



BIULETYN

Nr 1 (1238), 2 stycznia 2015 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Jarosław Ćwiek-Karpowicz • Aleksandra Gawlikowska-Fyk • Artur Gradziuk
Piotr Kościński • Sebastian Płociennik • Patrycja Sasnal • Marcin Terlikowski

Gazowy (i nie tylko) dylemat Serbii w relacjach z Rosją

Tomasz Żornaczuk

Grudniowa deklaracja prezydenta Federacji Rosyjskiej Władimira Putina ostatecznie przekreśla plany budowy Gazociągu Południowego, kontrowersyjnego dla większości państw UE. Dla Serbii oznacza to konieczność poszukiwania nowych sposobów na zmianę trasy dostaw gazu czy rozważenia dywersyfikacji źródeł. Przed UE otwiera natomiast perspektywę bliższej współpracy z Belgradem już na etapie wypracowywania nowych strategii energetycznych przez Serbię – kraj, który prawdopodobnie nie później niż w ciągu dekady stanie się członkiem Unii.

Energetyka przede wszystkim? W ostatnich latach centralnym punktem relacji między Belgradem a Moskwą było planowanie budowy Gazociągu Południowego. Serbia – poza Rosją – miała być jedynym nienależącym do UE państwem na jego trasie. Decyzja Moskwy o zrezygnowaniu z tej inwestycji jest w istocie potwierdzeniem stanu faktycznego wynikającego z zawieszenia przez Bułgarię prac nad gazociągiem w czerwcu br., po uznaniu przez Komisję Europejską niezgodności projektu z prawem wspólnotowym. Jednak sposób ogłoszenia partnerom z Serbii decyzji strony rosyjskiej każe powątpiewać w wartość relacji między tymi krajami. Decyzja o rezygnacji z projektu energetycznego, który przez Serbię był nazywany priorytetowym, została nie tylko podjęta w Moskwie bez konsultacji z Belgradem, lecz także ogłoszona bez uprzedniego przesłania partnerom informacji o takim zamiarze.

Rząd w Belgradzie pokładał duże nadzieje w dywersyfikacji szlaku przesyłu gazu z Rosji, która jest jedynym dostawcą tego surowca do Serbii. Obecnie gaz jest transportowany m.in. przez Ukrainę. Wobec niewielkich zasobów własnych – pokrywających najwyżej kilkanaście procent rocznego zapotrzebowania wynoszącego ok. 2,83 mld m³ – Serbia poszukuje alternatywnej trasy transportu rosyjskiego gazu. Kraj ten podpisał z Rosją umowę o udziale w Gazociągu Południowym – zainicjowanym w 2007 r. przez Gazprom i włoską spółkę Eni – w 2008 r. (tego samego dnia uczyniły to także Węgry). W słuszności tej decyzji rząd w Belgradzie utwierdziły skutki rosyjsko-ukraińskiego konfliktu gazowego na początku 2009 r., kiedy Serbia (tak jak Bułgaria i inne kraje regionu) została pozbawiona dostaw surowca i musiała liczyć na udostępnienie rezerw przez Węgry. Remedium na takie sytuacje miał być gazociąg, który zapewniłby nie tylko bezpieczeństwo dostaw gazu, lecz także miejsca pracy dla wykwalifikowanych inżynierów. Dlatego też – mimo negatywnej opinii KE – władze Serbii potwierdziły swoje zaangażowanie w budowę Gazociągu Południowego w czerwcu br. (podobne stanowisko prezentowały Austria i Węgry). Decyzja rządu w Belgradzie miała jednak większe znaczenie dla jego relacji z Moskwą niż dla realizacji projektu, który w praktyce już wtedy był wstrzymany.

Rosja w polityce Serbii. Porozumienie Belgradu i Moskwy o budowie gazociągu wpisywało się w strategiczne stosunki między obydwojma krajami. Rosja jest jednym z czterech filarów (obok UE, USA i Chin), na których Serbia opiera swoje relacje międzynarodowe. Poza kwestiami energetycznymi, najnowsze stosunki rosyjsko-serbskie rozwijają się w znacznej mierze w oparciu o nieuznanie niepodległości Kosowa przez Rosję. Weto stałego członka Rady Bezpieczeństwa ONZ uniemożliwia przyjęcie tego spornego terytorium do organizacji międzynarodowych, a przez rząd w Belgradzie jest postrzegane jako stanowisko gwarantujące Serbii udział w negocjacjach z rządem w Prisztinie. Rosja potrafiła jednak wykorzystać wsparcie w kwestii kosowskiej m.in. do wykupienia większości udziałów w spółce Naftna Industrija Srbije, odpowiedzialnej za import, przetwarzanie i dystrybucję produktów ropopochodnych.

Istotną rolę w stosunkach między tymi krajami odgrywa postrzeganie Rosji w społeczeństwie serbskim. Jest ona uznawana za bratni kraj przede wszystkim ze względu na bliskie więzy kulturowe i religijne oraz np. stałe wsparcie Moskwy dla rządu w Belgradzie w sytuacjach klęsk żywiołowych (takich jak pożary lasów czy powodzie z 2014 r.), również w ramach serbsko-rosyjskiego centrum humanitarnego w Niszu. Wiele o sympatii Serbów mówi także sposób postrzegania Rosji w kontekście wsparcia finansowego: 47% mieszkańców Serbii sądzi, że Moskwa jest największym donatorem, a Unii rolę tę przypisuje 28% Serbów. W rzeczywistości ok. 74% pomocy zagranicznej pochodzi z UE i państw członkowskich, natomiast Rosja nie znajduje się wśród głównych dawców.

