

BIULETYN EUROPY ŚRODKOWEJ I WSCHODNIEJ – PULS REGIONU

– NUMER 4 –

.....

BULLETIN OF CENTRAL AND EASTERN EUROPE – PULSE OF THE REGION

– NO. 4 –



partner projektu



CENTRUM STOSUNKÓW MIĘDZYNARODOWYCH
CENTER FOR INTERNATIONAL RELATIONS



Konrad
Adenauer
Stiftung



central & eastern europe
development institute

Podobna czy całkiem inna? Polityka zwiększania bezpieczeństwa dostaw gazu w krajach Europy Środkowo-Wschodniej¹

Agata Łoskot-Strachota

Kraje Europy Środkowo-Wschodniej mają szereg podobnych uwarunkowań swojej polityki energetycznej/gazowej, odróżniających je od pozostałych krajów unijnych. Żaden z krajów regionu nie jest znaczącym producentem gazu, a większość (oprócz Rumunii i Polski) nie produkuje go wcale. Wszystkie są silnie zależne od dostaw surowca z Rosji, większość była lub jest ważnymi krajami tranzytowymi dla rosyjskiego gazu, wreszcie większość z nich jest w niedostatecznym stopniu zabezpieczona przed możliwymi przerwami w dostawach tego surowca. Ostatni z wymienionych czynników był bardzo wyraźnie widoczny m.in. w trakcie rosyjsko-ukraińskiego kryzysu gazowego z 2009 r., którego negatywne konsekwencje dotkliwie odczuła większość z państw Europy Środkowo-Wschodniej. W każdym z krajów trwa transformacja rodzimego sektora gazowego, w żadnym nie ma dostatecznie rozwiniętej infrastruktury gazowej – ani tej wewnętrznej, ani połączeń z sąsiadami i pozostałymi krajami UE. Niewystarczająca integracja rynków środkowo- i wschodnioeuropejskich z pozostałymi rynkami unijnymi nie pozwala regionalnym odbiorcom gazu m.in. skorzystać z pozytywnych dla konsumentów zmian na europejskim rynku gazu (dostępny tani gaz). W związku z takimi uwarunkowaniami i wyzwaniem pojawia się pytanie o politykę zwiększania bezpieczeństwa dostaw państw Europy Środkowo-Wschodniej – jak ma się do polityki energetycznej całej UE, czy można mówić o jednym kierunku i regionalnym

¹ Do Europy Środkowo-Wschodniej zaliczam w tym artykule, podobnie jak ma to miejsce w całej serii analiz *Biuletynu Europy Środkowej i Wschodniej - Puls Regionu*, tzw. nowe kraje członkowskie UE z regionu tj. Bułgarię, Rumunię, Słowenię, Węgry, Czechy, Słowację, Polskę oraz Litwę, Łotwę i Estonię.

charakterze tej polityki, czy też istnieją znaczące różnice w podejściu poszczególnych państw Europy Środkowo-Wschodniej, a jeśli tak, to jakiego są charakteru i skąd wynikają?

Tezy

Wszystkie państwa środkowo- i wschodnioeuropejskie UE dążą do poprawy bezpieczeństwa dostaw gazu i zmniejszenia swojej jednostronnej i asymetrycznej zależności importowej w sektorze gazowym poprzez:

- zwiększanie swojego znaczenia (np. tranzytowego) i/lub możliwości negocjowania korzystnych warunków dostaw (np. poprzez ściślejszą współpracę z KE lub sposób implementacji wybranych punktów unijnych przepisów liberalizacyjnych);
- dywersyfikację źródeł, szlaków czy kierunków dostaw i/lub większą integrację regionalną i z resztą UE;
- zwiększenie w miarę możliwości samowystarczalności poprzez rozwój rodzimych zasobów gazu (łupki) lub alternatywnych do gazu źródeł energii (energia atomowa).

Ogólne cele państw Europy Środkowo-Wschodniej są podobnie formułowane, różnice pojawiają się przy doprecyzowaniu ich znaczenia lub sposobie realizacji. Dobrym przykładem jest tu podejście do kwestii dywersyfikacji. Część państw regionu dąży przede wszystkim do pełnej dywersyfikacji zarówno szlaków jak i źródeł dostaw gazu, czego przykładem są Polska i państwa bałtyckie. Inne kraje zainteresowane są także dywersyfikacją samych szlaków (państwa zaangażowane w South Stream), czy dywersyfikacją kontraktową dostaw (Słowacja). Są wreszcie takie, które w swoich obecnych działaniach koncentrują się na dywersyfikacji bilansu energetycznego (np. Czechy). Różnice w podejściu poszczególnych państw

odzwierciedlają w pewnym stopniu różne uwarunkowania m.in. odmienne bilanse energetyczne, położenie geograficzne itp.

Od 2009 r. obserwujemy intensyfikację lub rozpoczęcie szeregu inwestycji infrastrukturalnych mających zwiększyć integrację państw Europy Środkowo-Wschodniej ze sobą nawzajem i resztą UE. Przeważająca większość tych inwestycji jest współfinansowana w ramach unijnych funduszy EERP², a część z nich zainicjowana została także przez UE. W minimalnym stopniu realizowane są inne inwestycje mogące zwiększyć poziom bezpieczeństwa w sektorze gazu w poszczególnych krajach³. Pomimo silnego unijnego wsparcia wiele kluczowych inwestycji wciąż nie zostało zrealizowanych. Przykładem jest m.in. Bułgaria, jedno z najbardziej dotkniętych państw przez kryzys gazowy z 2009 r., gdzie opóźnia się realizacja obu planowanych łączników systemowych z Grecją i Rumunią, a szereg innych inwestycji jest również dopiero na etapie planowania⁴ oraz państwa bałtyckie, których rynki w dalszym ciągu są de facto izolowane od rynków kontynentalnej Europy.

W związku z ukończeniem budowy gazociągu Nord Stream, maleje rola tranzytowa regionu jako całości. Niepewne jest również obecnie powodzenie innych dużych projektów infrastrukturalnych mających przebiegać przez państwa regionu – Południowego Korytarza i South Streamu. Pomimo tego region pozostaje istotnym obszarem tranzytu rosyjskiego gazu do Europy, a jednym z priorytetów polityki

² *European Energy Programme for Recovery*, szczegóły por.:

<http://ec.europa.eu/energy/eepr/projects/#!/gas-interconnections-and-reverse-flow/>

Oraz: *Report from the Commission on the Implementation of the EEPR* [COM(2012)445, 08/08/2012].

³ Możliwości takich inwestycji, najprawdopodobniej bardziej ekonomicznych, sugerowane były dla państw bałtyckich i Bułgarii przez P. Noel, S. Findlater i Chi Kong Chyong.

Patrz: *The costs of Improving Gas Supply Security In Baltic States*, Electricity Policy Research Group, University of Cambridge 2012.

F. Silve, P. Noel, *Cost Curves for Gas Supply Security: The Case of Bulgaria*, Electricity Policy Research Group, University of Cambridge 2010.

⁴ Por. m.in. projekt dokumentu z września 2012 dotyczący dziesięcioletniego planu rozwoju infrastruktury gazowej Bulgartransgazu.

gazowej Węgier, Bułgarii i Rumunii pozostaje zwiększenie swojej roli tranzytowej, co prowadzi do mocnego zaangażowania w oba projekty.

Jednocześnie wobec niepewnych losów dużych projektów gazociągowych w Europie Południowo-Wschodniej widoczne jest wśród państw regionu stopniowe nadawanie pierwszeństwa projektom infrastrukturalnym o znaczeniu krajowym czy regionalnym (projekt Północ-Południe, terminale LNG w Polsce, Rumunii czy krajach bałtyckich). Charakterystyczne jest że kluczowe znaczenie mają w dalszym ciągu relatywnie duże i drogie projekty przekraczające zapotrzebowania danego kraju na surowiec.

