

Székely András

Az EU harmadik energiacsomagja és Oroszország

Az európai energiapolitikának három alapvető kiindulópontja van: az éghajlatváltozás leküzdése, az EU kiszolgáltatottságának csökkentése a behozott szénhidrogének tekintetében, valamint a munkahelyteremtés és a gazdasági növekedés ösztönzése. Európa behozott szénhidrogénektől való kiszolgáltatottságának csökkentése, az ellátásbiztonság és hatékonyság növelése, valamint a verseny ösztönzése érdekében az Európai Unió úgynevezett energiacsomagokkal igyekszik liberalizálni az európai energiapiacot.

Március harmadikán hatályba lépett az EU harmadik energiacsomagja. Célja az unió gázpiacának liberalizálása, a verseny „beindításával” az árak csökkentése, a fogyasztók védelmének erősítése, valamint nem utolsósorban az energiaellátás biztonságának fokozása. Brüsszeli szakértők szerint azért nem volt eddig szabad verseny Európában, mert

- a vertikális nagyvállalatok a kitermeléstől a szállításon át egészen a végső felhasználóig való értékesítéssel is foglalkoztak, ezzel kiszorították a kisebb versenytársakat, illetve irreálisan magasra emelték az üzletágba való belépés küszöbét;

- kisebb piaci szereplők megjelenése eleve lehetetlen volt, mivel a főbb gázvezetéseket Európa gázpiaci nagyvállalatai birtokolják.

A harmadik energiacsomag úgy kívánja megoldani ezeket a problémákat, hogy kötelezi a tagállamokat a gázpiaci nagyvállalatok szétदारabolására. A csomag értelmében ezen túl nem foglalkozhat egy vállalat egyszerre gázkitermeléssel és -szállítással is. Az eredeti tervek szerint az integrált vállalatok kénytelenek lemondani gázvezeték-

hálózatukról egy független fél számára. Ez a terv azonban az unión belül is komoly vitákat váltott ki, így főleg francia és német nyomásra a termelés és a hálózatüzemeltetés szétválasztásának két más módja is bekerült az energiacsomagba (a villamos energia piaci szabályozásához hasonlóan):

- az integrált vállalatok fenntartása úgy, hogy a szállítóhálózatot átadják egy független rendszerirányítónak (*independent system operator – ISO*);

- független szállítási rendszerüzemeltető modell (*independent transmission operator – ITO*), ahol a cégek a tulajdonukban tarthatják a vezetéseket, de biztosítaniuk kellene, hogy ezek a gyakorlatban függetlenül működjenek.

A vezetékhálózat és a tulajdonos elkülönítésének célja annak garantálása, hogy minden potenciális gázszállító hozzáférjen minden vezetékhez.

A készülő energiacsomaghoz még 2007-ben elfogadtak egy bizottsági javaslatot, amely előírja, hogy minden Európai Unió kívüli vállalatnak is bizonyítottan meg kell felelnie a szétválasztás kritériumának. Mi-



vel Európában nincs más olyan uniós kívüli vállalat, amely komoly infrastruktúrával rendelkezne, valamint ez a rendelkezés kimaradt a villamosenergia-piac szabályozásából, a sajtóban a javaslat hamar megkapta a Gazprom-klauzula elnevezést.

Az orosz fél kezdetektől fogva kiemelt figyelmet szentelt a törvénytervezetnek. Alekszander Medvegyev, a Gazprom elnökhelyettese már 2006 decemberében – amikor még éppen csak megjelentek az első információk a törvénycsomagról – élesen kritizálta az Európai Bizottságot. A termelés és hálózatüzemeltetés szétválasztását az orosz infrastruktúra kisajátítására tett kísérletként értelmezte, amivel véleménye szerint a kommunizmus szelleme térne vissza Európába.

