europę. Wprawdzie i tak większość gazu eksportowanego przez Rosję przechodzi przez Niemcy i w związku z tym rolę tę pełni już one od

¹⁶⁸ "Internationale Aspekte der Energiepolitik", op. cit.

¹⁶⁹ Frank-Walter Steinmeier, *Wandel durch Verflechtung*, Internationale Politik; tenże, Willy-Brandt-Rede, Berlin

¹⁷⁰ Merkel deutet Kontroversen mit Putin an, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 27.04.2006, <http://www.faz.net/s/Rub28FC768942F34C5B8297CC6E16F...058379454025~ATpl~Ecommon~Scontent~Afor~Eprint.html> (1.08.2006)

dawna¹⁷¹. Niemniej postawa Merkel miała ważny wymiar symboliczny pokazujący, że ekskluzywne partnerstwo energetyczne z Rosją nie jest koncepcją bliską pani kanclerz.

Także z kręgów partii Angeli Merkel, CDU, wyszła bodaj pierwsza w Niemczech polityczna inicjatywa z zakresu polityki energetycznej, w której Rosja przedstawiona została w krytycznym świetle. Projekt strategii na rzecz powołania europejskiej unii bezpieczeństwa energetycznego przedstawił poseł CDU i pełnomocnik rządu ds. dialogu petersburskiego z Rosją Andreas Schockenhoff. W maju 2008 roku zaakceptowany został on przez frakcję parlamentarną CDU/CSU¹⁷². W dokumencie wprost stwierdza się, że „musimy zapobiec temu, byśmy w naszych stosunkach z państwami trzecimi – np. Rosją – nie stali się obiektem ich gry w polityce energetycznej”. Wskazuje się także na potrzebę wspólnej europejskiej strategii bezpieczeństwa energetycznego. Wynika ona m.in. stąd, że „Gazprom ma taką ogólnoeuropejską strategię, którą można dokładnie odczytać z jego działalności”. Wskazując *explicite* na problem rosyjski jako źródło

zaniepokojenia stanem (bezpieczeństwa energetycznego Europy koncepcja parlamentarzystów CDU/CSU (nie jest to oficjalny dokument całej partii) przedstawia katalog działań, które niezwłocznie podjąć powinna UE: wprowadzenie takich samych standardów magazynowania gazu w wszystkich krajach, dywersyfikacje importu, stworzenie wspólnej sieci energetycznej w Europie, aktywność na rzecz stabilizacji politycznej w regionach zasobnych w surowce¹⁷³.

Niewątpliwie dokument autorstwa Schockenhoffa stanowi *novum* w niemieckiej dyskusji o bezpieczeństwie energetycznym. Świadczy o tym krytyczna ocena Rosji oraz zwrócenie uwagi na inne niż tylko „kooperatywne mechanizmy bezpieczeństwa na wzór KBWE” możliwe instrumenty działania w tej sferze. Przekonanie, że Unia Europejska powinna wzmacniać się w celu zapobiegania ryzykom wynikającym z powiązań z Rosją, dalekie jest od mainstreamu poglądów niemieckich elit. Symptomatyczne, że inicjatywa ta nie spotkała się z niemal żadnym odzewem w klasie politycznej¹⁷⁴.

¹⁷¹ Roland Götz, Wird Deutschland "Energiedrehscheibe" für Russlands Erdgas? SWP-Aktuell, 2006/A 49, Oktober 2006.

¹⁷² Strategie für eine EU-Energiesicherheitsunion, CDU-CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag, 20. Mai 2008.

¹⁷³ Zob. też wywiad z Andreasem Schockenhoffem, Niemcy liczą na Miedwiediewa, rozmawiał Bartosz W. Wielińskim, Gazeta Wyborcza, 5.06.2008.

¹⁷⁴ Rozmowa z Hansem-Joachimem Falenskim, doradcą Andreeasa Schockenhoffa, Berlin, 7 lipca 2008.

4. Zakończenie: ucieczka przed europeizacją

Nowy kontekst bezpieczeństwa energetycznego Unii Europejskiej, w którym coraz większa liczba aktorów – instytucji unijnych i państw członkowskich – dostrzegać zaczęła problem postępującej zależności od Rosji i krytycznie patrzeć na podejmowane przez nią działania, pod wieloma względami postawił Niemcy w trudnej sytuacji. Im bardziej Rosja przybierała pozę energetycznego supermocarstwa, tym trudniej było Niemcom godzić specjalne stosunki z Moskwą z ich tradycyjną rolą jako „wzorowego Europejczyka” i sojusznika szczególnie wyczulonych na „problem rosyjski” państw Europy Środkowo-Wschodniej. Przypadek gazociągu bałtyckiego jest najważniejszym przykładem tego dylematu. Ponadto, im silniej Gazprom próbował dokonywać ekspansji na rynek europejski, tym większa stawała się waga decyzji podejmowanych przez niemieckie koncerny – kluczowych partnerów rosyjskiego monopolisty. Jednocześnie pojawienie się „problemu rosyjskiego” stanowiło także wyzwanie czysto polityczne. Zmuszało niemieckich decydentów do ustosunkowania się do zmieniającej się rzeczywistości i ewentualnie dokonania rewizji silnie zakorzenionych wyobrażeń na temat Rosji

jako gwaranta bezpieczeństwa energetycznego Europy.

