Analizy OSW

OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH 4.01.2012 www.osw.waw.pl

Rosyjsko-tureckie porozumienie o gazociągu South Stream jako instrument presji na Ukrainę

Wojciech Konończuk, Sławomir Matuszak, Ewa Paszyc

28 grudnia w Moskwie minister energetyki Turcji, Taner Yıldız, przekazał premierowi Władimirowi Putinowi notę, zawierającą zgodę na budowę gazociągu South Stream przez wyłączną strefę ekonomiczną Turcji. Treść i warunki zezwolenia nie są znane. Tego samego dnia Gazprom podpisał z tureckim koncernem Botaş aneks do kontraktów gazowych, które umożliwiają zwiększenie dostaw rosyjskiego gazu oraz najprawdopodobniej przewidują istotną obniżkę jego ceny.

Turecka nota nie przesądza o powstaniu gazociągu South Stream – alternatywnej wobec tranzytu przez Ukrainę trasy przesyłu rosyjskiego gazu do Europy przez Morze Czarne (zob. *Mapa*). W obecnej sytuacji Moskwa potrzebowała od Ankary zgody na realizację projektu, aby wykorzystać go jako instrument nacisku na Kijów. W ostatnim czasie rosyjsko-ukraińskie negocjacje gazowe znalazły się bowiem w impasie, gdyż na Ukrainie nie ma konsensusu w kwestii zgody na oczekiwane przez Rosję ustępstwa w zamian za niższe ceny gazu. Tym samym zawarte porozumienie z Turcją wzmacnia rosyjską pozycję negocjacyjną wobec Ukrainy. Z kolei turecka zgoda na powstanie South Streamu nie wpływa negatywnie na dążenie Ankary do rozwijania swojego potencjału tranzytowego, czego przejawem jest podpisane 26 grudnia turecko-azerskie memorandum o budowie gazociągu transanatolijskiego.

South Stream w strategii Rosji

Celem powstałego w 2007 roku projektu gazociągu South Stream (planowana przepustowość 63 mld m^3) było znaczące zmniejszenie zależności rosyjskiego eksportu gazu od tranzytu przez Ukrainę oraz torpedowanie realizacji alternatywnych, omijających Rosję szlaków przesyłu gazu z regionu kaspijskiego do Europy. W miarę rosnącego chińskiego zaangażowania w Azji Centralnej, czego dowodem jest m.in. powstanie gazociągu z Turkmenistanu do Chin oraz wobec niejasnych perspektyw budowy połączeń infrastrukturalnych do państw UE (w tym gazociągu Nabucco) maleje konieczność realizacji drugiego z tych celów. W tej sytuacji zadaniem priorytetowym Rosji pozostaje rozwiązanie problemu zależności tranzytowej od Ukrainy.

Wbrew twierdzeniom Gazpromu, uzyskany od Ankary dokument nie przesądza jednak o realizacji South Streamu. Bardzo wiele szczegółów tego projektu wciąż pozostaje nieokreślonych, w tym brak jest studium wykonalności, wyznaczenia dokładnej trasy przebiegu gazociągu i jego parametrów technicznych oraz planu finansowania. Ponadto w październiku 2011 roku Komisja Europejska odrzuciła możliwość przyznania South Streamowi statusu TEN (Priorytetowego Projektu Energetycznego UE), co ułatwiłoby jego finansowanie. Jednocześnie fiaskiem zakończyły się dotychczasowe zabiegi Moskwy o wyłączenie gazociągu spod regulacji trzeciego pakietu energetycznego. W tej sytuacji powstanie South Streamu wciąż jest mało prawdopodobne. Jeszcze w grudniu ub.r. szef Gazpromu, Aleksiej Miller, deklarował, że w przypadku przejęcia kontroli nad ukraińskimi gazociągami Rosja mogłaby w ogóle zrezygnować z realizacji South Streamu.

Rosyjskie naciski na Ukrainę

Rosyjsko-ukraińskie negocjacje w sprawie zmiany niekorzystnych dla Ukrainy kontraktów gazowych ze stycznia 2009 roku trwają od kilku miesięcy. W końcu września ub.r. strony osiągnęły wstępne porozumienie w sprawie utworzenia między Gazpromem i ukraińskim Naftohazem wspólnego konsorcjum, które przejęłoby kontrolę nad ukraińskimi gazociągami tranzytowymi. Od tego czasu toczą się intensywne rozmowy o szczegółach umowy. Z doniesień medialnych wynika, że w zamian za zmniejszenie ceny gazu Rosja żąda włączenia do konsorcjum również podziemnych zbiorników gazu oraz utworzenia drugiego wspólnego przedsiębiorstwa, które miałoby zajmować się sprzedażą gazu na ukraińskim rynku wewnętrznym. Moskwa chce również uzyskać gwarancje, że na oba przedsiębiorstwa nie rozciągałyby się postanowienia trzeciego pakietu energetycznego, które Ukraina zobowiązała się wdrożyć do 2015 roku.