A szétválasztás három lehetséges módja közül – Alekszej Millernek, a Gazprom vezérigazgatójának szavai szerint – egyik sem elfogadható a vállalat számára. A teljes tulajdonosi szétválasztás tűnik a leghátrányosabbnak az orosz fél számára: az orosz kormány nyilvánvalóan nem szívesen mondana le a kelet-európai vezetékek tulajdonlásából fakadó stratégiai előnyökről. Külön politikai alkudozást vetít előre, hogy a tagállamok saját hatáskörben döntenek a termelés és hálózatüzemeltetés szétválasztásának módjáról. Litvánia az új irányelvcsomagra hivatkozva egy gázszállító és egy gázkereskedő vállalatra választotta szét a Lietuvos Dujos gázvállalatát, amelyben nem mellesleg a Gazprom is részvényes. A gázszállító vállalatban a Gazprom egyedül maradt, míg a vezetékeket kontrolláló gázkereskedő vállalat a litván kormány tulajdonosi irányítása alá került. A Gazprom szerint viszont Litvánia egyszerűen az európai irányelvek mögé bújva akarta államosítani a vállalatot. Valerij Jazev – az Orosz Gáztársaság (nonprofit gázipari szervezet) vezetője –

jelezte, hogy a Litvánia esetében is alkalmazott vezetékisajátításokat az orosz fél olyan kockázati tényezőnek értékeli, ami miatt meg kell emelnie a gáz árát. Vlagyimir Putyin kormányfő arra is felhívta a figyelmet, hogy a gázszállító vállalatok nem veszíthetik el vezetékeiket (a Gazprom a legtöbb esetben tulajdonolja a vezetékeket, amelyeken gázt szállít) kompenzáció nélkül – erre azonban egyelőre csak szóbeli ígéretet kapott Barrosótól.

A szétválasztás második lehetséges módja – a hálózat átadása egy független rendszerirányítónak – sem sokkal kedvezőbb a Gazpromra nézve. Ebben az esetben, miközben a vállalat formálisan megőrizheti tulajdonjogát a gázvezetékek felett, a független rendszerirányító felelős a harmadik felek hozzáféréseinek engedélyezéséért és igazgatásáért, beleértve a hozzáférési díjak és a szűk keresztmetszetek kezeléséért felszámított díjak beszedését is, továbbá felelős a szállítási rendszer üzemeltetéséért, karbantartásáért és fejlesztéséért. A független rendszerirányítót beiktató szétválasztás módozatában a Gazprom vezetése és az orosz kormány azt a rendelkezést kritizálja legtöbbször, hogy miközben a vállalat fizetne a saját tulajdonába tartozó vezeték használatáért, a törvénycsomag 14. cikkének 5(b) bekezdése szerint a szállításrendszer tulajdonosa „finanszírozza a független rendszerüzemeltető által elhatározott és a szabályozó hatóság által jóváhagyott beruházásokat, vagy beleegyezik annak bármely érdekelt fél – akár a független rendszerüzemeltető – általi finanszírozásába.”

A bizottság által kidolgozott harmadik szétválasztási mód a független szállításrendszer-üzemeltető megjelenése. Ebben az esetben a vezetékrendszer a vállalat tulajdonában maradna, és egy „kínai fal” biztosítaná a szállításrendszer-üzemeltető

függetlenségét (sem a menedzsment, sem a felügyelő bizottság tagjai nem vállalhatnak semmilyen pozíciót a két vállalatban egyszerre). A tulajdonos vállalat vezetése azonban ebben az esetben sem vehetne részt a vezetékhálózattal kapcsolatos döntések meghozatalában.

A Gazprom által legtöbbször hangoztatott érv az energiacsomag ellen, hogy annak bevezetése esetén a vezetékeket tulajdonló vállalatoknak többé nem lenne érdekük a gázhálózati rendszer fejlesztése. Az üzleti életben nem életszerű az idegen tulajdonon vagy olyan eszközön végzett beruházás, amit a tulajdonos nem kontrollál. A Gazprom ezen aggodalmát egyébként az európai gázpiac óriásai – elsősorban a Gaz de France és az E.ON – is osztják.

Az első két energiacsomag. Az első csomag, az 1996/92/EC villamosenergia-piacot, illetve a 1998/30/EC gázpiacot szabályozó irányelvek célja a tagállamok jogrendszerében lévő, az egységes piac kialakítását gátló technikai és kereskedelmi korlátok lebontása volt. Az irányelvek próbálták a tagállamok ár- és adópolitikáját közelíteni, valamint egységes biztonsági, technikai és környezetvédelmi normákat bevezetni. Az irányelvek kötelezték a vertikális vállalatokat különböző üzletágaik (termelés, szállítás, értékesítés) könnyülésének szétválasztására, ami azonban nem bizonyult elegendőnek monopolhelyzetük megtörésére.