Inicjatywy w celu wypracowania przez Unię Europejską „wspólnego głosu” wobec Rosji oznaczały wyzwanie dla dotychczasowej strategii w tych stosunkach, opartej na zasadzie bilateralizmu. Można określić je mianem presji europeizacyjnej. Niemcy nie były w tej kwestii osamotnione. Każdy kraj UE znalazł się w takiej sytuacji. Niemniej przypadek Niemiec był szczególny. Z jednej strony są one z punktu widzenia Rosji krajem najważniejszym ze względu na swój potencjał gospodarczy i położenie geograficzne. Dlatego to Niemcy właśnie są dla całej Unii Europejskiej najsilniejszą kartą przetargową w relacjach z Rosją i kluczem do wspólnej polityki energetycznej. Z drugiej strony, rosyjsko-niemiecki bilateralizm w sprawach energetycznych nie ma sobie równych w Europie, jeśli spojrzeć na zainwestowany weń kapitał polityczny i finansowy.

Na czym miałyby polegać europeizacja niemieckiej polityki energetycznej w zakresie podejścia do Rosji i jakie miałyby być jej wskaźniki? Po pierwsze, uznanie, że problem rosyjski istnieje. Jak długo Rosja była w całej Europie postrzegana jako jeden z wielu dostawców energii, tak długo stosunek do niej pozostawał indywidualną sprawą poszczególnych państw. To się od 2000 roku stopniowo,

ale w ewidentny sposób zmieniło, czego świadectwem są kolejne inicjatywy na szczeblu europejskim usiłujące, wprost lub pośrednio, znaleźć wspólną odpowiedź na „rosyjskie wyzwanie”. Stąd, po drugie, oznaką europeizacji byłoby wsparcie dla tych inicjatyw i działanie na rzecz wzmocnienia pozycji Unii Europejskiej w relacjach z Rosją. Po trzecie, europeizacja ma także wymiar horyzontalny i dotyczy stosunków między państwami członkowskimi UE. Jej wyrazem jest stosowanie się do niepisanego kodu postępowania w polityce zagranicznej, którego najważniejszym elementem jest zasada konsultacji i unikanie działań na szkodę innych państw.

Tymczasem akurat w czasie, kiedy w Unii Europejskiej zaczęto zastanawiać się nad konsekwencjami rosnącej zależności od importu gazu z Rosji i szukać sposobów ustanowienia relacji z nią na przejrzystych i równoprawnych zasadach, Niemcy podjęły próbę budowy strategicznego partnerstwa energetycznego z Moskwą. Choć politycy niemieccy podkreślają „europejski” charakter tych relacji i ich pozytywne znaczenie dla całej UE, to narastające napięcie między narodowym a europejskim wymiarem niemieckiej polityki jest oczywiste. Wytlumaczenie fiaska europeizacji niemieckiej polityki energetycznej wobec Rosji możliwe jest, oczywiście, na płaszczyźnie politycznej.

Zgodnie z tą interpretacją, niemiecko-rosyjski sojusz energetyczny był tworem par excellence politycznym, wpisany w szerszą strategię złączenia obu krajów szczególnego rodzaju więzami. Kluczowym aktorem byłoby więc przywódcy polityczni widzący w Rosji sojusznika i oparcie w działaniach na arenie międzynarodowej. Dotyczy to przede wszystkim rządów Gerharda Schrödera, dla którego bilateralne partnerstwo energetyczne z Rosją było bodaj najważniejszym projektem w polityce zagranicznej.

Podsumowując swoje lata spędzone w polityce Schröder pisał: „[W] interesie Europy leży, by Rosji jako wielkiemu producentowi energii otworzyć dostęp do wewnętrznego rynku energii w UE – tak samo, jak Rosja pozwala europejskim koncernom energetycznym uczestniczyć w wydobywaniu jej zasobów gazu i ropy. Innymi słowy, chodzi o to, by otwarcie zająć się pytaniem, czy rosyjscy producenci mogą wchodzić w interesy z odbiorcami końcowymi oraz, czy powinno się im umożliwić nabywanie udziałów w niemieckich elektrowniach i koncernach energetycznych. Kto ma wątpliwości, powinien zauważyć, że otwartość naszego rynku trwale może powiązać legitymującą się 4-5 procentowym wzrostem

gospodarkę rosyjską z gospodarką europejską”¹⁷⁵.

Za Schrödera niechęć do europeizacji, której treścią miałyby być rewizja prorosyjskiego stanowiska, była nieodłączną konsekwencją jego politycznego programu. Nie można jednak tego powiedzieć o rządach Angeli Merkel. Jej stosunek do Rosji różni się diametralnie od poprzednika i dotyczy to zarówno oceny rozwoju demokracji rosyjskiej, jak i partnerstwa energetycznego. Na szczycie UE w Lahti w październiku 2006 roku kanclerz Niemiec należała do tych europejskich przywódców, którzy najgłośniej wzywali Rosję do respektowania opartych na zasadzie wzajemności reguł dostępu do sieci przesyłowych i otwartości rynku. Wskazywała także wtedy na zróżnicowane uzależnienie krajów UE od importu energii z Rosji, które stanowi wyzwanie dla wspólnego podejścia UE w sprawach energetycznych. Merkel publicznie mówiła o konieczności „wspólnej polityki energetycznej i zagranicznej UE” właśnie w kontekście relacji z Rosją¹⁷⁶. Inaczej niż Schröder otwarcie twierdziła też innym razem, że

należy zmniejszyć zależność energetyczną od Rosji i postulowała, by stworzyć w Europie takie powiązania między sieciami przesyłowymi, które pozwoliłyby krajom UE na wzajemne wspierania się na wypadek sytuacji kryzysowych¹⁷⁷.

