

UNIA EUROPEJSKA ODCHODZI OD SUROWCÓW ENERGETYCZNYCH Z ROSJI. PLAN REPowerEU I KŁOPOTY Z SANKCJAMI.

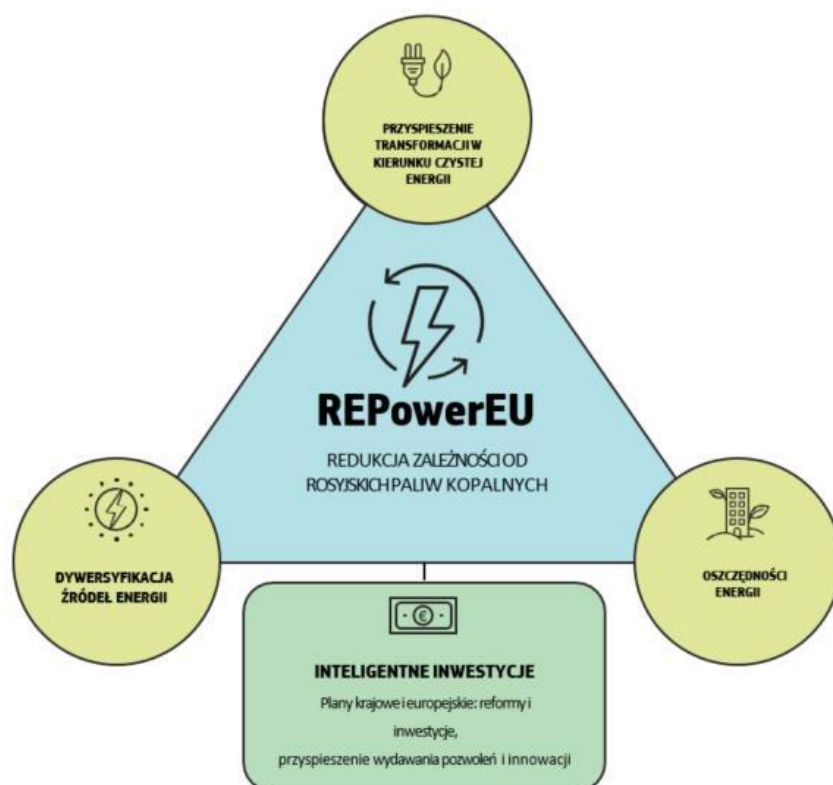
WPROWADZENIE

W latach 2022-2024 Unia Europejska starała się ograniczyć import paliw kopalnych z Rosji i połączyć te działania z wdrożeniem wcześniejszych programów, takich jak strategia „Europejski Zielony Ład” ([European Green Deal](#), 2019) i pakiet „Gotowi na 55” ([Fit for 55](#), 2021). Działania te zakończyły się niepełnym sukcesem, gdyż w 2024 roku import z Rosji zaczął ponownie wzrastać. W związku z tym, w dniu 6 maja 2025 r. Komisja Europejska przedstawiła zaktualizowany plan [REPowerEU](#), w którym określono zasady wycofywania się z importu rosyjskiego gazu, ropy naftowej i energii jądrowej. Następnie 17 czerwca 2025 roku [Komisja przyjęła wniosek ustawodawczy](#) w tej sprawie. W niniejszym komentarzu dokonano oceny kilkuletniej polityki odchodzenia od rosyjskich paliw kopalnych w kontekście zmiany technologicznej w europejskiej energetyce.

KONTEKST HISTORYCZNY

W reakcji na inwazję rosyjskiej armii na Ukrainę Komisja Europejska opublikowała w dniu 8 marca 2022 roku komunikat pt. "[REPowerEU: Wspólne działania UE na rzecz bezpiecznej i zrównoważonej energii po przystępnej cenie](#)". Komunikat został przyjęty przez przywódców UE trzy dni później w ramach [Deklaracji Wersalskiej](#). Dwa miesiące później, w dniu 18 maja 2022 roku, KE przedstawiła [szczegółowy plan](#) odejścia od rosyjskich paliw kopalnych w perspektywie 2030 roku. Plan miał spełniać trzy założenia, wskazane na rysunku poniżej.

Rysunek 1. Założenia planu REPowerEU.