A 2003-as második energiacsomag a villamosenergia-piacon egységes szabályokat alkot a termelés, szállítás és az értékesítés terén. Az irányelvek közös követelményeket támasztanak a piacra való belépéshez. A csomag gázpiacot érintő rendelkezései a tagállamok piacának megnyitását célozzák. A szabályok biztosítani hivatottak a vezetékhez való hozzáférést minden fél számára, valamint kiterjesztik az első csomag rendelkezéseit a cseppfolyós gázüzemek területére. Általánosságban elmondható, hogy egyik csomag sem érte el maradéktalanul célját a szabályozás gyengesége, pontatlansága, valamint egyes tagállamok és piaci szereplők ellenállása miatt.

Mint az elmúlt évtizedek tapasztalata mutatja, valóban a legnagyobb piaci szereplők a hálózatfejlesztések első számú finanszírozói. Alekszander Medvegyev szerint a gáztermelő vállalatok aligha fognak vezetékefejlesztésbe fogni, ha ezzel versenytársaik piaci pozícióit is javítják azzal, hogy kénytelenek a rendelkezésükre bocsátani az infrastruktúrájukat. Véleménye szerint az új törvénycsomag arra ösztönzi a nagyvállalatokat, hogy ne fektessenek be vezetékek- és tározófejlesztésbe, aminek egyik példája az Északi Áramlat egyik tervezett mellékága építésének leállítása. Alekszej Miller a teljes tulajdonosi szétválasztás esetére is aggodalmát fejezte ki a gázvezetékek fejlesztésével kapcsolatban. Szerinte az újonnan megjelenő, pusztán a vezetékeket tulajdonló vállalatok kevésbé tudnának nyereségesek lenni, mint a mai gázóriások, így a vezetékhálózat fejlesztésének megtérülése túl sok időbe telne ahhoz, hogy bárki is ebbe fektesse a pénzét. Miller szerint az európai energiabiztonságot garantálni hivatott törvénycsomag éppen Európa gázellátását veszélyezteti.

A Gazprom és a tőle származó bevételek miatt az orosz állam számára is talán még veszélyesebb lehet az Európai Bizottság hosszú távú szerződések ellen indított „támadása”. A bizottság érvelése szerint a hosszú távú gázszerződések korlátozzák a versenyt, hátrányos helyzetbe hozzák azokat a jellemzően kisebb vállalatokat, amelyek volatilis kereskedés útján szerzik be gázkészletüket. A jelenlegi gázárzások képlet 9 hónapos intervallumokban követi az olaj világgpiaci árát. A Gazprom és más nagy piaci szereplők érvelése szerint, ha a gáz ára a napi kereslettől függően, napi szinten változna, az veszélybe sodorná a vezetékhálózat fenntarthatóságát. A gyakorlat szerint ugyanis a gázvezeték-hálózatot a nagyvállalatok rendszerint hitelből fi-



nanszírozzák. Ha az árak napi szinten változnának, akkor egyes időszakokban (például nyáron) a vezeték olyan kihasználatlan lenne, hogy a vállalat nem tudná törleszteni hiteleit. Ezt az érvelést igazolja egyébként a gázpiaci óriások működésének évtizedes tapasztalata is. Fontos megjegyezni, hogy az orosz vezetés politikai okok miatt is elkötelezett a hosszú távú szerződések rendszere mellett. A gáz oroszországi ára alacsonyabb az exportált gáz áránál, így a Gazprom saját termelését, működését elsősorban a külföldön eladott gáz árából fedezi. Ha Európában a világpiaci árak szabnák meg a kereskedést, alacsony árak esetén a Gazprom esetleg kénytelen lenne megváltoztatni oroszországi árképzését. Ezt azonban az orosz vezetés mindenképp szeretné elkerülni, a már így is növekvő szociális feszültségek miatt. A most megjelent energiacsomag kissé homályosan fogalmaz: „A hosszú távú szerződések a tagállamok gázellátásának továbbra is igen fontos részét képezik majd, és a gázellátó vállalkozások számára lehetőségként fenn kell tartani azokat, amennyiben nem ássák alá ennek az irányelvnek a célkitűzéseit, és összeegyeztethetők a Szerződéssel, beleértve az abban megállapított versenyszabályokat is. Ezért a földgázipari vállalkozások ellátási és szállítási kapacitásainak megtervezésekor a hosszú távú szerződéseket figyelembe kell venni.” A törvénycsomag szerint a versenyszabályok betartását elsősorban a kiterjesztett hatáskörű nemzeti energiaügynökségek felügyelnék, ami további vitákat vetít előre, figyelembe véve hogy a Gazpromnak már ezt megelőzően is adódtak problémái a nemzeti hatóságokkal.