Niemniej to właśnie na trzyletni okres rządów Merkel przypadła główna część dyskusji o rosyjskim problemie bezpieczeństwa energetycznego Europy i to właśnie rząd Merkel ponosi także odpowiedzialność za wspomniane fiasko europeizacji. W istocie konkretne działania rządu federalnego, szczególnie te dotyczące budowy wspólnego rynku energetycznego, idą pod prąd realizacji wspomnianych przed chwilą celów politycznych: wspólnego głosu UE i budowy infrastruktury potrzebnej z punktu widzenia zasady solidarności energetycznej w UE. Tym samym wyjaśnienie niemieckiego kursu w sprawach energetycznych skoncentrowane wyłącznie na sposobie myślenia i intencjach głównych decydentów, okazuje się niewystarczające. Rzeczywista przyczyna leży głębiej. Postępowanie Niemiec w sprawach energetycznych jest bowiem klasycznym przypadkiem *path*

¹⁷⁵ Gerhard Schröder, *Entscheidungen. Mein Leben in der Politik*, Hoffmann und Campe, Hamburg 2006, s. 461.

¹⁷⁶ *Russland lehnt EU-Forderungen ab*, Spiegel online, 20.10.2006, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,443861,00.html>

¹⁷⁷ *Merkel says Germany should lessen dependence on Russian energy*, International Herald Tribune, 9.01.2007

dependency, czyli zależności od wcześniej dokonanych wyborów i obranych strategii, które w decydujący sposób kształtują obecną politykę.

Najważniejszym hamulcem europeizacji niemieckiej polityki energetycznej wobec Rosji jest specyficzny model polityki gospodarczej, oparty na niemal bezwarunkowym wsparciu rządu dla działań podejmowanych przez wielkie koncerny energetyczne. Polityka taka ma umocowanie ustawowe, zgodnie z którym to prywatne koncerny odpowiedzialne są za bezpieczeństwo energetyczne. Jednocześnie oparta jest ona na pewnej mistyfikacji. Niemieccy politycy i urzędnicy utrzymują, że jej sednem jest mechanizm wolnorynkowy: to firmy mają dokonywać zakupów surowców i podpisywać kontrakty, podczas gdy rząd nie powinien w ich działania ingerować. W ten sposób uzasadniany jest „apolityczny” charakter gazociągu bałtyckiego, tak też argumentuje się przeciwko ewentualnemu wspieraniu „niekomercyjnych” przedsięwzięć infrastrukturalnych na forum Unii Europejskiej. Ropociąg Baku-Ceyhan, który powstał jako projekt polityczny, silnie wspierany przez rząd USA za pomocą gwarancji kredytowych i publicznych pieniędzy, postrzegany jest właśnie jako przykład inwestycji, który nie mieści się w „niemieckim modelu”

stawiającym na kierujące się ekonomicznymi interesami firmy¹⁷⁸.

W rzeczywistości sprawa jest o wiele bardziej skomplikowana. Wolny rynek nie polega na tym, że obecne na nim firmy wolne są od ingerencji państwa. Jego istotą jest wolna konkurencja, czyli swobodny dostęp do rynku. Tymczasem w Niemczech, w dużej mierze za sprawą decyzji politycznych, jest dokładnie odwrotnie. Państwo wspiera wielkie koncerny i hamuje liberalizację, utożsamiając interesy tych przedsiębiorstw z interesem państwa. „Aby zagwarantować realizację naszych strategicznych interesów w postaci bezpiecznych dostaw energii z krajów takich jak Rosja, musimy w większym stopniu brać udział w eksploracji i wydobyciu nowych złóż. Do tego Niemcy potrzebują silnych i zdolnych do dokonywania inwestycji *global players*, którzy mogliby współpracować z firmami z krajów bogatych w surowce. Rozbicie naszych firm energetycznych byłoby krokiem w dokładnie złym kierunku” – argumentował minister Steinmeier¹⁷⁹.

Polityka wspierania wielkich przedsiębiorstw ma w Niemczech długą tradycję i jest częścią kultury przemysłowej. W przypadku polityki

¹⁷⁸ Rozmowa w urzędzie kanclerskim, Berlin, 9 lipca 2008.

¹⁷⁹ Frank-Walter Steinmeier, Angst gezielt geschürt, Interview, „Der Spiegel“ z 15.01.2007.

energetycznej wsparta jest przekonaniem, taka strategia daje optimum bezpieczeństwa. Ale to właśnie ten czynnik sprawia, że dokonanie europeizacji polityki energetycznej, szczególnie w wymiarze relacji z Rosją, przebiega tak opornie. M.in. dzięki takiej polityce potężne koncerny niemieckie zbudowały swoistą wspólnotę interesów z Gazpromem. Dla Gazpromu (Kremla) partnerstwo energetyczne z Niemcami jest ważnym elementem strategii umacniania wpływów i zwiększenia zysków w Europie. Dostęp do niemieckiego (europejskiego) rynku energetycznego i sieci dystrybucji jest jej celem priorytetowym. Strategia rosyjskiego koncernu jest jasna: bezpośredni dostęp do złóż gazu w Rosji tylko w zamian za udziały w europejskich sieciach dystrybucji. Nawet jeśli obawy niemieckich firm przed angażowaniem się w takie porozumienia są wyraźne, to kompromis może być dla nich jedyną drogą do osiągnięcia ich najważniejszego celu. Jest to tym samym dla E.ON-u czy BASF-u najsilniejszy atut w negocjacjach z Gazpromem. Dlatego jakiegokolwiek próby ingerencji (np. ze strony Komisji Europejskiej) mające na celu zablokowanie dostępu Gazpromu do europejskich sieci, stanowią naruszenie ich żywotnych interesów. Chcąc wesprzeć takie działania rząd federalny musiałby sprzeciwić się tym interesom, a to, jak

widzieliśmy, sprzeczne jest z mającą długoletnią tradycję kulturą postępowania.