Pomimo niskiego poziomu samowystarczalności w sektorze gazowym i silnej zależności od importu rosyjskiego gazu jedynie nieliczne (Polska i Litwa) państwa regionu są jednoznacznie zainteresowane rozwojem swojego potencjału wydobycia gazu z formacji łupkonośnych. W większości przypadków początkowy entuzjazm został zastąpiony postawą wstrzemięźliwą, a w przypadku Bułgarii nawet zakazem wydobycia w oparciu o dostępną technologię⁵. Polityka taka jest wypadkową uwarunkowań wewnętrznych (protesty i nieufność społeczna, zbliżające się wybory lokalne itp.) i zewnętrznych (niechęć wobec łupków zarówno większości dużych krajów UE jak i Rosji). Jednocześnie fakt ten kontrastuje z determinacją w realizacji (pomimo sprzeciwu znacznej części państw UE) projektów atomowych wykazywaną przez większość państw regionu (m.in. Bułgarię czy Czechy). Wskazuje to na obecne priorytety energetyczne tych państw, niechęć do podejmowania zbyt wielkiego ryzyka (także finansowego) wobec niepewnych efektów oraz otwierania kolejnych 'frontów' w relacjach energetycznych z głównymi partnerami energetycznymi.

⁵ O stanowiskach Bułgarii, Rumunii i Czech wobec wydobycia gazu łupkowego oraz wewnętrznych uwarunkowaniach tych stanowisk por. np. Dąborowski T., Groszkowski J., *Problemy z gazem łupkowym w Bułgarii, Czechach i Rumunii*, OSW 2012.

Polityka zwiększania bezpieczeństwa dostaw gazu państw Europy Środkowo-Wschodniej jest w dużym stopniu zależna od regionalnych strategii i interesów dwóch najważniejszych partnerów – UE i Rosji:

- W większości przypadków kluczową rolę w określaniu możliwych i faktycznie podejmowanych działań odgrywa Bruksela. To dzięki jej wsparciu (m.in. finansowemu) realizowanych jest większość inwestycji infrastrukturalnych w regionie, czy (poprzez instytucjonalne zaangażowanie) rosną możliwości negocjacyjne poszczególnych państw (np. Polski czy Litwy) w relacjach z Rosją. Tym samym znaczenie UE i jej polityki energetycznej w regionie Europy Środkowo-Wschodniej wydaje się być wyraźnie większe niż w skali całej Unii.
- pomimo tak ważnej roli UE i jej instytucji państwa regionu podejmują również działania odmienne od ducha polityki unijnej i/lub sprzeczne z polityką pozostałych państw UE. Najważniejszym przykładem jest tutaj konsekwentne poparcie i realizowanie projektów atomowych przez bodajże wszystkie państwa regionu. Innym przykładem jest dążenie Polski (i np. Litwy) do zbadania potencjału i uruchomienia produkcji gazu łupkowego
- Rosyjska polityka gazowa stanowi kluczowy punkt odniesienia dla kształtowania polityki i konkretnych działań wszystkich państw regionu. W przypadku niektórych (Polska, Litwa) głównym celem działań jest zmniejszenie zależności od rosyjskiego gazu, w innych takim celem jest również współpraca z Rosją (np. tranzyt) co zdarza się być sprzeczne z interesami UE w regionie. Poparcie przez Bułgarię czy Węgry

**„Rosyjska polityka
gazowa stanowi
kluczowy punkt
odniesienia dla
kształtowania polityki
i konkretnych działań
wszystkich państw
regionu.”**

konkurujących ze sobą projektów South Stream i Południowego Korytarza zmusza je do balansowania w swojej polityce gazociągowej pomiędzy priorytetami UE i Rosji.

Gaz w bilansie energetycznym i struktura importu

Większość krajów Europy Środkowo-Wschodniej ma nikłe lub nie ma żadnych własnych zasobów gazu i pokrywa przeważającą część lub całość potrzeb krajowych importem surowca. Wyjątkiem są tu dwa kraje z własnymi złożami gazu – Rumunia, która sprowadza z zewnątrz tylko ok. 15% gazu oraz Polska importująca ok. 63% surowca. Co ciekawe konsumpcja gazu w tych krajach stanowi prawie połowę całej konsumpcji gazu w regionie.

Sytuacja w regionie może się zmienić wraz z rozwojem wydobycia surowca ze złóż niekonwencjonalnych, jednak znaczące zmiany nie będą mieć miejsca najprawdopodobniej w następnych kilku latach, na co wskazuje m.in. obecne tempo prac oraz polityka rządów krajów Europy Środkowo-Wschodniej (por. niżej).

Kraje regionu mają mało zdywersyfikowane źródła gazu i są silnie zależne od dostaw z Rosji. Rosyjski surowiec stanowi ponad 85% całości importu do Europy Środkowo-Wschodniej. Najbardziej zdywersyfikowane źródła dostaw ma Słowenia (50% gazu z Rosji) oraz Czechy (70% dostaw z Rosji)⁶.

Europa Środkowo-Wschodnia na gazowej mapie Europy

Region Europy Środkowo-Wschodniej nie jest dużym konsumentem ani importerem gazu w skali Europy. Na 10 krajów regionu przypada tylko ok. 12% konsumpcji całej

⁶ Dane za: IEA Natural Gas Information z 2011 roku (obliczenia własne).

UE oraz ok. 11% importu gazu⁷. Konsumpcja ta może wzrosnąć wraz z realizacją przez kraje regionu celów unijnej polityki klimatycznej i m.in. możliwe ograniczanie wykorzystania węgla np. w Polsce, jednak bezwzględna wartość ewentualnego wzrostu nie zmieniłaby w zasadniczy sposób sytuacji regionu w skali UE. Kraje Europy Środkowo-Wschodniej pełnią natomiast istotną rolę tranzytową – przez ich terytoria przechodzą kluczowe gazociągi dostarczające rosyjski surowiec do pozostałych krajów UE oraz Europy. Choć znaczenie części państw (m.in. Polski i Słowacji) maleje w związku z otwarciem gazociągu Nord Stream⁸, nadal przez Europę Środkowo-Wschodnią przesyłana będzie większość gazu z Rosji do UE. Tranzytowa rola regionu (szczególnie Bułgarii i Węgier) mogłaby zostać wzmocniona, gdyby zrealizowany został gazociąg South Stream i/lub któryś z projektów Południowego Korytarza. Jednak obecnie przyszłość obu inwestycji jest niepewna.

Jednocześnie kraje regionu mają niedostatecznie rozwiniętą wewnętrzną infrastrukturę gazową i sieć połączeń regionalnych, co wyraźnie pokazał kryzys gazowy z 2009 r. Niewystarczające są zarówno możliwości magazynowania (np. w Bułgarii) jak i przesyłania gazu wewnątrz poszczególnych krajów (pokazał to przykład Słowacji) i pomiędzy nimi. W mocno rozwiniętych połączeniach Wschód-Zachód brak było do niedawna możliwości odwrócenia kierunku przepływu gazu. Ta niedorozwinięta infrastruktura utrudnia integrację rynków państw regionu z resztą UE.

⁷ Dane za: IEA Natural Gas Information por. powyżej.

⁸ Pierwsza nitka uruchomiona w 2011 r. druga – rok później (inauguracja ma nastąpić w październiku 2012). Na razie I nitka była wykorzystywana tylko w części. W związku m.in. z obniżonym zapotrzebowaniem na gaz w UE wypełnianie całej przepustowości Nord Stream będzie się w najbliższych latach najprawdopodobniej wiązać ze skierowaniem części gazu z dotychczasowych tras eksportu do Europy biegnących przez Europę Środkowo-Wschodnią.

Rynek gazu w krajach regionu

Wszystkie państwa Europy Środkowo-Wschodniej formalnie wdrażają do swojego prawa unijne przepisy liberalizacyjne i stopniowo je implementują. Jednocześnie jednak prawie we wszystkich tych państwach skarb państwa (m.in. w Polsce, Słowenii, Bułgarii) lub kluczowy inwestor (państwa bałtyckie czy Czechy) pełni, formalnie bądź faktycznie (np. przez firmy powiązane ze sobą), dominującą rolę na rynku, kontrolując większość sprzedaży, przesyłu i dystrybucji surowca. Większość państw regionu – poza Polską, Litwą i Estonią – była zdecydowanie przeciwna pełnemu rozdziałowi własnościowemu i nie zdecydowała się go wdrożyć wybierając opcję ISO lub ITO.