Tak daleko idące żądania rosyjskie doprowadziły pod koniec ub.r. do impasu w negocjacjach. We władzach ukraińskich nie ma bowiem konsensusu co do zaakceptowania rosyjskich warunków. Część elity, w tym minister energetyki Jurij Bojko oraz przedstawiciele prorosyjskiego lobby w elicie rządzącej są zwolennikami zaakceptowania warunków Moskwy. Z kolei premier Mykoła Azarow nie chce się zgodzić na tak istotne ustępstwa. Wydaje się, że Kijów pogodził się z perspektywą utworzenia konsorcjum do tranzytu gazu i byłby nawet skłonny zrezygnować z członkostwa we Wspólnocie Energetycznej (struktura, której celem jest stworzenie wspólnego rynku energii w Europie na bazie unijnych standardów). Władze ukraińskie nie chcą się jednak zgodzić na oddanie Rosji kontroli nad gazowym rynkiem wewnętrznym, gdyż umożliwiłoby to Gazpromowi manipulowanie cenami gazu dla przedsiębiorstw i w dłuższej perspektywie sprzyjałoby przejęciu interesujących Rosjan zakładów na Ukrainie.

Interesy Turcji

Pomimo starań Rosji Turcja od 2009 roku wstrzymywała się z wydaniem zgody na budowę South Streamu, gdyż projekt ten stał w sprzeczności z tureckimi dążeniami do zajęcia pozycji energetycznego hubu w przesyle surowców z regionu kaspijskiego. Przejawem polityki Ankary nastawionej na rozwijanie własnego potencjału tranzytowego jest podpisane 26 grudnia 2011 roku turecko-azerskie memorandum o budowie gazociągu transanatolijskiego. Zgodnie z dokumentem Azerbejdżan od 2017 roku ma przesyłać do Turcji 16 mld m^3 gazu, z tego 10 mld m^3 ma następnie trafiać na rynek unijny (wciąż nie jest jasne, jaką trasą). Zmiana stanowiska Ankary wobec South Streamu wynika zapewne z uzyskania niższych cen rosyjskiego gazu (treść aneksów nie została ujawniona) i być może złagodzenia klauzuli *take or pay*. Wydaje się również, że – wbrew twierdzeniom Gazpromu – ewentualna budowa South Streamu wymagać będzie jeszcze dalszych negocjacji z Turcją w sprawie szczegółowych warunków ułożenia i funkcjonowania gazociągu. Niewykluczone, że Ankara będzie chciała powiązać to z rosyjskim udziałem w powstającym ropociągu Samsun–Ceyhan, który wzmocniłby status Turcji jako państwa tranzytowego. Nie należy również wykluczać interpretacji, że stanowisko Turcji wobec South Streamu wynika z przekonania, że nie ma szans na to, aby ten gazociąg w ogóle powstał.

Perspektywy

- Zgoda Turcji na budowę South Streamu może mieć decydujące znaczenie dla ukraińskich elit i zwiększa prawdopodobieństwo zawarcia niekorzystnego dla Ukrainy porozumienia z Rosją nawet w najbliższych tygodniach (kolejna runda rosyjsko-ukraińskich negocjacji jest przewidziana na 15 stycznia). Argument o bezużyteczności gazociągów ukraińskich po wybudowaniu South Streamu będzie wykorzystywany przez przedstawicieli prorosyjskiego lobby do skłonienia prezydenta Wiktora Janukowycza do ustępstw wobec Rosji. Kijów mogą przekonać rosyjskie gwarancje co do zachowania przez Ukrainę statusu głównego państwa tranzytowego dla rosyjskiego gazu, co zapewnia znaczące dochody z opłat (około 1,5 mld USD rocznie).
- Po zawarciu umowy gazowej z Ukrainą South Stream straci dla Rosji priorytetowe znaczenie, jednak można oczekiwać, że w dalszym ciągu będzie wykorzystywany przez Moskwę jako instrument gry zarówno wobec państw Azji Centralnej, jak i UE. Gazprom najprawdopodobniej zredukuje planowaną przepustowość trasy, ale utrzyma sam projekt z myślą o ewentualnym tranzycie gazu z Azji Centralnej.
- Wydanie zgody na budowę South Streamu nie wpływa negatywnie na tureckie plany rozwijania potencjału tranzytowego i można oczekiwać, że Turcja w dalszym ciągu będzie zabiegać o realizację korzystnych dla siebie projektów tranzytowych. Ankara jest jednak zainteresowana wyłącznie takimi projektami, które byłaby w stanie kontrolować, uczestniczyć w sprzedaży przesyłanego gazu oraz czerpać wymierne korzyści finansowe. Stąd dość chłodne stanowisko Turcji wobec projektu gazociągu Nabucco.

Wojciech Konończuk, Sławomir Matuszak, Ewa Paszyc

Współpraca: Szymon Ananicz

Aneks

Mapa Gazociągów