To samo dotyczy oporu wobec liberalizacji rynku forsowanej przez Komisję Europejską, m.in. w imię bezpieczeństwa energetycznego UE. Nie leży ona ani w interesie E.ON Ruhrgasu, który jest obecnie największym potentatem na rynku energetycznym w UE, ani też Gazpromu. I jedni, i drudzy chcą utrzymania monopolu i ograniczenia konkurencji. Długoterminowe kontrakty na dostawy gazu, przedłużone przez niemieckie firmy w ostatnich latach, oraz ogromne inwestycje w gazociąg bałtycki i wydobywanie gazu tylko wzmacniają to nastawienie. Koszty te zwrócą się bowiem tylko wtedy, jeśli sprzedaż surowca zagwarantowana będzie na wiele lat. Temu zaś zagrozić może przede wszystkim pojawienie się konkurentów na europejskim rynku zbytu, co byłoby następstwem jego rzeczywistej liberalizacji. Zdaniem Friedemanna Müllera, jednego z tych ekspertów, którzy strategię „stawiania na Rosję” uważają za błędną, „polityka energetyczna Niemiec była przez wiele lat pod wpływem wielkich przedsiębiorstw, które utrudniały wolną konkurencję i robiły wszystko, by udaremnić dywersyfikacją źródeł energii, gdyż ta podważyłaby ich pozycję rynkową (...) przez 20 lat Ruhrgas, który miał długoterminowe kontrakty na import gazu

[rurociągami – przyp. PB] z Rosji i ma udziały w jego wydobyciu, blokował budowę terminalu LNG [gazu skroplonego], gdyż ten byłby ciosem dla jego monopolistycznej pozycji na rynku¹⁸⁰. W konsekwencji w Niemczech nie istniejąca infrastruktura, za pomocą której można by zapewnić alternatywne, tzn. nie pochodzące z Rosji lub Morza Północnego, dostawy gazu. Nie ma nie tylko terminalu LNG, lecz także ani połączeń międzysystemowych z Francją lub innymi krajami¹⁸¹.

Mającą z pozoru ściśle ekonomiczny charakter polityka rządu federalnego dającego nieograniczone polityczne poparcie działaniom koncernów, zyskiwała tym wyrazistszy polityczny wymiar, im silniej w debacie o bezpieczeństwie energetycznym zarysowywał się „problem rosyjski”. Sekundowanie interesom koncernów oznaczało nieuchronnie zacieśnianie powiązań z Rosją, nawet wtedy, jeśli nie było to – jak w przypadku Angeli Merkel – rzeczywistym politycznym priorytetem rządu. Przykładem takich działań jest polityka Niemiec wobec przedstawionych wcześniej inicjatyw Komisji Europejskiej, przede wszystkim

zaś „trzeciego pakietu energetycznego”. Rząd federalny stanął na czele (wraz z Francją) opozycji wobec pomysłu rozdziału własnościowego na producentów energii i jej dystrybutorów, który niewątpliwie osłabiłby potęgę dotychczasowych quasi-monopolistów. Osiem krajów, które 29 stycznia 2008 roku przesłały Komisji odpowiedź na jej propozycje, przedstawiło tzw. trzecią opcję liberalizacji rynku energii¹⁸². W odróżnieniu od obu koncepcji Komisji (rozdział własnościowy i ustanowienie niezależnego operatora systemu ISO) zakładała ona nie tylko utrzymanie struktury własnościowej firm, lecz także wyeliminowanie możliwości ich kontrolowania przez odrębne instytucje (ISO). Zapewnienie dostępu konkurentów do sieci przesyłowych zapewnione miałyby zostać natomiast poprzez ustanowienie osobnego zarządu – w ramach koncernów – dla obu gałęzi ich działalności: produkcji i dystrybucji. W ten sposób macierzyste przedsiębiorstwo nie miałyby bezpośredniej kontroli nad codziennymi decyzjami podejmowanymi przez operatorów sieci, którzy w mieliby zagwarantowaną znacznie większą niż dotąd niezależność, pozostając wszakże

¹⁸⁰ Cyt. za: Judy Dempsey, Merkel calls meeting on German energy, *International Herald Tribune*, 3.04.2006.

¹⁸¹ Friedemann Mueller, How to Secure Reliable Energy Sources in Germany, w: *U.S and German Approaches to the Energy Challenge*, AICGS, s. 39.

¹⁸² Effective and Efficient Unbundling of Transmission System Operators. Proposal for a Directive of the EP and the Council amending Directive 2003/54/EC concerning common rules for the internal market in electricity and repealing Directive 96/92/EC, 29 January 2008.

pod względem własnościowym częścią tej samej firmy. Choć opcja „trzeciej drogi” została wstępnie przyjęta przez Radę UE¹⁸³, sprzeciwił się jej Parlament Europejski, otwierając drogę do dalszych negocjacji nad warunkami liberalizacji rynku energii¹⁸⁴.