A február 24-i EU–Oroszország csúcstalálkozó egyik fő témája is a gázárképzés volt. Az irányelvcsomag márciusi hatályba lépése után nem világos, hogy a két árképzési rendszer megfér-e egymással.

Egyes országok értelmezése szerint igen, másoké szerint nem. Az orosz delegáció legfontosabb célkitűzése egy olyan jogértelmezés elérése volt, ami régi típusú gázárképzés megőrzését jelentené. Alekszander Medvegyev még egy októberi interjú során kijelentette: az észak-amerikai és az európai gázpiac között alapvető különbség, hogy az unióban nincs több száz önálló termelő és fogyasztó, így egy zárt európai piacon nem lehetséges valódi verseny kialakítása. Ha megszüntetik a hosszú távú szerződések rendszerét, akkor az EU-nak a világpiacon kell versenyeznie a gázellátása biztosításáért. Valerij Jazev az Eurogasnak (Európa gázipari vállalatait tömörítő szervezet) írt levelében ennél sokkal világosabban fogalmaz, amikor kijelenti, hogy ha Oroszországnak le kell mondania a hosszú távú szerződések rendszeréről, valamint a gázvezetékek ellenőrzéséről, akkor egyeztetni fogja a gáz árát közeli partnereivel, valamint „megerősíti a közép-ázsiai gáztartalékok feletti ellenőrzését”. Jazev nem fejtette ki pontosan, mit ért ezen. Vlagyimir Putyin pedig emellett azt is megemlítette, hogy ha a gáz árát az európai piacon a világpiaci árakhoz rögzítik, akkor Oroszország a jövőben orientálódhat a biztosabb távol-keleti piacokra is. Ezt a fenyegetést gyengíti azonban, hogy Oroszországnak nincs Kínával gázipari együttműködése, és gázvezeték sem köti össze a két országot.

Az Európai Bizottság hosszú távú szerződéseket megkérdőjelező kommunikációjára a Gazprom és az orosz kormány a szerződések újratárgyalásával, illetve meghosszabbításával válaszolt az utóbbi években. Az orosz fél álláspontja szerint ugyanis az újonnan bevezetett szabályok nem vonatkozhatnak a már megkötött szerződésekre. Ezt a gyakorlatot egyébként a bizottság se kifogásolta. A Gazpromnak a Gaz de France-szal

2030-ig, a német Wintershallal 2030-ig, az E.ON-nal 2035-ig, a finn Gasummal 2025-ig, a cseh RWE Transgazzal 2035-ig, az olasz Enivel 2035-ig, az osztrák EconGasszal 2027-ig, a román Conef Energyvel 2030-ig van hatályos szerződése. Mint látható tehát, a Gazpromnak minden nagyobb nyugati partnerével (kivéve Magyarországot) még legalább másfél évtizedig érvényes szerződése van.

Az EU–orosz csúcs másik fontos kérdése a Déli Áramlat jogi státusa volt. Az orosz delegáció taktikai előnnyel kezdhette meg a tárgyalásokat a gáz világszerte drágulása és a líbiai zavargások következtében. Szergej Smatko orosz energiaügyi miniszter elmondta: közvetlen céljuk az, hogy a Déli Áramlat ugyanolyan jogi státust szerezzen az Európai Unióban, mint a szintén Gazprom érdekeltséggel épült, a Balti-tenger alatt húzódó, már részben elkészült Északi Áramlat. Az Északi Áramlatot ugyanis páneurópai korridorként ismertették el az EU transzeurópai hálózatok listáján még 2006-ban, ami azért fontos, mert így a finanszírozói kockázat csökkenthető azzal, hogy a konstrukció EU-konformitása garantált, sőt, esetleg kapcsolódó létesítmények és projektek finanszírozásába maga az EU is bevonható. Az esemény azt jelzi, hogy ez nem lehetetlen, és mindez nagyon jelentős jogi fordulat hozhatna a déli gázvezetékén zajló háborúban, nem utolsósorban a Nabucco kárára.