Źródło: Komunikat Komisji Do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. [Plan REPowerEU \[SWD\(2022\) 230 final\]](#)

Przed wojną UE importowała z Rosji około 27% ropy, 40% gazu i 46% węgla. W pierwszej połowie 2022 roku Unia wdrożyła sankcje na import z Rosji drogą morską ropy (wdrożenie w grudniu 2022 r.) i produktów naftowych (wdrożenie w lutym 2023 r.) oraz wspólnie z zachodnimi państwami nienależącymi do wspólnoty ustaliła limit cenowy na surowiec i paliwa z tego kraju. Zgodnie z danymi Eurostatu sprzedaż ropy i produktów naftowych z FR do UE spadła pomiędzy 2021 a 2023 r. o ok. 86%. UE nie zdecydowała się jednak na całkowity zakaz importu surowców energetycznych z Rosji ze względu na duże uzależnienie od nich państw członkowskich. Pozostałymi głównymi dostawcami gazu do UE w 2021 były: Norwegia (23%), Algieria (12%), USA (6%) i Katar (5%).

Rysunek 2. Cele REPOowerEU



Źródło: opracowanie własne na podstawie [REPowerEU](#).

Plan REPowerEU zakładał [zastąpienie rosyjskiego gazu ziemnego](#) m.in. ciekłym gazem LNG z USA, Kataru i Algierii oraz zwiększoną produkcją energii z OZE (słońca, wiatru, biogazu, pomp ciepła). Rozważano przedłużenie funkcjonowania elektrowni atomowych w Belgii i w Niemczech, utrzymanie wydobywania gazu w holenderskim Groningen z pól zagrożonych trzęsieniami ziemi oraz podtrzymanie źródeł węglowych. Sankcjami nie objęto na początku rosyjskiej energetyki jądrowej, dostaw paliwa atomowego czy usług związanych z jego produkcją.

Aby uniknąć weta ze strony uzależnionych od rosyjskich surowców Węgier, w maju 2022 roku [prezydencja francuska zaproponowała](#), żeby objąć sankcjami ropę dostarczaną drogą morską, podczas gdy Węgry rosyjską ropę dostarczają rurociągiem. W efekcie z sankcji wyłączono część ropociągu „Przyjaźń”. Ta część ropociągu dostarczała

około 10% ropy do Europy. Finalnie embargo nałożono więc na 90% rosyjskiej ropy. Dodatkową restrykcją było ustanowienie limitu cenowego na poziomie 60 USD za baryłkę.

OSŁABIENIE ROSJI

Badania współzależności wykazały, że [Rosja była bardziej gospodarczo zależna od UE niż UE od Rosji](#). Przed inwazją na Ukrainę UE generowała około 10% PKB Rosji, podczas gdy import z Rosji odpowiadał za jedyne 0,7% PKB w UE. W wyniku sankcji i planu REPowerEU Rosja straciła dostęp do największego rynku zbytu dla swoich produktów. Rosyjski eksport w około 75% składał się z 5 grup produktów: ropa naftowa i gaz, koks i produkty rafinacji ropy naftowej, metale, chemikalia i produkty chemiczne oraz węgiel. [W 2021 r. sam eksport ropy i gazu ziemnego](#) stanowił 36% wpływów do rosyjskiego budżetu. Rosja nadal mogła eksportować LPG i wykorzystywać nitkę ropociągu Przyjaźń.

W rezultacie polityki UE w 2023 roku udział Rosji w europejskim imporcie spadł znacząco w zakresie zaopatrzenia w ropy ([spadek z 15,9% do 2,7%](#)) i gazu ([z 28,3% do 13,8%](#)). Na embargo [zyskały przede wszystkim Norwegia i Algieria](#). Rosja nadal jednak mogła sprzedawać przetworzone produkty ropopochodne. Sankcje zawierały lukę, która zezwalała na import paliw produkowanych z rosyjskiej ropy. W ten sposób rosyjskie surowce trafiały do Europy pod banderą indyjską, azerską lub turecką. Moskwa skorzystała również z tzw. floty cieni, wynajętych tankowców, które pozwalały obchodzić limity cenowe.