Także „klauzula państwa trzeciego”, mająca na celu zmuszenie zewnętrznych dostawców energii (przede wszystkim Gazpromu) do stosowania się do europejskich standardów, jeśli chcieliby oni przejmować udziały w sektorze dystrybucji w UE, spotkała się z oporem Niemiec. Podobnie jak Wielka Brytania, Niemcy obawiały się przekazania zbyt daleko idących kompetencji Komisji Europejskiej, która zgodnie z proponowanym przez siebie rozwiązaniem miałyby – w imieniu całej UE – zawierać umowy z krajami trzecimi ustanawiające warunki nabywania udziałów firmach na terytorium UE¹⁸⁵. W przypadku niemieckich firm, np. Wingasu, oznaczałoby to poddanie ważnej części działalności kontroli ze strony Komisji. Dla Niemiec ważne były jednak także dwa inne, rzadziej wypowiedane oficjalnie,

argumenty. Z jednej strony była to obawa, że ewentualne ograniczenia możliwości działania Gazpromu w UE miałyby negatywne konsekwencje dla już dokonanych przez ten koncern wspólnych inwestycji z niemieckimi partnerami. Z drugiej zaś strony, obawy przed wchodzeniem Gazpromu w niemiecki sektor *downstream*, są w niemieckich sferach politycznych i administracyjnych bardzo małe. Argumentuje się wręcz, że im więcej elektrowni i sieci przesyłowych Gazprom będzie miał w Niemczech i w Europie, tym większa będzie gwarancja, że dostawy surowców będą stabilne¹⁸⁶.

Wzmocnienie bilateralnej współpracy energetycznej Niemiec z Rosją, jakie dokonało się w ostatnich latach, miało niewątpliwie negatywny wpływ na wysiłki Unii Europejskiej na rzecz ustanowienia przejrzystych i opartych na zasadzie wzajemności stosunków z Rosją w wymiarze wielostronnym. Niemiecka preferencja dla konkretnych projektów energetycznych realizowanych z Rosją przy silnym wsparciu państwa stanowiła zaprzeczenie dążenia do wypracowania bliskich europejskiemu modelowi reguł współpracy UE-Rosja. Jak pisze Kerstin Westphal, „im bardziej kraje produkujące bądź konsumujące energię stosują takie

¹⁸³ Energieliberalisierung: Paris und Berlin setzen sich durch, www.euractiv.com, 9. Juni 2008.

¹⁸⁴ Parlament besteht auf Entflechtung der Energieriesen, www.euractiv.com, 19. Juni 2008.

¹⁸⁵ Rozmowa w urzędzie kanclerskim, Berlin, 9.07.2008.

¹⁸⁶ Rozmowa z w niemieckim MSZ, Berlin, 3.07.2008; rozmowa z niemieckim dyplomatą w Brukseli, 17.07.2008.

geopolityczne podejście oparte na neorealistycznych i przypisujących główną rolę państwu przesłankach, tym trudniej powołać do życia wielostronne instytucje oparte na prawie i mechanizmach rynkowych”¹⁸⁷.

Wprawdzie, jak widzieliśmy, próby eksportu europejskiego modelu do Rosji od początku nie wróżyły szybkiego sukcesu, jednak znaczenia Niemiec w tym procesie nie można przecenić. Nie przez przypadek Rosja skierowała swoje zainteresowanie współpracą energetyczną w pierwszym rzędzie właśnie na Berlin. Nie tylko dobre stosunki polityczne i długoletnia tradycja współpracy odegrały tu istotną rolę. Przede wszystkim liczył się ogromny potencjał rynku największego konsumenta energii w Europie i największego odbiorcy rosyjskiego gazu. Na tym polega kluczowa rola Niemiec dla polityki energetycznej UE – i ich szczególna siła przetargowa w relacjach z Rosją. Fakt, że za sprawą bilateralnych porozumień Niemiec z Rosją siła ta nie została użyta w imię wspólnego interesu całej UE, przyczynił się do fiaska europejskiej polityki wobec Moskwy. Nie zmienia tego fakt, że postępowanie innych krajów, przede wszystkim Włoch, nie odbiegało daleko od „modelu niemieckiego”. Rosja, mogąc liczyć na

niebagatelne profity z kooperacji Niemcami, nie miała powodów, by godzić się na warunki współpracy moźolnie proponowane jej w ramach dialogu energetycznego z UE.

Podobnie ocenić należy spodziewana konsekwencje budowy gazociągu bałtyckiego. Jego wkład w bezpieczeństwo energetyczne Europy zależy od wielu czynników: szacunków wzrostu zapotrzebowania na gaz w Europie, oceny możliwości pozyskania gazu z innych źródeł (basen Morza Kaspijskiego, Azja Centralna), przewidywań co do zdolności Rosji do wywiązywania się z podjętych zobowiązań i jej wiarygodności jako dostawcy. Tym samym, wbrew twierdzeniom jego zwolenników, daleka jest ona od jednoznaczności. Z punktu widzenia relacji między podejściem Niemiec a próbami wypracowania wspólnej polityki UE istotny jest fakt, że niemiecka „stawka na Rosję” w dużej mierze utrudnia poszukiwanie innych rozwiązań. Niemieckie koncerny energetyczne, współpracujące z Gazpromem, nie spieszą się np. z budową terminalu LNG, bo koliduje on z interesami tej strategicznej współpracy. Zwiększanie uzależnienia od Rosji pozostaje też w sprzeczności z unijnymi celami dywersyfikacji dostaw i liberalizacji

¹⁸⁷ Kerstin Westphal, Germany and EU-Russia Energy Dialogue, op. cit., s. 112.

