

Putin wyzwał Brukselę na gazowy pojedynek

Szymon Kardaś

10 kwietnia prezydent Władimir Putin wystosował list do 18 państw europejskich (odbiorcy rosyjskiego gazu przesyłanego tranzytem przez terytorium Ukrainy), w którym wezwał adresatów do pilnego przeprowadzenia konsultacji z Rosją dotyczących kryzysu w ukraińskiej gospodarce oraz bezpieczeństwa tranzytu gazu przez Ukrainę. Zagroził jednocześnie, że brak pozytywnej reakcji zmusi Rosję do wprowadzenia – zgodnie z postanowieniami kontraktu gazowego z 2009 roku – przedpłat w rozliczeniach gazowych z Ukrainą, co przy braku zdolności płatniczych Kijowa może skutkować przerwami w dostawach gazu do odbiorców europejskich (w wyniku możliwego, zdaniem Władimira Putina, pobierania przez Ukrainę gazu przeznaczonego dla importerów z Europy).

Dyplomatyczna zagrywka Kremla ma nie tylko wymiar propagandowy. Rosja próbuje też wykorzystać kryzysową sytuację do realizacji kluczowych celów polityki gazowej wobec Ukrainy: przejęcia kontroli nad infrastrukturą gazową i utrzymania pozycji dominującego dostawcy gazu. Niewykluczone, że w obliczu nagromadzonych w ostatnich latach problemów w unijno-rosyjskich relacjach gazowych (implementacja trzeciego pakietu energetycznego, postępowanie antymonopolowe prowadzone przez Komisję Europejską przeciwko Gazpromowi) intencją Rosji jest wykorzystanie kryzysu ukraińskiego jako instrumentu do wymuszenia na UE strategicznych ustępstw prowadzących do zasadniczej rewizji warunków unijno-rosyjskiej współpracy energetycznej. Chociaż list Putina nie przesądza wstrzymania dostaw gazu na Ukrainę, jest bardzo prawdopodobne, że Rosja nie zawaha się tego uczynić, jeśli europejscy partnerzy nie będą skłonni uwzględnić, choćby częściowo, rosyjskich postulatów.

Propagandowa narracja i dyplomatyczna pułapka

Opisując w liście dramatyczną sytuację gospodarczą Ukrainy (m.in. dług gazowy wynoszący według twierdzeń strony rosyjskiej aż 35,4 mld USD), Władimir Putin przedstawił Kijów jako nierzetelnego partnera handlowego, niezdolnego do samodzielnego wywiązywania się z zaciągniętych zobowiązań. Unię Europejską obwiniał z kolei o brak konstruktywnej postawy w rozmowach dotyczących analizy skutków podpisania przez Ukrainę unijnej umowy stowarzyszeniowej oraz o prowadzenie polityki handlowej, która doprowadziła do niekorzystnych zmian w bilansie handlowym Ukrainy (10 mld USD deficytu po stronie ukraińskiej). Władimir Putin wskazał jednocześnie, że wyjściem z sytuacji jest przeprowadzenie pilnych konsultacji na szczepie ministrów gospodarki, finansów i energetyki w celu wypracowania wspólnych działań dotyczących stabilizacji sytuacji gospodarczej na Ukrainie i zagwarantowania bezpieczeństwa tranzytu gazu przez

terytorium tego kraju.

Stronnicza narracja dotycząca ukraińskiej gospodarki pomija kluczowe czynniki mające przez wiele lat istotny wpływ na jej stan: bardzo niekorzystny kontrakt gazowy podpisany w styczniu 2009 roku na warunkach narzuconych przez Moskwę (cena gazu dla Ukrainy obliczona na podstawie kontraktowej formuły cenowej była jedną z najwyższych w Europie), a także wysoki poziom gospodarczego uzależnienia Ukrainy od Rosji, ułatwiający Kremlowi stosowanie presji ekonomicznej, ograniczającej pole politycznego manewru władz w Kijowie.