Kolejnym czynnikiem ograniczającym konkurencję na regionalnym rynku gazu jest dominująca rola jednego dostawcy (Gazpromu) oraz długoterminowych kontraktów na dostawę surowca. Brak wystarczających alternatywnych źródeł dostaw, niewystarczająca infrastruktura i integracja rynku (w tym m.in. brak terminali LNG czy łączników systemowych) oraz marginalna rola giełd gazu w regionie (Central European Gas Hub w Baumgarten), ograniczają w dużym stopniu elastyczność rynku i możliwości skorzystania z pozytywnych dla konsumentów zmian na nim, jakie obserwujemy od kilku lat. Dostępność surowca po znacznie niższych od zakontraktowanego rosyjskiego gazu cenach, nie miała bezpośredniego wpływu na sytuację w państwach regionu. Koncerny energetyczne z Europy Środkowo-Wschodniej miały bardzo ograniczone możliwości sprowadzenia tańszego gazu, a w związku z tym, dużo trudniej niż innym europejskim koncernom (m.in. ENI, E.On czy turecki BOTAS) było im negocjować z rosyjskim dostawcą zmianę warunków dostaw.

Unijne zapisy liberalizacyjne jako oręż

W części państw regionu wyzwaniem dla bezpieczeństwa dostaw oprócz silnego uzależnienia od wschodniego dostawcy gazu jest fakt, że Gazprom jest także istotnym inwestorem na wewnętrznym rynku gazu. Jest tak m.in. w państwach bałtyckich gdzie Gazprom jest współwłaścicielem podmiotów odpowiedzialnych za większość sprzedaży gazu (Lietuvos Dujos, Latvian Gas, Eesti Gaas), ale też kontrolujących krajową infrastrukturę gazową. Innym przykładem jest Polska, gdzie Gazprom jest współwłaścicielem gazociągu Jamał-Europa. Podobna sytuacja może powstać też we wszystkich krajach, gdzie Gazprom planuje budowę nowych gazociągów (South Stream).

W ostatnich latach widoczne staje się wykorzystywanie przez część państw środkowo- i wschodnioeuropejskich w coraz większym stopniu unijnego prawa i współpracy z Komisją Europejską w celu, z jednej strony, ograniczenia ryzyka związanego z taką sytuacją i np. nadużywania przez Gazprom swojej dominującej pozycji w negocjacjach warunków umów gazowych czy ustalaniu cen, z drugiej zaś strony w celu zwiększenia własnych możliwości negocjacyjnych. Przykładem tego typu działań były polsko-rosyjskie negocjacje dotyczące umów o dostawach i tranzyście gazu z lat 2009-2010 (do udziału w których została zaproszona Komisja Europejska), negocjacje gazowe bułgarsko-rosyjskie z 2010 (w których KE została poproszona o skonsultowanie zgodności z unijnym prawem negocjowanych umów) oraz może w największym stopniu skomplikowane relacje gazowe litewsko-rosyjskie⁹. W tym ostatnim przypadku, rząd litewski formalnie poprosił KE o zbadanie, czy Gazprom nie nadużywa swojej dominującej pozycji na rynku do zawyżania cen. Mogło to być jednym z czynników przyczyniających się do rozpoczęcia trwającego od 2011 postępowania KE mającego na celu zbadanie stopnia przestrzegania zasad konkurencji na środkowoeuropejskim rynku gazu,

⁹ Szerzej o roli wewnątrzunijnych regulacji gazowych w relacjach energetycznych nowych państw członkowskich, UE i Rosji, por. Łoskot-Strachota A., *The EU internal market – a stake or a tool in European-Russian gas relations. The case of new member states gas policy*, OSW/IFRI 2011.

konsekwencją czego stało się wszczęcie przez KE formalnego postępowania antymonopolowego wobec Gazpromu we wrześniu 2012. Tym samym udowodniona została skuteczność działań Litwy i zaangażowania unijnego w cały proces, choć efekt końcowy jest jeszcze trudny do przewidzenia. W szczególności trudno przesądzić czy Litwie uda się osiągnąć bodajże podstawowy cel tych działań – obniżenie cen rosyjskiego gazu¹⁰.

Priorytet: rozbudowa infrastruktury i integracja regionalna oraz z UE

Od 2009 zasadniczo wzrosło znaczenie rozwoju infrastruktury gazowej w Europie Środkowo-Wschodniej, m.in. dzięki pokryzysowemu rozporządzeniu w sprawie środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego (tzw. Rozporządzenie SoS¹¹). Rozbudowa infrastruktury jest też jednym z obszarów, gdzie wyraźnie widoczne są wspólne interesy i działania poszczególnych państw regionu. Rozpoczęto szereg inwestycji z których spora część została sfinansowana lub jest dofinansowywana z funduszy unijnego planu EEPR¹², wpisujących się zarówno w unijne priorytety infrastrukturalne, jak i promowaną rozbudowę regionalnych energetycznych. Najważniejszy z tych projektów, a jednocześnie największy i najambitniejszy, to środkowoeuropejsko-bałkański plan rozbudowy infrastruktury gazowej Północ-Południe (m.in. poprzez budowę terminali LNG, interkonektorów, magazynów oraz inwestycje umożliwiające *reverse flow*¹³, w tym tych wspieranych

¹⁰ Równoległe do tych działań Litwa wdraża na swoim rynku gazowym pełny rozdział własnościowy (jedną z 3 opcji *unbundlingu* przewidzianą w III pakiecie liberalizacyjnym), co uderza bezpośrednio w interesy Gazpromu na Litwie, por. np. Łoskot-Strachota A., Paszyc E., Rosja-UE: *Spór o unijny rynek gazu*, OSW 2011.

¹¹ Czyli Security of Supply, por.:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:295:0001:0022:PL:PDF>

¹² Szczegóły por.:

<http://ec.europa.eu/energy/eepr/projects/#!/gas-interconnections-and-reverse-flow/>
oraz *Report from the Commission on the Implementation of the EEPR* [COM(2012)445, 08/08/2012]

¹³ Szerzej o projektach w ramach programu Północ-Południe por. m.in.: http://ec.europa.eu/energy/infrastructure/north_south_east_en.htm

w ramach EEPR) oraz BEMIP – projekt połączenia rynków energetycznych państw bałtyckich¹⁴. Oba wpisały się w promowaną rozbudowę regionalnych korytarzy energetycznych.

Ze wsparciem unijnych funduszy ukończono m.in. budowę interkonektorów Węgry-Chorwacja, Czechy-Polska i Rumunia-Węgry, umożliwiono dwukierunkowy

**„Równocześnie,
w związku z silnym
zaangażowaniem
w projekty promowane
przez UE, nierealizowane
są praktycznie żadne inne
inwestycje, nawet tańsze,
mogące przyczynić się do
zwiększenia
bezpieczeństwa gazowego
państw regionu.”**

przepływ gazu na Słowacji, Węgrzech i w Czechach, trwa budowa kolejnych łączników (m.in. Bułgaria-Grecja czy Łotwa-Litwa), rozbudowa i modernizacja magazynów (w Czechach i Łotwie) czy budowa terminalu LNG w Szczecinie. Pomimo tak mocnego wsparcia ze strony UE realizacja części kluczowych dla regionu czy poszczególnych państw projektów opóźnia się. W związku z m.in. komplikacjami administracyjno-prawnymi oraz relatywnie wysokimi kosztami projektów, wciąż nie rozpoczęto budowy priorytetowych dla bezpieczeństwa energetycznego Bułgarii

łączników z Grecją i z Rumunią. Powstanie korytarza Północ-Południe jest również kwestią przyszłości i co najmniej kilku lat konsekwentnej realizacji (w tym finansowania) zaplanowanych inwestycji. Jeszcze więcej wyzwań związane jest z integracją państw bałtyckich z resztą regionu (Polską), których infrastruktura i rynek gazowy pozostają wciąż w dużym stopniu izolowane od reszty UE. Równocześnie, w związku z silnym zaangażowaniem w projekty promowane przez UE (oraz bodźcem finansowym jakim jest dofinansowanie z funduszy unijnych),

w tym publikacja *Market analysis and priorities for future development of the gas market and infrastructure in Central-Eastern Europe under the North-South Energy Interconnections initiative* (2012)

¹⁴ http://ec.europa.eu/energy/infrastructure/bemip_en.htm

nierealizowane są praktycznie żadne inne inwestycje, nawet tańsze, mogące przyczynić się do zwiększenia bezpieczeństwa gazowego państw regionu¹⁵.