Mindeközben azonban a Déli Áramlat is komoly problémákkal küzd. A harmadik energiacsomag értelmében ugyanis a leendő gázvezetékhez szabad hozzáférést kell biztosítani minden potenciális szállítónak. Ez a gyakorlatban annyit jelentene, hogy a gázvezeték mindenki használhatóvá, attól a ponttól, amikor azok kiérnek a Fekete-tengerről román vagy bolgár terü-

letre (a végleges útvonal még nincs eldöntve). Egyelőre ugyan nem látszik, ki lehetne az a harmadik fél, amelyik használni tudná a tervezett vezeték (Bulgáriának és Romániának nincsen saját gázfelhasználásukat meghaladó termelése, és egyik ország sem rendelkezik a cseppfolyósított gázt visszaalakító üzemmel). Így is kérdés azonban, hogy a becslések szerint 15-20 milliárd dollárba kerülő vezeték finanszírozó bankok kockázatelemzőinek mennyire fog tetszeni, hogy a drágán felépített vezeték bárki használhatja. Ezzel kapcsolatban az orosz fél szeretné elérni, hogy az Európai Bizottság legalább ideiglenesen (például addig, amíg a vezeték ára megtérül) engedélyezze a „harmadik fél hozzáférése” szabálytól való eltérést. Egy ilyen kivétel már felmerült a bizottságban – a Nabuccoval kapcsolatban. A liberalizációs irányelv értelmében ugyanis akár a Gazprom is használhatná a Nabuccót gázszállításra – persze csak akkor, ha az tényleg megépül. A dolgokat tovább bonyolítja, hogy március 16-án *Erdogan* miniszterelnök kijelentette, Törökország nem járul hozzá, hogy a Déli Áramlat a Fekete-tenger kizárólagos török gazdasági zónájában fusson. Valószínűleg ezzel lehet kapcsolatban, hogy Putyin utasította Smatko energetikai minisztert, hogy dolgozza ki egy a Fekete-tenger partján építendő gázcseppfolyósító üzem tervét. Szakértők szerint egy ilyen üzem teljesen életképtelen volna, túl nagy járulékos költségeket jelentene a gáz oroszországi átalakítása, majd azonnali (például) bulgáriai visszaalakítása. A világpiacon pedig azért nem tudna a Gazprom megjelenni, mert a Boszporuszon nem tudnak áthajózni a legnagyobb tankhajók. A kissé ambiciózus terv valószínűleg inkább a török félnek szól, amely minél nagyobb árat próbál kialakítani a gázvezeték átengedéséért.



A Déli Áramlat jövőjét közben alapvetően megkérdőjelezzik az ukrán–orosz tárgyalások. Ha az orosz félnek sikerülne elérnie végső célját – az ukrán gázvezeték-hálózat átadását –, akkor aligha érné meg a több ezer kilométer hosszú gázvezeték felépítése. A Déli Áramlat 15 milliárd dolláros költségeivel szemben az ukrán vezetékrendszer 3-4 milliárd dollárért fel lehetne újítani. Ezzel a megoldással tehát jóval olcsóbban ki lehetne iktatni Ukrajnát az orosz gázellátásból. Ezt a verziót erősíti, hogy Európa gázfogyasztása lassabban éri csak el a válság előtti szintet, mint azt korábban gondolták.

A harmadik energiacsomag Kelet-Közép-Európára gyakorolt hatása eltérhet a bizottság várakozásaitól. Mint azt Jan Březina cseh néppárti képviselő megjegyezte, a 2004 után csatlakozott országok többsége egyetlen beszállítótól – a Gazpromtól – függ, így nincs értelme elkülönítésről beszélni. Kelet-Közép-Európá-

ban valódi versenyt csak az hozhatna, ha sikerülne újabb beszállítókat találni. Ez azonban, elsősorban földrajzi okok miatt, nem tűnik lehetségesnek. A Gazpromtól függő országok helyzetén valószínűleg csak az orosz gázpiac liberalizálása tudna változtatni. Könnyen lehet, hogy főleg a legkiszolgáltatottabb országok (például Szlovákia, Finnország, a balti államok) esetében egy újabb szereplő (a vezetékeket kezelő vállalat) megjelenése a vertikális rendszerben csak árnövekedést fog hozni.

További kérdéseket vet fel a hosszú távú szerződések jövője. Egy liberalizált, ám kizárólag a Gazpromtól függő piac esetében a hosszú távú szerződések jobban tudnák garantálni az energiabiztonságot, mint a világgiazi árak napi változásától függő, volatilis kereskedés. Ebben az esetben a vásárló fél biztosítva van arról, hogy az egyetlen beszállítója nem fog hirtelen gazdasági vagy politikai okok miatt más piacok felé fordulni. ■