rynku¹⁸⁸. Budowa gazociągu bałtyckiego może sprawić (przy założeniu wolniejszego wzrostu zapotrzebowania na gaz w wyniku założonego przez UE podniesienia efektywności wykorzystania energii), że inne źródła nie będą potrzebne. Wówczas wzrost zależności od Rosji byłby nieunikniony. Nawet zresztą przy założeniu, że to większe ilości gazu importowanego z Rosji (a nie np. dywersyfikacja źródeł jego pochodzenia) stanowią najlepszą gwarancję bezpieczeństwa energetycznego Niemiec i Europy, Nord Stream trudno uznać za konieczny instrument do podniesienia jego poziomu. Jak pisze Roland Götz, skądinąd przeciwnik tezy o zagrożeniu rosyjską bronią gazową, „także lądowe drogi transportu gazu z Rosji na Zachód są bezpieczne i mogłyby zostać rozbudowane. Dla bezpieczeństwa energetycznego Niemiec i Europy o wiele ważniejsze jest, że dodatkowe ilości gazu w Rosji mogą być pozyskiwane tylko przy rosnących kosztach wydobycia i że wzrost zapotrzebowania na gaz na rynku wewnętrznym Rosji ograniczać będzie jej możliwości eksportowe”¹⁸⁹.

¹⁸⁸ Frank Umbach, Zielkonflikte der europäischen Energiesicherheit. Dilemmata zwischen Russland und Zentralasien, DGAPanalyse, November 2007, no. 3, s. 9.

¹⁸⁹ Roland Götz, Die Ostseegaspipeline. Instrument der Versorgungssicherheit oder politisches Druckmittel? SWP-Aktuell 41, September 2005, s. 4.

W ten sposób strategia opierania bezpieczeństwa energetycznego na interesach firm, kształtująca postępowanie Niemiec silniej niż preferencje polityczne rządzących, stawała się więc w okresie zaostrzających się problemów w relacjach całej UE z Rosją coraz bardziej problematyczna. Niemiecka polityka wobec prób wypracowania „wspólnego głosu” UE w relacjach energetycznych z Rosją była raczej przykładem ucieczki przed europeizacją niż potwierdzeniem roli Niemiec jako promotora śmiałych przedsięwzięć europejskich. Czy jest ona także potwierdzeniem zjawiska, które Gunther Hellmann określił w odniesieniu do niemieckiej polityki w UE mianem „de-europeizacji”? W jego ujęciu oznacza ona „proces, który w odznacza się przede wszystkim ewolucją decyzji i działań oraz zmianą w europejskiej tożsamości Niemiec w taki sposób, że interesom narodowym przyznaje się pierwszeństwo przed (wykraczającymi poza wymiar państwowy) interesami ‘europejskimi’”¹⁹⁰.

Zdaniem Hellmanna (i jego współpracowników) rola Niemiec na przestrzeni kilkunastu lat zmieniała się z awangardzisty w marudera europejskiej integracji. Choć przyznają oni, że za wcześniej jeszcze, by twierdzić, że

¹⁹⁰ Gunther Hellmann, Lamed Power: Germany and European Integration, w: Gunther Hellmann (ed.), Germany's EU Policy on Asylum and Defence, op. cit., s. 156-184., tu: s. 166.

„zeuropeizowana” tożsamość Niemiec z lat 80-ych została na początku XXI wieku zastąpiona przez swoje przeciwieństwo, to tendencje zmierzające w tym kierunku są w ich opinii niepodważalne. Co istotne, „de-europeizacja” ma zdaniem Hellmanna charakter mimowolny (*by default*), nie wynika zaś z jakiegoś przemyślanego projektu politycznego. Świadczy o tym pewien paradoks. Zarówno w polityce azylowej, jak i bezpieczeństwa i obrony, na których to przykładach autorzy książki dowodzą takiej ewolucji niemieckiej polityki, to Niemcy właśnie były z początku inicjatorami pro-integracyjnych w przedsięwzięć. To one chciały pogłębienie integracji w tych obszarach, by potem – z racji trudności w wypełnianiu wynikających z tego zobowiązań – stać się hamulcowym dalszej instytucjonalizacji tych polityk. Wspólna polityka azylowa mogłaby bowiem naruszyć kruchy kompromis wewnątrzniemiecki z 1992 roku dotyczący obchodzenia się z azylantami. Z kolei tworzenie wspólnych sił zbrojnych UE stanowiło poważne wyzwanie dla nie dofinansowanej i nastawionej w dalszym ciągu na obronę terytorialną Bundeswehry. Innym klasycznym przykładem może być Pakt Stabilności i Wzrostu, który był niemieckim pomysłem mającym na celu utrzymanie niskiej inflacji wspólnej waluty, a którego zapisy okazały się trudne do realizacji

szczególnie dla Niemiec. W pewnym sensie Niemcy stały się więc z czasem ofiarą swojego proeuropejskiego entuzjazmu, od którego następuje dzisiaj wyraźny, choć niezamierzony, odwrót¹⁹¹.