Priorytet: dywersyfikacja i wzrost znaczenie na gazowej mapie UE

Praktycznie wszystkie kraje regionu starają się zdywersyfikować źródła oraz szlaki dostaw gazu. Bułgaria, Rumunia i Węgry od lat zabiegają także o zwiększenie swojego znaczenia tranzytowego, angażując się w większość projektów gazociągowych w regionie. Kraje te popierają i włączają się zarówno w kolejne projekty Południowego Korytarza (Nabucco, South East Europe Pipeline/SEEP, czarnomorskie projekty LNG/CNG), mającego docelowo umożliwić dostawy kaspijskiego i bliskowschodniego surowca, jak i rosyjski projekt South Stream¹⁶. Stałe w ostatnich latach wsparcie polityczne i administracyjne ze strony UE oraz możliwość dofinansowania w ramach EEPR, nie przyspieszyło jednak jak dotąd realizacji projektów Południowego Korytarza, w tym tych mających biec przez Bałkany do Europy Środkowej. Nie pomaga także zaangażowanie państw regionu, które oprócz poparcia politycznego nie są obecnie w stanie zagwarantować wystarczająco dużego rynku dla kaspijskiego gazu (obniżony popyt, alternatywne źródła w tym kolejne umowy długoterminowe z Rosją). Impas w realizacji Południowego Korytarza jest związany z trudnością z zabezpieczeniem wystarczających wielkości dostaw gazu, wysokimi kosztami i skomplikowanymi formalnościami związanymi z realizacją większości projektów. Stagnacja projektu stawia pod znakiem zapytania możliwość dywersyfikacji w ten sposób dostaw gazu do Europy Środkowo-Wschodniej przynajmniej w krótkiej i średnioterminowej perspektywie. Równocześnie jednak nie można przesądzić jednoznacznie o realizacji promowanego przez Rosję projektu gazociągu South Stream.

¹⁵ O możliwościach takich inwestycji w Bułgarii czy państwach bałtyckich, por. publikacje EPRG (Noel P. & co).

¹⁶ Tu zaangażowane Bułgaria i Węgry.

Podobną do bułgarskiej czy węgierskiej politykę prowadziła do niedawna Polska, zabiegając o realizację drugiej nitki gazociągu jamalskiego. Jednak wobec nikłych szans na jej budowę, realizacji Nord Stream omijającego polskie terytorium i nieuniknionego spadku znaczenia tranzytowego kraju, kluczową rolę w polskiej polityce dywersyfikacji szlaków dostaw ma obecnie budowa terminala LNG, uzupełniana przez szereg mniejszych projektów połączeń z sąsiadami (m.in. Niemcami i Czechami). Podobnie Litwa, Łotwa i Estonia, mające minimalne szanse stać się krajami tranzytowymi, w dużo większym więc stopniu szukają możliwości integracji z sąsiadami, czy uruchomienia nowych źródeł dostaw. Trwają na przykład dyskusje o regionalnym bałtyckim lub krajowych terminalach LNG. Słowacja jest w odwrotnej do krajów bałtyckich sytuacji – jest i pozostanie kluczowym krajem tranzytowym dla rosyjskiego gazu. Po 2009 r. udało jej się jednak zapewnić pewien stopień dywersyfikacji kontraktowej dostaw – rosyjski surowiec dostarczany jest teraz także przez E.On i GDF Suez.

Pomimo podejmowanych od lat działań, do dziś udało się jedynie w niewielkim stopniu zdywersyfikować źródła i szlaki dostaw do poszczególnych państw regionu. Praktycznie żaden z ambitnych i kosztownych projektów dywersyfikacyjnych nie został na razie zrealizowany. W najlepszej sytuacji są Słowenia i Czechy, którym udało się zbudować połączenia z zachodnimi sąsiadami i w ten sposób zdywersyfikować w sporym stopniu swoją strukturę importu. Także pozostałe kraje regionu wydają się w większym stopniu koncentrować obecnie na regionalnych projektach jak na przykład w ramach budowy korytarza Północ-Południe, jakkolwiek w dalszym ciągu priorytetowymi pozostają projekty ambitne i relatywnie duże i drogie, wśród których za przykład podać można konkurujące ze sobą projekty terminali LNG.

Priorytet: większa samowystarczalność

Wobec silnej zależności od zewnętrznych dostaw gazu, a także innych surowców energetycznych, wspólnym priorytetem działań państw Europy Środkowo-Wschodniej jest zwiększanie w miarę możliwości samowystarczalności energetycznej.

W ostatnich latach największe nadzieje na wzrost samowystarczalności w regionie zrodziły perspektywy uruchomienia produkcji gazu ze złóż niekonwencjonalnych tzw. łupków. Wg dostępnych szacunków

perspektywiczne zasoby gazu w formacjach łupkowych znajdują się w Polsce, Bułgarii, Rumunii, na Węgrzech oraz Litwie¹⁷. Brak jest takich szacunków dla Czech, Słowacji i Łotwy gdzie też prowadzono, lub w dalszym ciągu prowadzi się prace poszukiwawcze. Polska mająca największe zasoby surowca oraz Litwa są wyraźnymi zwolennikami kontynuowania prac badawczo-poszukiwawczych i uruchomienia produkcji surowca, mimo istniejących obaw m.in. o ewentualne negatywne skutki dla środowiska. W gazie łupkowym widzą szansę na zmniejszenie zależności od dostaw z zewnątrz, a potencjalnie też na pobudzenie rodzimych gospodarek. Opóźnienia w realizacji projektów gazowych w tych krajach wynikają przede wszystkim z przyczyn administracyjno-prawnych. Mniej jednoznaczną politykę w tej kwestii prowadzą Rumunia i Czechy, które po początkowym zainteresowaniu nowym źródłem, wstrzymały prace poszukiwawczo-

**„(...) wzrost
samowystarczalności
wiązany jest przez
państwa regionu także
z rozwijaniem innych niż
gaz źródeł energii, w tym
energetyki jądrowej.”**

¹⁷ Prace poszukiwawcze prowadzone są też w Czechach, na Słowacji i Łotwie, jednak póki co brak jest danych na temat ewentualnej wielkości tych zasobów. Szczegóły por. np. raport KPMG *Central and Eastern Europe Shale Gas Outlook*, 2012 dostępny w 4 częściach: <http://www.kpmg.com/Global/en/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/shale-gas/Pages/shale-gas-development-inevitable.aspx>

-wydobywczych w związku z wewnętrznymi kontrowersjami¹⁸. Bułgaria natomiast na skutek protestów wewnętrznych wprowadziła formalny zakaz wydobywania surowca z formacji łupkowych z wykorzystaniem jedynej obecnie dostępnej technologii – szczelinowania hydraulicznego. Działania tych państw, niesprzyjające badaniom i ewentualnemu szybkiemu uruchomieniu produkcji gazu z rodzimych niekonwencjonalnych złóż wynikają z szeregu przyczyn. Po części podyktowane są doraźnym rachunkiem politycznym, a po części pragmatyzmem. Protesty i nieufność społeczna, zbliżające się wybory lokalne czy też niechęć wobec łupków zarówno większości dużych krajów UE, jak i głównego partnera zewnętrznego w energetyce/sektorze gazowym – Rosji – nie sprzyjają w krótkookresowym rachunku podejmowaniu ryzyka. Tym bardziej, że efekt jest niepewny i w najbliższych latach krok ten niekoniecznie przyczyniłby się do zwiększenia bezpieczeństwa dostaw¹⁹. Jest to szczególnie wyraźne w przypadku Czech, które w ogóle nie mają potwierdzonych złóż gazu łupkowego i prace poszukiwawcze, budzące kontrowersje zarówno w kraju jak i w UE – miałyby ewentualnie wykazać jego istnienie. Stąd priorytetowe znaczenie w swojej polityce energetycznej, a też w planowanych wydatkach, wiążą z rozwojem – także obecnie kontrowersyjnej w Europie - energii jądrowej. W przypadku Bułgarii, także rozwijającej energetykę jądrową, sytuacja wydaje się nieco bardziej skomplikowana, a ważnym tłem dla wprowadzenia zakazu musiały być m.in. trwające negocjacje dotyczące cen dostaw gazu z Rosji²⁰. W Rumunii istotnym czynnikiem dla obecnej wstrzeźliwości władz wobec łupków wydaje się być mocno rozwinięte wydobywanie gazu ze źródeł konwencjonalnych pozwalające m.in. na myślenie o złożach niekonwencjonalnych jedynie jako rezerwie na przyszłość.

¹⁸ Wstrzymane poszukiwania w Rumunii – moratorium do grudnia b.r. z możliwością przedłużenia, w Czechach możliwe wstrzymanie.