[Raport think tanku Bruegel](#) potwierdzał, że rosyjski gaz trafiał do Unii na 3 sposoby: w formie LNG (ponad 39%), poprzez TurkStream i poprzez Ukrainę (oba po 30%). Ustały dostawy przez magistralę Nord Stream oraz przez gazociąg jamalski. Natomiast [raport OSW](#) wskazał, że dochody Rosji obniżyły się o 23% rok do roku. Równocześnie Rosji udało się niemal w całości przekierować paliwa do innych krajów (w 80% do Indii i Chin).

POWRÓT ROSJI

W 2024 roku Rosja zaczęła odzyskiwać wpływy na europejskim rynku energetycznym. [Eksport rosyjskiego LNG, który nie był objęty sankcjami, wzrósł o 21%](#) rok do roku i odzyskał drugie miejsce w imporcie UE, chwilowo wyprzedzając Stany Zjednoczone. W następnych miesiącach ustał tranzyt rosyjskich surowców przez Ukrainę, a Europa zaczęła wypełniać swoje magazyny gazu do poziomu 90%, zgodnie z zobowiązaniami. Oba te wydarzenia sprawiły, że ceny energii w Europie zaczęły rosnąć.

W reakcji na tę sytuację Komisja Europejska kolejnej kadencji zdecydowała się na przedłożenie nowej mapy drogowej na rzecz odejścia od rosyjskich paliw kopalnych do

2027 roku. Negocjacje trwały kilka miesięcy. Plan zakłada zakaz zawierania kontraktów spotowych i nowych umów na gaz rosyjski od końca 2025 roku oraz importu w ramach kontraktów długoterminowych od końca 2027 roku. Zakazano zarówno przedłużania, jak i podpisywania nowych kontraktów na rosyjski uran i materiały jądrowe. UE pracuje też nad tym, by Słowacja i Węgry miały możliwość odejścia od rosyjskiej ropy do końca 2027 roku. Będzie się to wiązało z zerwaniem długoletnich kontraktów z Rosją, które obowiązują odpowiednio do 2034 (Słowacja) i 2036 roku (Węgry).

NOWY PLAN UE

Opublikowany w czerwcu 2025 roku [Plan działania](#) (COM(2025)440) obejmuje 9 działań, które można streścić w postaci: (1) inicjatyw informacyjnych i w zakresie monitoringu importu, (2) wycofywania się z pozostałych jeszcze umów na dostawę surowców na rzecz nowych źródeł energii i (3) usunięcia pozostałych barier regulacyjnych i rynkowych. Działanie nr 6 podkreśla obowiązki państw członkowskich, które powinny planować i monitorować stopniowe wycofywanie się z importu rosyjskiej energii jądrowej za pomocą planów krajowych z jasnymi działaniami i harmonogramem w określonych terminach. Osobno warto podkreślić plany nowej europejskiej inicjatywy na rzecz doliny izotopów promieniotwórczych i egzekwowanie sankcji na podmioty przewożące rosyjską ropę naftową. Komisja Europejska zobowiązuje się do bieżącego konsultowania i wsparcia państw członkowskich we wdrażaniu planu poprzez m. in. Gas Coordination Group, czy instrumenty AggregateEU i CESEC. KE deklaruje uruchomienie europejskiej produkcji paliwa mogącego zasilać reaktory VVER rosyjskiej konstrukcji.

Trendem, który sprzyja zarówno celom ekologicznym, jak i uniezależnieniu od Rosji jest stale [spadający udział paliw kopalnych](#) w wytwarzaniu energii elektrycznej w UE. W 2024 roku był to około 23%, pomimo wzrostu zapotrzebowania na energię. Tym samym zwiększył się udział OZE w koszyku elektroenergetycznym do rekordowych 54%. Za wzmocnienie trendu odpowiada głównie zmiana w energetyce Niemiec, które w ostatnim okresie zamknęły siedem elektrowni węglowych.

Rysunek 3. Zakres sankcji UE wobec Rosji w dziedzinie energetyki.



Źródło: opracowanie własne na podstawie [danych Komisji Europejskiej](#).

Działania w ramach planu REPowerEU przyniosły wymierne rezultaty. Udział rosyjskiego gazu ziemnego w imporcie zmniejszył się z 45% w 2022 r. do 19% w 2024, ropy – z 26% do 3%, import węgla spadł natomiast do zera. Zakaz importu rosyjskiego węgla dotyczy jednej czwartej całego rosyjskiego światowego eksportu węgla, co oznacza dla Rosji utratę 8 mld euro rocznych dochodów. W 2024 roku wartość importu rosyjskiego gazu, ropy i uranu do UE była czterokrotnie niższa niż w 2021 roku. Nadal jednak Europa płaci prawie 2 mld euro miesięcznie za rosyjski LNG. To 61 mln euro dziennie.