Dobre relacje polityczne oraz sposób postrzegania Rosji w serbskim społeczeństwie powodowały, że Serbia nie była zainteresowana przyłączeniem się do sankcji UE wobec Kremla w związku z jego polityką na Ukrainie. Na tę decyzję wpłynął również fakt, że Federacja Rosyjska jest czwartym najważniejszym odbiorcą serbskiego importu i trzecim największym eksporterem do Serbii.

Więcej synergii z UE w dalszych działaniach. Ostateczne wycofanie się Rosji z budowy Gazociągu Południowego oznacza dla Serbii konieczność wypracowania nowej strategii, która zapewni jej bezpieczeństwo energetyczne. Warto, by UE blisko współdziałała w tej kwestii z krajami takimi jak Serbia i wskazywała im korzyści, jakie mogą płynąć z przestrzegania zasad mających na celu zwiększenie trwałości i skuteczności planowanych inwestycji już na etapie wspierania tych państw na drodze w Unii.

Serbia jako przyszły członek UE już teraz powinna dostosowywać planowane inwestycje do prawodawstwa unijnego, niezależnie od tego, że niektóre państwa członkowskie (np. Austria, Bułgaria czy Węgry) nie zawsze przestrzegają tej zasady. Praktyka pokazuje bowiem, że próby obejścia prawa kończą się nieskuteczną inwestycją. Przy projektach energetycznych dostęp stron trzecich do infrastruktury przesyłowej musi być zagwarantowany z poszanowaniem zasady pełnego rozdziału właścicielskiego, która polega na tym, że operowanie gazociągiem (działalność przesyłowa) jest oddzielone od produkcji i obrotu gazem. Warto przy tym pamiętać, że firmy zaangażowane w rozwijanie infrastruktury gazowej w UE mogą wystąpić do Komisji z wnioskiem o wyłączenie na uzgodniony czas spod regulacji unijnych. Nowe projekty mogą zostać wyłączone szczególnie w sytuacji, kiedy zainteresowanie rynkowe nie gwarantuje zwrotu z inwestycji, co ustala się w tzw. procedurze *open season* – badania potencjalnego zainteresowania stron trzecich korzystaniem z infrastruktury. Takie rozwiązanie zastosowano np. przy budowie Gazociągu Północnego.

Istotne znaczenie dla planowania dywersyfikacji zarówno źródeł, jak i tras przesyłu gazu mają zmiany na europejskim rynku energetycznym. Rynki krajowe – również w Europie Środkowej – stają się coraz bardziej zintegrowane, a rynek europejski ulega dalszej liberalizacji. Może to wpłynąć nie tylko na zwiększenie możliwości dostaw na rynki krajowe, lecz także na cenę surowca. Aby w pełni wykorzystać zachodzące zmiany, Serbia – która może odgrywać znaczącą rolę jako kraj przesyłowy ze względu na lokalizację w centrum Bałkanów – zadba o realizację inwestycji związanych z budową interkonektorów z sąsiednimi krajami. W tym kontekście kluczowy może okazać się łącznik nie tylko z uzależnioną od rosyjskiego gazu Bułgarią (17 grudnia obie strony zadeklarowały przyspieszenie prac nad taką inwestycją w następstwie odwołania planów budowy Gazociągu Południowego), lecz także np. z Chorwacją, mającą dostęp do innych źródeł gazu. Takie rozwiązania powinny być uwzględnione również w działaniach Unii, gdyż zwiększyłyby bezpieczeństwo energetyczne zarówno danego kraju, jak i całego regionu.

Relacji Serbii z Rosją nie sposób analizować w oderwaniu od zmian, jakie w ostatnich latach zaszły w otoczeniu międzynarodowym UE. Stosunki między Moskwą a większością unijnych stolic pogorszyły się przede wszystkim wskutek działań wojennych Rosji w Gruzji w 2008 r., a także aneksji Krymu i zaangażowania w destabilizację wschodniej Ukrainy w 2014 r. To spowodowało, że Rosja stała się dla państw europejskich mniej przewidywalnym partnerem, a jej wieloletnia determinacja do zbudowania alternatywnego (omijającego Ukrainę) gazociągu przesyłającego gaz na południe Europy wzbudza w niektórych państwach UE zastrzeżenia co do szczerości jej intencji. Taki rozwój wydarzeń w unijnym otoczeniu spowodował m.in., że leżąca w bezpośrednim sąsiedztwie Rosji Polska wystąpiła z inicjatywą unii energetycznej, mającej na celu zwiększenie bezpieczeństwa energetycznego państw uzależnionych od rosyjskiego surowca. Przy projektowaniu nowych inwestycji energetycznych warto zatem brać pod uwagę także tę inicjatywę, która w najbliższych latach z pewnością będzie się rozwijać w ramach zacieśniania integracji europejskiej.

Ważne dla definiowania relacji Belgradu z Moskwą są także zmiany zachodzące w polityce zagranicznej samej Serbii. Od roku kraj ten negocjuje członkostwo w UE, a jednym z warunków akcesji jest dostosowanie działań zewnętrznych do wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa w ramach negocjacji w rozdziale 31. Dotychczas ta część rozmów akcesyjnych miała techniczny charakter. Jednak wobec dynamicznego rozwoju zdarzeń w otoczeniu UE i nowych wyzwań z tym związanych, sama Unia poszukuje nowych instrumentów w swojej polityce zewnętrznej i może oczekiwać konstruktywnego wkładu w takie rozwiązania także ze strony państw aspirujących do członkostwa.