¹⁹ Szerzej o wewnętrznych uwarunkowaniach wstrzeźliwości polityki władz wobec łupków w Bułgarii, Rumunii i Czechach por. Dąbrowski T., Groszkowski J., op.cit.

²⁰ Bułgaria stara się m.in. o obniżkę cen gazu w negocjowanym nowym kontrakcie na dostawy gazu z Rosji (kluczowe negocjacje i ewentualna finalizacja kontraktu ma nastąpić w listopadzie 2012).

Wobec ograniczonych zasobów własnych gazu, niepewnej przyszłości łupków, a jednocześnie chęci ograniczenia zależności od importu z Rosji, w tym jej możliwego wzrostu wraz ze zmniejszaniem udziału węgla w bilansach energetycznych części krajów, wzrost samowystarczalności wiązany jest przez państwa regionu także z rozwijaniem innych niż gaz źródeł energii, w tym energetyki jądrowej. Słowacja rozbudowuje właśnie swoją elektrownię atomową w Mochovcach i planuje budowę nowych reaktorów w Jaslovskich Bohunicach²¹. Budowa nowych reaktorów planowana jest też w Czechach (rozbudowa Temelina²²), na Litwie (Wisaginia²³), na Węgrzech (elektrownia Paks²⁴), w Rumunii (rozbudowa elektrowni Cernavoda), w Bułgarii (rozbudowa elektrowni Kozłoduj) i w Polsce. Planów budowy elektrowni atomowych nie ma w Estonii i na Łotwie, ale oba te kraje są zainteresowane wykorzystaniem energii atomowej - jej importem od sąsiadów, a potencjalnie też uczestnictwem w litewskim projekcie.

Choć większość z realizowanych, czy dyskutowanych jedynie projektów powstała kilka lat temu, to zaangażowanie w nie państw regionu i determinacja, by powstały nie zmalała pomimo pojawiających się wyzwań. Jest to szczególnie wyraźne wobec widocznego w ostatnich 2 latach, po katastrofie w japońskiej Fukushima, wzrostu nieufności do tego źródła energii w UE. Rozbudowa istniejących lub budowa nowych elektrowni ma zwiększyć bezpieczeństwo i samowystarczalność energetyczną, zdywersyfikować bilans energetyczny (np. w Polsce), umożliwić sprostanie klimatycznym wymogom UE, wreszcie ograniczać stopień zależności od gazu z Rosji. Powodzenie tych planów, choć obecnie trudne do przesądzenia, może wpłynąć na stopień wykorzystania gazu w poszczególnych krajach regionu. Energia nuklearna może być postrzegana jako konkurująca z gazem o miano energii

²¹ W miejsce tych zamkniętych po wejściu do UE.

²² Wybór inwestora przez CEZ planowany jest na 2013.

²³ Mająca zastąpić zamkniętą po przystąpieniu do UE Ignalinę zaopatrującą w elektryczność także Łotwę i Estonię, głównym inwestorem jest japońskie Hitachi. Według wstępnych planów budowa miałaby się rozpocząć w 2015 roku i zostać ukończona w 2021. Nie jest jednoznaczne jaką regionalną rolę odegrałaby nowa elektrownia (czy np. możliwe byłyby dostawy elektryczności do Polski).

²⁴ Przetarg na budowę kolejnych reaktorów ma zostać ogłoszony za rok.

przejściowej do całkowicie 'zielonych', jednak jej wykorzystanie może ograniczać bodźce do szukania nowych źródeł surowców, szczególnie ze względu na już poniesione koszty oraz aktywność lobby nuklearnego.

* *Agata Łoskot-Strachota – jest analitykiem warszawskiego Ośrodka Studiów Wschodnich im. Marka Karpia, specjalizującym się w tematyce polityki energetycznej.*

Similar or completely different? Policy of increasing security of gas supply in the Central and Eastern European countries²⁵

Agata Łoskot-Strachota

The countries of Central and Eastern Europe have a range of similar determinants of their energy/gas policy that differentiates them from the other countries of the European Union. None of the countries of the region is a major gas producer and the majority (besides Romania and Poland) does not produce it at all. Therefore, they all are strongly dependent on supplies from Russia, most of them was or is an important transit country for Russian gas, and finally, most of them are insufficiently protected from possible interruptions of gas supply. The latter were very perceptible during the gas crisis between Russia and Ukraine in 2009, which had a negative impact on most of the CEE countries. In fact, in each of these countries there is a transformation of domestic gas sector underway and none of them has an adequately developed gas infrastructure – neither the internal one nor the connections with the neighbours and the rest of the EU. Insufficient integration of Central and Eastern European markets with the remaining EU markets does not allow regional consumers to take advantage of the positive changes on the European gas market (availability of cheap gas) that have taken place recently. In presence of such conditions and challenges questions about a policy of improving security of supplies to the CEE countries arise – How is it connected to the energy policy in the whole EU? Can we speak of one direction and regional character of this policy? And if important differences in approach of each of the countries of the region do exist - what causes them?

²⁵ In the current analysis the Central and Eastern Europe is defined, as in the whole series of analysis in the *Bulletin of Central and Eastern Europe – Pulse of the region*, the so-called new member states from the region, that is: Bulgaria, Romania, Slovenia, Hungary, the Czech Republic, Slovakia, Poland, Latvia, Lithuania and Estonia.

Thesis

All Central and Eastern European countries strive to improve security of gas supply and to diminish their one-sided and asymmetrical dependency on imports by:

- Raising their significance (e.g. in transit) and/or possibility of negotiation of favourable supply conditions (e.g. through closer cooperation with the European Commission (EC) or implementation of chosen points of the European liberalisation provisions)
- Diversification of sources, routes or directions of supplies and/or closer integration in the region and with the rest of the EU.
- Increasing as much as possible their self-reliance, through development of domestic gas sources (shale gas) or alternative energy sources (nuclear energy).
- General goals of the Central and Eastern European countries are formulated in similar way; differences are visible in precisising their meaning and means of realizing them. A good example here is the approach towards diversification. Some of the countries of the region strive, first of all, for full diversification of routes and sources of gas supply (Poland, the Baltics), other are interested only in diversification of gas supply routes (countries engaged in the South Stream projects) or in contract diversification of supply. Finally, some countries are concentrating in their current activities on diversification of energy balance (e.g. Czech Republic). Differences in approach of each country reflect, to a certain degree, different conditions such as different energy balance, geographic situation, etc.

Since 2009 we can observe an intensification and initiation of numerous infrastructural investments that are supposed to increase mutual integration of the Central and Eastern European countries and tighten their links with the EU infrastructure. Majority of these investments is co financed in the framework of the European EERP funds²⁶ and part of them is also initiated by the EU other investments that could increase the level of security in the gas sector in each country

²⁶ *European Energy Programme for Recovery*, details available at: <http://ec.europa.eu/energy/eepr/projects/#!/gas-interconnections-and-reverse-flow/> and *Report from the Commission on the Implementation of the EEPR* [COM(2012)445, 08/08/2012].

are minor²⁷. Despite the strong EU support many key investments have not been realized yet. Bulgaria (one of the countries that were strongly hit by the gas crisis of 2009) may serve as an example, where realisation of both systemic connections (with Greece and Romania) is delayed and many other investments are at the stage of planification²⁸ and the Baltic Countries whose markets are still de facto isolated from the markets of continental Europe.

In relation with the finalisation of the Nord Stream construction the transit role of the region as a whole has decreased. Additionally, successful realization of other big infrastructure projects that should run through countries of the region, as the South Corridor and the South Stream, is under question. In spite of that, the region remains an important area of transfer of the Russian gas to the EU and for Hungary, Bulgaria and Romania the priority is still to increase their role as transit countries and thus they are strongly engaged in both projects.

At the same time, facing uncertainty as for implementation of big pipeline projects in South Eastern Europe, gradual prioritisation of infrastructure projects of national and regional importance is noticeable (the North-South project, LNG terminals in Poland, Romania or the Baltic countries). It is characteristic that relatively big and expensive projects that exceed the needs of given countries for the gas still prevail.

Notwithstanding the low level of self-sufficiency in the gas sector and strong dependence on Russian imports only few countries of the region (Poland and Lithuania) are clearly interested in developing their potential of shale gas extraction. In the majority of cases initial enthusiasm was supplanted by a sceptical attitude of the governments and in case of Bulgaria, even by an interdiction of gas extraction

²⁷ Possibility of such investments, probably more viable economically, were suggested for the Baltic states and Bulgaria by Noel P., Findlater S., Chi Kong Chyong, *The costs of Improving Gas Supply Security In Baltic States*, Electricity Policy Research Group, University of Cambridge 2012, Silve F., Noel P., *Cost Curves for Gas Supply Security: The Case of Bulgaria*, Electricity Policy Research Group, University of Cambridge 2010.