Wezwanie krajów europejskich do podjęcia pilnych konsultacji jest próbą uprzedmiotowienia Ukrainy w relacjach Rosji z państwami europejskimi, co wpisuje się w realizowaną konsekwentnie strategię delegitymizacji nowych władz ukraińskich w Kijowie, działających po obaleniu prezydenta Wiktora Janukowycza. Skierowanie listu tylko do wybranych państw UE i pominięcie w gronie adresatów Komisji Europejskiej (list przesłano jedynie do wiadomości instytucji), jest ilustracją tradycyjnej strategii Moskwy przedkładania w relacjach z państwami UE formatu bilateralnego ponad unijną. Stanowi również dyplomatyczną pułapkę zastawioną przez Rosję na UE. Przystąpienie do rozmów na rosyjskich warunkach zostałoby zapewne skomentowane przez Kreml jako uznanie prawdziwości diagnozy sytuacji przedstawionej przez Władimira Putina, co wzmocniłoby pozycję negocjacyjną Rosji. Ewentualne odrzucenie rosyjskiej propozycji da z kolei Moskwie pretekst do usprawiedliwionego zastosowania ostrzejszych środków ekonomicznych wobec Ukrainy (przejście na przedpłaty w ramach rozliczeń za gaz, ograniczenie albo nawet wstrzymanie dostaw gazu na Ukrainę).

Cele Rosji w polityce gazowej wobec Ukrainy

Sygnalizowana przez Władimira Putina konieczność rozwiązania wspólnie z europejskimi partnerami problemu tranzytu gazu przez Ukrainę odzwierciedla tradycyjne cele polityki gazowej Moskwy wobec Kijowa. Wśród nich strategiczne znaczenie ma przejęcie kontroli nad ukraińską infrastrukturą gazową (sieci przesyłowe oraz magazyny gazowe).

Potwierdzeniem tego są m.in. wypowiedzi Iwana Graczowa, przewodniczącego komitetu ds. energetyki Dumy Państwowej, który zasugerował, iż dług gazowy Ukrainy względem Rosji mógłby zostać uregulowany poprzez przekazanie Gazpromowi na własność ukraińskiej infrastruktury przesyłowej. Niewykluczone, że wariantem do zaakceptowania przez Moskwę mogłoby być utworzenie trójstronnego rosyjsko-ukraińsko-niemieckiego konsorcjum gazowego. Reaktywacja dawnego pomysłu rozważana jest w ramach międzyparlamentarnej grupy ds. energetyki złożonej z przedstawicieli Dumy Państwowej i Bundestagu. Graczow, pełniący funkcję współprzewodniczącego grupy ze strony rosyjskiej, oświadczył 24 marca, iż udziałowcami konsorcjum mogłyby być niemieckie firmy energetyczne, ukraiński Naftohaz (albo jego następca prawny) oraz Gazprom.

Jakkolwiek nie są znane szczegóły propozycji dotyczących podziału udziałów w ewentualnym konsorcjum, należy zakładać, że Moskwa dążyłaby do uzyskania w jego ramach pakietu kontrolnego. Udział niemieckich partnerów miałby natomiast ułatwić przekonanie władz w Kijowie do wyrażenia zgody na restrukturyzację Naftohazu oraz zapewnić środki finansowe na konieczną modernizację ukraińskiej sieci przesyłowej.

Niewykluczone, iż Moskwa liczy na to, że perspektywa ograniczeń albo przerw w dostawach gazu do UE (jako konsekwencja – spodziewanego przez Rosję – pobierania gazu przez Ukrainę w wyniku przejścia przez Gazprom na mechanizm przedpłat z Naftohazem), skłoni partnerów europejskich do wywarcia presji na Kijów, by ten zaakceptował rosyjską propozycję.

Przejęcie częściowej albo całkowitej kontroli nad infrastrukturą przesyłową umożliwiłoby z kolei Rosji realizację innego ważnego celu, jakim jest utrzymanie pozycji dominującego dostawcy gazu na Ukrainę i przeciwdziałanie wszelkim próbom dywersyfikacji źródeł dostaw. Jest to szczególnie ważne w kontekście prowadzonych ostatnio konsultacji ukraińsko-słowackich w kwestii możliwości uruchomienia rewersowych dostaw gazu z Unii Europejskiej na Ukrainę, rozmów Naftohazu z potencjalnymi, alternatywnymi wobec Gazpromu, dostawcami gazu – niemiecką spółką RWE oraz francuską spółką GdF, a także planami wydobywania gazu łupkowego.

Kryzys ukraiński pretekstem do rewizji współpracy gazowej z UE

Wzrost napięcia w rosyjsko-ukraińskich stosunkach gazowych może mieć istotne znaczenie w kontekście problemów energetycznych na linii Rosja–UE.