Sam termin de-europeizacji budzić może uzasadnione wątpliwości. Sugeruje on bowiem regres, tzn. wycofywanie się z uprzednio zeuropeizowanej polityki. Niewątpliwie nie może się to odnosić ani do opisanych przez Hellmanna i jego współpracowników przypadków polityki migracyjnej i obronnej, ani też do polityki energetycznej, która była przedmiotem analizy w tym opracowaniu. W żadnej bowiem z tych dziedzin europeizacja nie postąpiła tak daleko, by zasadne było mówić o odchodzeniu od niej. Bardziej trafnym byłoby określenie „oporu przed europeizacją” zastrzeżonych dotąd dla państw narodowych obszarów polityki lub też „ucieczki przed europeizacją”, którym to pojęciem posługuję się w tym tekście. Niemniej zjawisko zidentyfikowane przez Hellmanna – odrotu od jednoznacznego poparcia Niemiec dla pogłębiania europejskiej integracji – jest jak najbardziej trafne. Szczególnie jego

¹⁹¹ W innych swoich tekstach Hellmann silnie jednak eksponuje te argumenty, które świadczą o świadomej i celowej redefinicji założeń polityki zagranicznej Niemiec w okresie Schrödera. Por. Gunther Hellmann, *Wider die machtpolitische Resozialisierung der deutschen Außenpolitik. Ein Plädoyer für offensiven Idealismus*, „WeltTrends“, Heft 12, 2004, s. 79-88.

„mimowolny” charakter znajduje potwierdzenie w analizowanym tu przypadku zewnętrznego wymiaru polityki energetycznej. Jak widzieliśmy, za kanclerstwa Angeli Merkel, to *path dependency* niemieckiej polityki gospodarczej miała kluczowe znaczenie dla postępowania Niemiec, a nie znacznie bardziej sceptyczny niż w poprzednim okresie stosunek do Rosji dominujący w urzędzie kanclerskim. Mimowolny charakter „ucieczki przed europeizacją” widoczny jest także na w innym wymiarze. W istocie bowiem najgłębsze zmiany w omawianym tu okresie zaszły nie w niemieckiej polityce energetycznej, lecz w kontekście europejskim, w którym przyszło Niemcom tę politykę realizować. To za sprawą rozszerzenia UE na wschód, zmian w postawie Rosji oraz nowych zagrożeń dla bezpieczeństwa energetycznego postawa Niemiec zaczęła stawać się coraz mniej „europejska”, a coraz bardziej „narodowa”. Podobnie jak w przypadku polityki migracyjnej czy polityki obronnej oczekiwania wobec Niemiec formułowane przez partnerów w polityce energetycznej pozostawały w konflikcie z ważnymi elementami kultury politycznej (niechęć do użycia sił zbrojnych) czy gospodarczej (wspieranie wielkich koncernów), które niezwykle trudno zmienić jednorazową decyzją polityczną.

Konflikt wojenny w Gruzji w sierpniu 2008 roku dopisał postscriptum do ukończonej właśnie w momencie jego wybuchu analizy. Wprawdzie nie dotyczył on bezpośrednio problematyki energetycznej, lecz zdaniem wielu obserwatorów to właśnie chęć dyskredytacji i osłabienia Gruzji jako ważnego kraju tranzytowego dla alternatywnych źródeł zaopatrzenia Unii Europejskiej w ropę i gaz tłumaczy gwałtowność podejmowanych przez Rosję działań¹⁹². Przede wszystkim jednak wtargnięcie Rosji na terytorium Gruzji, uznanie przez nią zbuntowanych republik Abchazji i Osetii Południowej oraz mocarstwowo-nacjonalistyczna retoryka władz i elit w Moskwie wywołały szok i wzbudziły obawy co do dalszego kursu relacji między Unią Europejską a Rosją¹⁹³. Także w Niemczech ton reakcji na postępowanie Rosji był, szczególnie tuż po zakończeniu konfliktu zbrojnego, niespotykany ostry. Eckart von Klaeden,

¹⁹² Por. Marek Menkiszak, Rosyjska inwazja na Gruzję: przebieg, cele i konsekwencje, Tydzień na Wschodzie. Biuletyn analityczny OSW, 20 sierpnia 2008, s. 8-13.

¹⁹³ Na temat konsekwencji wojny m.in.: Hans-Henning Schröder (Hrsg.), Die Kaukasus-Krise. Internationale Perzeptionen und Konsequenzen für deutsche und europäische Politik, SWP-Studie, September 2008, Berlin; Katinka Barysch, Europe and the Georgia-Russia Conflict, www.opendemocracy.net, 30.09.2008; Michael Emerson, Post-mortem on Europe's first war of the 21st century, CEPS Policy Brief, No. 167, August 2008; Charles Grant, How to handle the new Russia, CER Bulletin, Issue 62, October/November 2008.

prominentny polityk CDU, pisał w tygodniku „Der Spiegel” o konieczności pozbycia się złudzeń wobec Rosji i przejścia do bardziej realistycznej polityki wobec coraz mniej obliczalnego sąsiada¹⁹⁴. Angela Merkel, występując na konferencji prasowej w Tbilisi, podkreśliła prawo Gruzji do bycia członkiem NATO nawet wbrew obiekcjom Rosji¹⁹⁵. Niemcy hamowały wprawdzie dążenia do wprowadzenia sankcji wobec Moskwy, ale przyczyniły się do wypracowania wspólnej linii UE, której wyrazem były postanowienia nadzwyczajnego szczytu 1 września 2008 w Brukseli¹⁹⁶. Nawet jeśli miesiąc później relacje rosyjsko-niemieckie zdają się wracać do normalności¹⁹⁷, rozczarowanie postawą Moskwy jest wyraźne.