²⁸ See the draft of 10 years plan of development of Bulgartransgaz infrastructure from September 2012.

using currently available technology²⁹. This policy is a result of domestic conditions (protests and lack of trust in the society, approaching local elections etc.). At the same time it contrasts with the determination to realise (despite of opposition of the majority of the EU countries) nuclear projects that is manifest in a majority of the countries of the region (among others Bulgaria or the Czech Republic). This shows current energy priorities of these countries and a reluctance to take too big of a risk (also financially) in the presence of uncertain effects and opening of consecutive “fronts” in energy relations with major energy partners.

The policy of increasing security of gas supply in the countries of Central and Eastern Europe is substantially dependent on regional strategies and interests of two most important partners – EU and Russia.

- In the majority of cases the key role in defining possible actions is played by Brussels. Most of the infrastructural investments in the region is realised thanks to the EU support (e.g. financial). The EU also helps, through institutional engagement, to increase the negotiation possibilities of particular countries (e.g. Poland or Lithuania) in their talks with Russia. Therefore, the meaning of the EU and its energy policy seems to be more important in the Central and Eastern Europe than in the scale of the entire EU.
- Notwithstanding, the important role accorded to the EU and its institutions, the countries of the region also undertake initiatives differing from the spirit of the EU policy or even conflicting with the policy of the remaining EU countries. The most important example here is the firm support for nuclear projects in virtually all the countries of the region. Another example is the Polish (and Lithuanian) drive to explore the potential and to start extracting shale gas.

²⁹More about the positions of Bulgaria, Rumunia and the Czech republic towards shale gas extraction and external conditions of these position see: Daborowski T., Groszkowski J., *Shale gas in Bulgaria, the Czech Republic and Romania. Political context – legal status – outlook.*, OSW 2012.

- Russian gas policy is the key point of reference for shaping policy and concrete actions of all the countries of the region. In some cases (Poland, Lithuania) the main goal is to diminish dependence from the Russian gas, in other, cooperation with Russia is also one of the goals (e.g. transit), which sometimes turns out to be contradictory with the EU interests in the region. Support by Bulgaria or Hungary for competing South Stream and South Corridor projects pushes them to balance EU and Russia's priorities in their gas pipelines policies.

„Russian gas policy is the key point of reference for shaping policy and concrete actions of all the countries of the region.”

Gas in energy balance and import structure.

The majority of the Central and Eastern European countries has little or none own gas resources and covers most of domestic needs by import. There are only two exceptions to that rule: Romania that imports only about 15% of gas and Poland that imports about 63%. Interestingly, gas consumption in these countries represents almost a half of the whole gas consumption in the region.

The situation in the region might change with the development of gas from unconventional sources but significant changes probably will not take place in the next few years, which can be concluded from the current pace of works and policies of the CEE governments (see below).

The countries of the region dispose of poorly diversified gas sources and are strongly dependent on supplies from Russia. Russian gas amounts for 85% of all the gas

imports to the CEE. Slovenia and the Czech Republic have the most diversified sources of supply with respectively 50% and 70% of supply from Russia³⁰.

Central and Eastern Europe on the gas map of Europe

The CEE region is neither a big consumer nor a big importer of gas in the scale of Europe. Ten countries of the region account only for 12% of the European consumption and 11% of the import³¹. This consumption may rise with realization of the targets of the EU climate policy by the countries of the region and with possible reduction in use of coal (Poland). Meanwhile, net value of the potential rise would not change substantively the situation of the region in the scale of the whole UE. However, the countries of Central and Eastern Europe do have an important transit role – many key pipelines supplying Russian gas to remaining EU and other European countries run across their territory. Even though the meaning of some of these countries (among others of Poland and Slovakia) is diminishing because of the Nord Stream³² pipeline, most of the Russian gas destined for the EU will still run through Central and Eastern Europe. The transit role of the region (especially of Bulgaria and Hungary) might be strengthened if the South Stream and/or one of the South Corridor projects will be realized but the future of both investments is uncertain at the moment

At the same time the countries of the region have an insufficiently developed internal gas infrastructure and regional grid, which was clearly demonstrated by the gas crisis of 2009. Insufficient are the storage capacities (e.g. in Bulgaria) as well as the capacity of internal gas transmission of particular countries (which was shown by the Slovak case) and between them. In the well-developed East-West connections possibility was lacking, until recently, to revert the direction of gas flow. This

³⁰ Data from IEA Natural Gas Information from 2011 (own calculations).

³¹ Data from IEA Natural Gas Information as above.

³² The first thread was launched in 2011 r. the second – one year later (the inauguration is to take place in October 2012). For the moment the first thread was only partly used. Because of diminished supply for gas in the EU use of the full capacity of the Nord Stream will probably be achieved though diverting part of the gas from current routes of export to Europe via Central and Eastern Europe.

underdeveloped infrastructure hampers integration of the markets of the region with the rest of the EU.

Gas market in the countries of the region

All countries of Central and Eastern Europe formally implement into their legislation the EU liberalisation provisions and gradually implement them. However, at the same time almost in all of these countries the national treasury (among others in Poland, Slovenia and Bulgaria) or a key investor (the Baltics and the Czech Republic) play, formally or de facto (for example through enterprises connected with each other) a dominant role on the market by controlling most of the sales, transit and distribution of gas. Majority of the countries of the region – besides Poland, Lithuania and Estonia – was firmly opposed to full unbundling and decided not to implement it by choosing ISO (Independent System Operator) or ITO (Independent Transmission Operator) option.

Another factor that limits competition on the regional gas market is the dominant role of one supplier (Gazprom) and long-term gas supply contracts. Lack of sufficient alternative energy supply sources, insufficient infrastructure and market integration (including lack of LNG terminals or of systemic connectors and marginal role of gas stock markets in the region (Central European Gas Hub in Baumgarten) strongly imitate flexibility of the region and the possibility of taking advantage from positive changes for consumers that have been implemented for last couple of years. Availability of gas at much lower prices comparing to the Russian gas has not have direct influence on the situation in the countries of the region. Energy concerns from Central and Eastern Europe had very limited possibilities of import of cheaper gas and thus, it was much more difficult for them than for other European concerns (among other, ENI, E.On or Turkish BOATS) to negotiate changes of supply conditions with the Russian provider

EU liberalization provisions as an arm

In some of the countries of the region, apart from strong dependency from the eastern gas provider, a major challenge the fact that Gazprom is also an important investor in the gas market. This is the case of the Baltic Countries, where Gazprom is a co-owner or firms (Lietuvos Dujos, Latvian Gaze, Eesti Gaas) responsible for majority of the sales of gas and also control domestic gas infrastructure or in Poland, where Gazprom is the owner of the Yamal-Europe pipeline. Similar situation may become reality in all or the countries where Gazprom plans to build new pipelines (South Stream).

In the recent years the ECC increasingly use the EU countries and the cooperation with the EC in order to limit the risk connected with possible abuse by Gazprom of its dominant position in negotiations of gas-contract conditions and prices and, on the other hand, to improve their own negotiation power. Polish-Russian gas negotiations of the contracts for supply and gas transit from 2009-2010 (the EC was invited to participate in the negotiations), gas negotiations between Bulgaria and Russia of 2012 (where the EC was asked to consult conformity of negotiated deals with the EU law) and, maybe to the biggest degree, the complicated Russian-Lithuanian gas relations³³, can serve as examples. In the latter case the Lithuanian government formally asked the EC to investigate if Gazprom did not abuse its dominant position on the market to inflate prices. Possibly this was one of the reasons of the launch by the EC in 2011 of a proceeding investigating implementation of the rules on competition on the Central and Eastern European gas market. One of the consequences was an anti-monopoly suit against Gazprom in September 2012. Thus, the effectiveness of Lithuanian actions and the engagement of the EU in the whole process were proven, even though the result of the proceeding is yet difficult

³³ More on the role of the internal EU regulations in the energy relations of the new member states, EU and Russia see: Loskot-Strachota A., *The EU internal market – a stake or a tool in European-Russian gas relations. The case of new member states gas policy*, OSW/IFRI 2011.

to predict. It is particularly difficult to forecast if Lithuania will attain its main goal – a drop of Russian gas prices³⁴.