POLSKA PREZYDENCJA WOBEC SANKCJI NA ROSJĘ

Proces aktualizacji REPowerEU miał miejsce w czasie polskiej prezydencji. Dzięki wysiłkom prezydencji i sprawnemu przeprowadzeniu negocjacji, w 3. rocznicę rosyjskiej agresji na Ukrainę przyjęto 16. pakiet sankcji gospodarczych i indywidualnych wobec Rosji, który wprowadził nowe ograniczenia eksportowe i importowe, w tym dotyczące sektora energetycznego, m.in. na oprogramowanie związane z wydobyciem gazu ziemnego. Kolejny, 17. pakiet sankcji przyjęty w maju, znacząco rozszerzył listę podmiotów na unijnych listach sankcyjnych, w tym o przedsiębiorstwa zaangażowane w eksport rosyjskiej ropy, wydłużył listę towarów podwójnego zastosowania, których nie wolno sprzedawać do Rosji i zwiększył do 345 liczbę statków floty cieni objętych sankcjami. Pakiet zawierał obszerną dokumentację dowodową na temat floty cieni. Był to ważny sygnał w kontekście amerykańskich rozmów pokojowych, świadczący o determinacji Unii Europejskiej i konsekwentnej polityce wobec agresora.

Przygotowany w czasie polskiej prezydencji nowy, [18. pakiet sankcji](#), uderza w rosyjski system energetyczny i finansowy. Nowe środki ograniczające mają służyć obniżeniu limitu cen baryłki ropy, uprawniającemu do korzystania z usług europejskich firm dla wożących ją tankowców, a także ustanowieniu embarga na wszystkie rosyjskie produkty rafinacji ropy. W odniesieniu do gazociągów Nord Stream 1 i 2 nowe sankcje zakazują wszelkich związanych z nimi transakcji. Współpraca prezydencji i instytucji UE pozwoliła na przedłużenie dotychczasowych sankcji wobec Rosji o kolejne sześć miesięcy, co wymagało jednomyślnej decyzji państw UE. Sukcesem polskiej prezydencji jest utrzymanie w mocy dotychczasowych reżimów sankcyjnych mimo zwiększonych trudności. Prezydencja doprowadziła też do przyjęcia rozporządzenia w sprawie zmiany stawek celnych w celu zwiększenia ceł na nawozy importowane z Rosji i Białorusi.

WNIOSKI Z PERSPEKTYWY SUWERENNOŚCI TECHNOLOGICZNEJ W EUROPIE

1. **Plan REPowerEU pomimo krytyki i kryzysów okazał się dotąd skuteczny. Można zaobserwować wzrost suwerenności technologicznej** państw UE w dziedzinie energii poprzez spadek zależności od rosyjskich paliw kopalnych. Miks energetyczny UE został zdywersyfikowany. Deklarowany termin rezygnacji z rosyjskich węglowodorów (2027) wydaje się osiągalny.
2. **Konflikt Ukrainy z Rosją nie spowodował długotrwałego wzrostu cen** energii, a dodatkowo przyspieszył realizację celów energetycznych i klimatycznych wskazanych we wcześniejszych programach (*European Green Deal* oraz *Fit for 55*).
3. **Sankcje UE są rosnącą trudnością dla rosyjskiej gospodarki**, która utraciła zamożny rynek zbytu dla swoich głównych towarów eksportowych. W połowie 2025 roku dyplomaci rosyjscy zapowiadali ograniczenie wydatków na zbrojenia w rosyjskim budżecie i częściej demonstrowali wolę porozumienia z Ukrainą.
4. **Transformacja energetyczna UE idzie w innym kierunku niż strategia energetyczna Rosji**, którą [komentowaliśmy w ITECH](#) już wcześniej.
5. **Powodzenie wielu inicjatyw ekologicznych może zwiększyć elastyczność Brukseli** wobec państw liczących na okresy przejściowe. Problemy z transformacją energetyczną i spory wokół agendy energetycznej UE będą nadal występować.

Opracował:

Dr hab. Tomasz Pawłuszko