Implementacja w krajach unijnych tzw. trzeciego pakietu energetycznego traktowana jest przez Moskwę jako polityczne narzędzie stosowane przez Brukselę do walki z Gazpromem, „niepotrzebna” przeszkoda utrudniająca pełną realizację strategicznych rosyjskich projektów energetycznych, głównie Nord Streamu i South Streamu. W pierwszym przypadku na początku marca Komisja Europejska odłożyła termin wydania decyzji umożliwiającej wykorzystywanie pełnej przepustowości gazociągu OPAL, będącego lądowym przedłużeniem Nord Streamu (powinna ją podjąć w ciągu najbliższych kilku tygodni); jej niewydanie oznaczać będzie utrzymanie w mocy decyzji niemieckiego regulatora, umożliwiającej wykorzystywanie przez Gazprom pełnej mocy przesyłowej gazociągu OPAL, a tym samym i Nord Streamu. W drugim przypadku chodzi o kwestionowanie przez KE zgodności z prawem unijnym umów bilateralnych zawartych przez Rosję z krajami, przez które ma przechodzić rurociąg South Stream; rosyjsko-unijne negocjacje w tej sprawie prowadzone są w ramach specjalnej grupy roboczej na szczeblu eksperckim.

Z krytyczną oceną Kremla spotyka się także prowadzone przez KE od września 2012 roku postępowanie antymonopolowe przeciwko Gazpromowi; zakończenie pierwszej fazy postępowania – najprawdopodobniej niekorzystne dla rosyjskiego koncernu – zapowiadane jest jeszcze wiosną br.

Nie można wykluczyć, że groźba kolejnego kryzysu gazowego w relacjach Rosja–Ukraina–UE zostanie przez Moskwę wykorzystana jako pretekst do bardziej asertywnego wyartykułowania wysuwanych wobec Brukseli od kilkunastu miesięcy postulatów rewizji zasad unijno-rosyjskiej współpracy energetycznej, których głównym elementem jest wyłączenie spod zastosowania unijnych regulacji projektów, które mają charakter transgraniczny (przede wszystkim South Stream, Nord Stream). Oczekiwania w tym zakresie formułowane były wielokrotnie w publicznych wypowiedziach przedstawicieli rosyjskich władz, a także na poziomie konkretnych propozycji dyplomatycznych (w 2012 roku Rosja dwukrotnie przesała do Brukseli projekt umowy, która kompleksowo miałaby

regulować kwestie transgranicznej unijno-rosyjskiej współpracy w sferze energetycznej).

Konkluzje

Chociaż list prezydenta Putina nie przesądza o przerwaniu dostaw gazu na Ukrainę, to jednak zasygnalizowanie takiej ewentualności świadczy o tym, że Rosja gotowa jest na takie rozwiązanie, jeśli europejscy partnerzy nie będą skłonni do „konstruktywnej” reakcji, uwzględniającej rosyjskie postulaty.

Ograniczenie albo wstrzymanie dostaw gazu niosłoby co prawda ryzyko poniesienia przez Rosję pewnych kosztów ekonomicznych związanych z ograniczeniem zysków z tytułu dostaw do odbiorców europejskich oraz koniecznością wypłaty odszkodowań w przypadku ewentualnych roszczeń odbiorców europejskich (rosyjsko-ukraiński kryzys gazowy z 2009 roku zmniejszył zysk Gazpromu z tytułu dostaw do Europy o 1,1 mld USD); mogłoby też w długoterminowej perspektywie pogorszyć sytuację Rosji na strategicznym rynku europejskim (kolejny kryzys gazowy zwiększyłby jeszcze bardziej determinację KE i większości państw członkowskich do przyspieszenia procesu dywersyfikacji źródeł dostaw na unijny rynek i zmniejszenia zależności importowej od Rosji).

Uwzględniając jednak obecny wysoki poziom uzależnienia od rosyjskich dostaw (w 2013 roku Rosja osiągnęła rekordowy poziom 30% udziału w europejskim rynku) i jednocześnie ograniczone możliwości unijnych odbiorców w zakresie dywersyfikacji źródeł importu gazu co najmniej w perspektywie najbliższych 3–4 lat, Moskwa może zdecydować się na opcję konfrontacyjną, szczególnie w sytuacji, gdy stawką jest perspektywa osiągnięcia przez Kreml strategicznych celów politycznych w relacjach z Ukrainą i UE.