Priority: development of infrastructure, regional integration and integration with the EU

Since 2009 the importance of development of gas infrastructure in Central and Eastern Europe has strongly risen thanks to the EU rules of the post crisis ordinance on means guarantying security in gas supply (the so-called SoS Ordinance³⁵). Development of the infrastructure is also one of the fields where common interests and actions of the countries of the CEE region are particularly visible. Number of investments was launched and a big share of them is co financed by the EU EEPR plan³⁶ and fits into the EU infrastructure priorities and into promoted development of regional energy connectors. The most important and, at the same time, the biggest and the most ambitious are the Central European – Balkan plan of enlargement of the North-South gas infrastructure (inter alia by building LNG terminals, interconnectors, storage facilities and by investments enabling reverse flow³⁷, including those supported in the framework of EEPR) and BEMIP – a project of connecting energy markets of the Balkan countries³⁸. Both fit into the promoted development of regional energy corridors.

³⁴ Simultaneously, Lithuania is implementing on its gas market a full unbundling (one of the 3 options of unbundling from the III liberalization package) which hampers Gazprom interest in Lithuania, see e.g.: Łoskot-Strachota A., Paszyc E., *Rosja-UE: Spór o unijny rynek gazu*, OSW 2011.

³⁵ Security of Supply, see:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:295:0001:0022:PL:PDF>

³⁶ Details see:

<http://ec.europa.eu/energy/eepr/projects/#!/gas-interconnections-and-reverse-flow/>
and *Report from the Commission on the Implementation of the EEPR* [COM(2012)445, 08/08/2012].

³⁷ More broadly on projects in the framework of the North-South program see e.g.: http://ec.europa.eu/energy/infrastructure/north_south_east_en.htm
in particular: *Market analysis and priorities for future development of the gas market and infrastructure in Central-Eastern Europe under the North-South Energy Interconnections initiative* (2012).

³⁸ http://ec.europa.eu/energy/infrastructure/bemip_en.htm

With the support of the European funds the construction of Hungary – Croatia, Czech Republic – Poland and Romania – Hungary interconnectors was finalised and two-ways flow of gas in Slovakia, Hungary and Czech Republic was made possible.

Construction of further connectors (among others Bulgaria – Greece or Latvia –

**„At the same time,
because of the strong
engagement in the
projects promoted by
the EU virtually no
other investments are
being realised, not even
the cheaper ones that
could improve the gas
security of the countries
of the region.”**

Lithuania), extension and modernisation of storage facilities (in the Czech Republic and Latvia) or construction of a LNG terminal in Szczecin is underway. Notwithstanding such a strong support from the EU, realisation of some investments that are of key importance for the region and for particular countries is delayed. Because of administrative or legal complications and relatively high costs, among other reasons, the construction the connector with Greece and Romania which is a priority for energy security of Bulgaria have not been initiated yet. Construction of the North – South corridor is also a matter of future and of at least several years of consequent realization

(including financing). Integration of the Baltic Countries with the rest of the region (Poland) is probably even more challenging as their infrastructure and gas market remain isolated from the rest of the EU. At the same time, because of the strong engagement in the projects promoted by the EU (and financial motivation of the EU funds) virtually no other investments are being realised, not even the cheaper ones that could improve the gas security of the countries of the region³⁹.

³⁹ On the possibilities of such investments in Bulgaria or the Baltic states see: EPRG (Noel P. & co) as aforementioned.

Priority: diversification and rise of importance on the gas map of the EU

Virtually all the countries of the region are trying to diversify their sources and routes of gas supply. Bulgaria, Romania and Hungary have also been trying for year to raise their importance as transit countries by engaging in majority of the gas pipelines projects in the region. These countries have been supporting and engaging in succeeding South Corridor projects (Nabucco, South East European Pipeline/SEEP, Black Sea LNG/CNG projects) that should enable supply of Caspian and Near East gas and, at the same time, in the Russian South Stream project⁴⁰. Up until now, the consistent political and administrative support through recent years (and the possibility of co-financing in the framework of EEPR) from the EU did not accelerate the realisation of the South Corridor projects, including these that are planned to run through the Balkans to Central Europe. The engagement of the countries of the region is not helping either as, apart from political support, they are not able to guarantee a big enough market for the Caspian gas (diminished demand, alternative sources including successive long-term contracts with Russia). Deadlock in realisation of the South Corridor is connected, among other thing, with difficulties of securing sufficient amount of gas supply, high costs and formal complication of most of the projects. Stagnation of the projects brings the possibility of diversification of the gas supply to Central and Easter Europe by that means under doubt, at least in short and medium-term perspective. At the same time, it is not possible to univocally confirm realization of the South Stream project promoted by Russia at the moment.

Until recently, Poland pursued a policy similar to Bulgarian or Hungarian ones, seeking realization of the second thread of the Yamal gas pipeline. However, facing slim chances of realization of this pipeline, construction of the Nord Stream bypassing the Polish territory and the inevitable fall in importance as a transit country, the construction of a LNG terminal plays the key role in Polish diversification policy at the moment. This venture is completed by number of smaller

⁴⁰ Bulgaria and Hungary are engaged.

projects of construction of connections with neighbors, among others Germany and the Czech Republic. Similarly, Lithuania, Latvia and Estonia, having minimal chances to become transit countries, are putting much more effort into the search of new sources of supply (discussion on national or Baltic LNG terminals is in progress) and in integration with the neighbors. Meanwhile, Slovakia is in an opposite situation – it is and it will remain a key transit country for the Russian gas. However, after 2009 it has also managed to attain a certain degree of supply contract diversification - Russian gas is now also delivered by E.On and GDF Suez.

Notwithstanding the efforts that have been ongoing for years, up until now only a limited diversification of sources/routes of supply to individual countries of the region has been achieved. Virtually none of the ambitious (and costly) diversification projects has (yet) been realized. Slovenia and the Czech Republic are in the best situation as they have managed to build connections with their western neighbors and thus, to diversify their import structure. Also remaining countries of the region seem to concentrate more intensely on regional projects (among other in the framework of the construction of the North-South corridor) even though ambitious and relatively – in the scales of the region – big and expensive projects remain a priority (among others competing projects of LNG terminals).

Priority: increased self-reliance

In the presence of a strong dependence from external gas supply (and other energy resources) the common priority of the CEE countries is to increase, as much as possible, their energy self-reliance.

In the recent years the biggest hopes for increasing self-reliance in the region were connected to the perspectives of production of gas from unconventional sources (shale). According to available estimations, viable stocks of shale gas are situated in

Poland, Bulgaria, Romania, Hungary and Lithuania⁴¹. There are no such estimations for the Czech Republic, Slovakia and Latvia. Meanwhile, exploration works in these countries were already completed or are currently underway. Poland, which has the biggest shale gas resources, as well as Lithuania, are both unambiguous supporters of further exploration works and are planning to undertake shale gas extraction in spite of existing doubts, among other things, on possible negative consequences for the environment. They see in the shale gas a chance to diminish their dependency from external supply and potentially, to stimulate their domestic economies. Delays in realization of gas projects in these countries are mainly due to legal and administrative reasons. Romania and the Czech Republic have a less clear policy towards shale gas (after initial enthusiasm for new gas sources exploration works were stopped, due to internal controversies⁴²). It was because of internal protest, among other reasons, that Bulgaria has put in place a formal interdiction of shale gas extraction with use of the only currently available technology – the hydraulic fracturing. The reasons why these countries do not support the search for and potential extraction of domestic gas from unconventional sources are numerous. To a certain degree they are due to a short-term political calculation but also by pragmatism.

⁴¹ Gas-search works are also underway in the Czech Republic, in Slovakia and Latvia, but until now there is no data on potential resources. For details see e.g. Report KPMG Central and Eastern Europe Shale Gas Outlook, 2012 available in 4 parts at:

<http://www.kpmg.com/Global/en/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/shale-gas/Pages/shale-gas-development-inevitable.aspx>

⁴² Suspended gas-search in Romania – moratorium until December with possibility of extension, in the Czech Republic possible suspension.