W jaki sposób wojna w Gruzji wpłynie na politykę Niemiec w kwestiach energetycznych? Czy postrzeganie Rosji jako gwaranta bezpieczeństwa energetycznego UE ulegnie zmianie? Postawa Rosji niewątpliwie dostarczyła dodatkowych argumentów tym, którzy już

wcześniej nawoływali do ostrożności. Także minister gospodarki Michael Glos (CSU) zapowiedział, że rząd niemiecki sprawdzi możliwości stworzenia narodowej rezerwy gazu: „Konflikt w Gruzji pokazuje, że także w przypadku gazu nie możemy pogłębiać naszej jednostronnej zależności”¹⁹⁸. Autor cytowanej wcześniej koncepcji unii bezpieczeństwa energetycznego, Andreas Schockenhoff (CDU), ponowił swoją propozycję, dodając, że należy ograniczyć zależność od Rosji oraz „zapewnić ścisłe stosowanie zasady wzajemności: jeśli rosyjskie firmy energetyczne chcą inwestować w sieci w UE, to także zachodnie koncerny muszą mieć możliwość współdziałania przy projektach wydobywczych oraz w obszarze dystrybucji w Rosji bez dyskryminacji, na zasadach państwa prawa i z możliwością nabywania większościowych udziałów”¹⁹⁹.

Próba zapobieżenia dalszemu pogłębianiu się krytycznego nastawienia do Rosji w Niemczech była niewątpliwie zgoda – po czterech latach bezowocnych negocjacji – na przyznanie EON-owi udziałów w złożu Južno-Russkoje²⁰⁰. To zapewne nie przypadek, że porozumienie zawarto

¹⁹⁴ Eckart von Klaeden, Ende einer Illusion, Der Spiegel, 25.08.2008.

¹⁹⁵ Merkel in Tiflis: Georgien wird Mitglied der Nato – eines Tages, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 18.08.2008.

¹⁹⁶ Ausserordentliche Tagung des Europäischen Rates vom 1. September 2008 in Brüssel. Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Brüssel, den 1. September 2008, 12594/08.

¹⁹⁷ Zob. komentarze po wizycie Angeli Merkel w Petersburgu na początku października 2008, np.: Merkel sucht neuen Draht zu Moskau, Handelsblatt, 2.10.2008.

¹⁹⁸ Cyt. za: Daniel Brössler, Missklänge in der zweiten Reihe, Süddeutsche Zeitung, 29.08.2008.

¹⁹⁹ Andreas Schockenhoff, EU-Russland-Beziehungen am Scheideweg, 24.09.2008, s. 8.

²⁰⁰ Jürgen Flauger, Eon verstärkt Engagement in Russland, Handelsblatt, 02.10.2008.

akurat w czasie wizyty Angeli Merkel w Petersburgu 2 października 2008. Co więcej, Gazprom odstąpił od swojego wcześniejszego warunku, że ceną na zgodę na dopuszczenie niemieckiego koncernu do źródeł gazu ma być zagwarantowanie Gazpromowi udziałów w sieci sprzedaży gazu w Niemczech. Z perspektywy Moskwy był to bez wątpienia gest mający podkreślić gotowość do kontynuacji współpracy i wiarygodność Rosji jako partnera we współpracy energetycznej – wbrew negatywnym opiniom po konflikcie gruzińskim. Zacieśnienie współpracy między EON-em i Gazpromem, nie tylko z powodów symbolicznych, z pewnością nie przyczyni się do uelastycznienia niemieckiego stanowiska w dyskusji nad bezpieczeństwem i solidarnością energetyczną w UE. Tym więcej zależy będzie od woli i politycznej determinacji rządu federalnego.

Ich testem będzie stanowisko Niemiec wobec propozycji Komisji i innych państw członkowskich zgłaszanych w kontekście planowanej na listopad 2008 publikacji kolejnej edycji Strategicznego Przeglądu Energetycznego UE (*Strategic Energy Review*). Ważne propozycje zmian w europejskim podejściu do bezpieczeństwa

energetycznego złożył rząd polski²⁰¹. Współfinansowanie przez UE infrastruktury przesyłowej, zmiana definicji „zakłócenia dostaw” (w przypadku którego państwa UE zobowiązane są do wzajemnej pomocy), tak aby odpowiadała ona także interesom nowych państw członkowskich, wprowadzenie obowiązkowych zapasów gazu czy obowiązek informowania o planowanych inwestycjach strategicznych w sektorze energetycznym to środki, które mają na celu nie antagonizowanie Rosji, lecz wzmocnienie zdolności wspólnego reagowania UE na ewentualne kryzysy i zagrożenia. Wsparcie Niemiec dla tych postulatów miałoby nie tylko niebagatelne znaczenie dla powodzenia tej inicjatywy, lecz byłoby także świadectwem dostrzeżenia, że „problem rosyjski” europejskiego bezpieczeństwa energetycznego istnieje.

Berlin, sierpień-październik 2008

²⁰¹ Konrad Niklewicz, Jacek Pawlicki, Energetyczny plan Tuska, gazeta Wyborcza, 7.10.2008.

PIOTR BURAS - politolog, publicysta, specjalizuje się w problematyce niemieckiej. Stały współpracownik Centrum Stosunków Międzynarodowych. Od stycznia do października 2008 był visiting scholar w Stiftung Wissenschaft und Politik w Berlinie jako stypendysta Volkswagen Stiftung w ramach programu European Common Foreign and Security Policy Studies.



CENTRUM STOSUNKÓW MIĘDZYNARODOWYCH
CENTER FOR INTERNATIONAL RELATIONS

ul. Emilii Plater 25

00-688 WARSZAWA

tel.: (+48 22) 646 52 67, 646 52 68

fax: (+48 22) 646 52 58

e-mail: info@csm.org.pl

www.csm.org.pl