Protests and lack of trust in the society, upcoming local elections or negative approach of the majority of the big EU countries and of the main external partner in the gas sector – Russia – do not encourage them, in a short term, to take a risk with an uncertain effect that would not necessarily contribute to an increase of the security of supply in the upcoming years⁴³. It is particularly well visible in the case of the Czech Republic that has does not have confirmed shale gas sources. Exploration works that could confirm their existence rise controversies in the county as well as in the EU. Meanwhile, the Czechs have another priority development of nuclear energy – an energy source that is equally controversial in Europe. In case of Bulgaria (that is also developing nuclear energy) the situation seems to be a little more complicated, and ongoing negotiations of the Russian gas prices ⁴⁴ were probably an important factor to implement the aforementioned ban on shale gas extraction. In Romania an important reason of the governments' reluctance towards shale gas seems to be caused by strongly developed conventional gas extraction that allows considering unconventional sources a reserve for the future.

„(...) the countries of the regions attempt to increase their self-reliance also thorough development of other sources of energy, including nuclear energy.”

Facing limited resources of domestic gas, uncertain future of shale gas and willingness to limit dependence on import from Russia (including its possible strengthening with diminishing share of coal in energy balance in some countries) the countries of the regions attempt to increase their self-reliance also thorough development of other sources of energy, including nuclear energy. Slovakia is

⁴³ More broadly on internal determinants of restrained policy towards shale in Bulgaria, Romania and the Czech Republic see: Dąbrowski T., Groszkowski J., op.cit.

⁴⁴ Bulgaria is trying for reduction of gas prices in the new gas supply contract with Russia that is now under negotiation (key negotiations and potential finalization of the contract are planned for November 2012).

developing its nuclear plant in Mochovce and is planning to build new reactors in Jaslovské Bohunice⁴⁵. Construction of new reactors is also planned in the Czech Republic (development of Temelin⁴⁶), in Lithuania (Wisaginia⁴⁷), in Hungary (the Paks power plant⁴⁸) in Romania (extension of the Cernavoda power plant), in Bulgaria (extension of the Kozloduj power plant) and in Poland. There are no plans to build nuclear plants in Estonia and in Latvia but both countries are interested in using nuclear energy – by importing it from neighbors and, potentially, participation in the Lithuanian project.

Even though the majority of realized (or discussed) projects have appeared a few years ago, engagement and commitment of involved countries of the region has not diminished in spite of emerging challenges. It is particularly noticeable in presence of a raising distrust towards this energy source in the EU perceptible in the last 2 years (following the Fukushima disaster). Development of existing plants or construction of new nuclear plants should increase security and energy self-reliance, diversify the energy balance (for example in Poland), help to fulfill climate targets of the EU and finally, to limit the degree of dependence on Russian gas. Success of these plans that is still uncertain, could influence the degree of use of gas in individual countries of the region (nuclear energy can be seen as competing with gas as a “transition” energy on the way to achieve “green” energy) and to limit incentives to search for new sources of gas (because of the costs that are linked to the nuclear lobby activity).

* *Agata Łoskot-Strachota* – is an Energy Policy analyst at the Warsaw-based Center for Eastern Studies.

⁴⁵ To replace plants closed after joining the EU.

⁴⁶ Choice of investor by CEZ is planned for 2013.

⁴⁷ To replace Ignalina, closed after joining the EU, that was also supplying electricity to Latvia and Estonia, Japanese Hitachi is the main investor. According to preliminary plans, the construction should begin in 2015 and finish in 2021. It is not clear what would be the regional role of the new plant (and if supply for Poland would be possible).

⁴⁸ Call for tenders for construction of further reactions is to take place in a year.



CENTRUM STOSUNKÓW MIĘDZYNARODOWYCH
CENTER FOR INTERNATIONAL RELATIONS

CSM jest fundacją - niezależnym, pozarządowym ośrodkiem analitycznym zajmującym się polską polityką zagraniczną i najważniejszymi problemami polityki międzynarodowej. CSM realizuje własne projekty badawcze, przygotowuje raporty i analizy oraz uczestniczy w międzynarodowych projektach we współpracy z podobnymi instytucjami w wielu krajach. Działalność CSM ma charakter badawczy i edukacyjny. Od momentu powstania Centrum w 1996 r. udało się zbudować wpływowe forum dla debaty nad polityką zagraniczną z udziałem polityków, dyplomatów, pracowników administracji publicznej, przedsiębiorców, dziennikarzy, studentów oraz przedstawicieli wielu innych organizacji pozarządowych.



Konrad
Adenauer
Stiftung

Fundacja Konrada Adenauera jest niemiecką fundacją polityczną. Jej głównym celem jest edukacja polityczna na rzecz pokoju, wolności i sprawiedliwości. Szczególne znaczenie ma wspieranie jedności europejskiej i zacieśnianie stosunków transatlantyckich. Fundacja jest reprezentowana niemal na całym świecie, ma blisko 60 zagranicznych przedstawicielstw, a swoje projekty realizuje w ponad stu dwudziestu krajach.

W Polsce Fundacja Adenauera, jako pierwsza z niemieckich fundacji politycznych, otworzyła swoje biuro 10 listopada 1989 roku, w dwa miesiące po utworzeniu rządu Tadeusza Mazowieckiego. Był to wyraz uznania dla wieloletniej walki Polaków o wolność, demokrację i prawa człowieka w całej Europie. Działalność Fundacji w Polsce koncentruje się głównie na rozwoju dobrych stosunków między Polską a Niemcami i wspieraniu społeczeństwa obywatelskiego. Nie bez znaczenia jest też dialog na temat światowego bezpieczeństwa, wartości, jak również roli Kościoła Katolickiego w zjednoczonej Europie.

Partner



CEED Institute jest nowym think-tankiem, który powstał aby kontynuować misję CEED Initiative, powołanej podczas II Europejskiego Kongresu Gospodarczego 31 maja 2010r. w Katowicach. Celem Instytutu jest promocja osiągnięć i potencjału gospodarczego państw Europy Środkowej i Wschodniej. Naszą ambicją jest wspieranie inicjatyw gospodarczych oraz dyskusji na temat niezbędnych, reform i innowacji szczególnie w okresie kryzysu. Celem Instytutu CEED jest upowszechnianie idei oraz projektów dążących do podniesienia efektywności oraz konkurencyjności regionu CEE.



The CIR is an independent, non-governmental think-tank, dedicated to the study of international relations and those foreign policy issues, which are of crucial importance to Poland, Europe and transatlantic relations. CIR carries out its own research projects, prepares reports and analyses and participates in international projects in cooperation with similar institutions in several countries. The center's activities are analytical and educational in character. Since it was founded in 1996, the CIR has become an influential forum for foreign policy analysis and debate, involving leading politicians, diplomats, civil servants, local government officials, businessmen, journalists, students and representatives of other NGOs.



Konrad Adenauer Foundation is a German political foundation. Its main goal is to spread political education for peace, freedom and justice, support for the European unity and strengthening of transatlantic relations are also of great significance. The Foundation is represented world-wide with almost 60 foreign offices and projects realized in 120 countries.

In Poland, the Konrad Adenauer Foundation has opened its office as the first of German foundations, on 10 November 1989, only two month after the Mazowiecki government had been formed. It was a gesture of recognition towards the long-standing Polish fight for freedom, democracy and human rights in the whole Europe. Activity of the Foundation in Poland focuses mainly on developing good relations between Poland and Germany and on support for civil society. Dialogue on the international security, values and the role of the Catholic Church is also of great importance.

Partner



The CEED Institute is a new think-tank that was created to continue the mission of the CEED Initiative, which was set up during the second European Economic Congress on 31st May 2010 in Katowice. Its aim is to promote the achievements and economic potential of Central and Eastern European countries. Our ambition is to support business initiatives and discussions on the necessary reforms and innovation especially during the time of crisis. The objective of the CEED Institute is the dissemination of ideas and projects aiming to improve the efficiency and competitiveness of the CEE region.

Redakcja: Eliza Głowacka-Szprot

Zespół redakcyjny: Anna Dzieszkowska, Michał Olewnik, Jędrzej Trojanowski

Kontakt: Eliza Głowacka-Szprot

Centrum Stosunków Międzynarodowych

ul. Emilii Plater 25

00-688 Warszawa

e-mail: glowacka@csm.org.pl

© Centrum Stosunków Międzynarodowych,

Fundacja Konrada Adenauera

Opinie wyrażane w Biuletynie Europy Środkowej i Wschodniej – Puls Regionu są osobistym stanowiskiem autora danej analizy.

Wszelkie prawa zastrzeżone

Centrum Stosunków Międzynarodowych

ul. Emilii Plater 25

00-688 Warszawa

