Analizy OSW

OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH 8.10.2014 www.osw.waw.pl

Negocjacje gazowe Ukraina–Rosja–UE: wojna pozycyjna

Agata Łoskot-Strachota, Wojciech Konończuk, Szymon Kardaś

26 września po ponad trzymiesięcznej przerwie i intensywnych zabiegach strony unijnej wznowione zostały trójstronne rozmowy gazowe pomiędzy Ukrainą, Rosją i UE. Na spotkaniu w Berlinie komisarz Günther Oettinger zaproponował tymczasowe rozwiązanie rosyjsko-ukraińskiego sporu gazowego, którego przyjęcie miałoby umożliwić stabilne dostawy gazu w okresie zimowym zarówno na Ukrainę, jak i do UE. Zasadnicze rozbieżności między stronami doprowadziły do fiaska negocjacji gazowych w czerwcu, co z kolei spowodowało wstrzymanie 16 czerwca przez Gazprom dostaw surowca na Ukrainę. Nowa propozycja KE w wielu punktach (sposób wyliczania ukraińskiego długu wobec Gazpromu, zasady nowych dostaw, w tym formuła ceny, klauzula „bierz lub płać") jest niejasna i wymaga dalszych, trudnych negocjacji.

Kijów, którego sytuacja energetyczna jest coraz trudniejsza, skłonny jest do zawarcia tymczasowego kompromisu, ale pod warunkiem nieprzesądzania ostatecznej wielkości długu oraz zagwarantowania w tym okresie niezmiennej ceny surowca nie wyższej niż 385 USD/1000 m3. Stanowisko Rosji świadczy zaś o kontynuowaniu działań zmierzających do wymuszenia na Ukrainie akceptacji korzystnych dla strony rosyjskiej tymczasowych rozwiązań, będących *de facto* kontynuacją dotychczasowych mechanizmów współpracy gazowej. Moskwa nie demonstruje woli rzeczywistego kompromisu, ale szantażuje odbiorców europejskich problemami z dostawami gazu zimą. Liczy tym samym na to, że UE przychyli się do stanowiska Rosji, co pozwoli wywrzeć presję na Ukrainę, aby przyjęła rosyjskie ultimatum. W rezultacie rozbieżne stanowiska stron znacząco zmniejszają szansę na wypracowanie rzeczywistego kompromisu.

Propozycja i interesy strony unijnej

Według przedstawionej w Berlinie propozycji KE Ukraina miałaby spłacić swoje długi za nieopłacone dostawy gazu z Rosji po tymczasowej cenie 268,5 USD/1000 m3 w dwóch transzach: 2 mld USD miałoby zostać zapłacone do końca października, a pozostałe 1,1 mld USD do końca br. Gazprom i Naftohaz miałyby ponadto porozumieć się o dostawach co najmniej 5 mld m3 gazu po cenie 385 USD/1000 m3, z opcją zamówienia dodatkowych ilości surowca. Szczegóły powyższej propozycji mają być przedmiotem kolejnych trójstronnych rozmów, tak aby powstało wiążące strony tymczasowe porozumienie umożliwiające doczekanie do zakończenia postępowań arbitrażowych w sprawach wniesionych przez Rosję i Ukrainę. Proponując rozwiązanie kompromisowe strona unijna chce ograniczyć ryzyko przerw w tranzycie rosyjskiego gazu przez terytorium Ukrainy zimą. Jednocześnie doprowadzenie do choćby tymczasowego zawieszenia sporów gazowych

byłoby ważnym sukcesem kończącego kadencję komisarza Oettingera.

Tymczasowy kompromis celem Kijowa

Mimo że Kijów od wielu miesięcy podkreśla, że jego celem jest doprowadzenie do całościowej rewizji rosyjsko-ukraińskiego kontraktu gazowego (m.in. znaczące zmniejszenie ceny i rewizja klauzuli „bierz lub płać"), to jest gotów zgodzić się na tymczasowy kompromis, ale na pewnych warunkach. Ukraina jest gotowa spłacić część swojego długu, jednak tylko jeśli nie wpłynie to negatywnie na jej pozycję przed arbitrażem w Sztokholmie (głównie w odniesieniu do sposobu wyliczania długu). Ponadto strona ukraińska zabiega o niezmienną formułę ceny surowca w okresie tymczasowego obowiązywania porozumienia. Jednocześnie Kijów liczy na pozytywne dla siebie rozstrzygnięcie przed trybunałem arbitrażowym w Sztokholmie, co miałoby zmusić Gazprom do postulowanej przez Ukrainę rewizji kontraktu gazowego. Uwzględniając jednak z jednej strony specyfikę międzynarodowego arbitrażu handlowego, a z drugiej złożoność sporu między Gazpromem i Naftohazem, ostateczne rozstrzygnięcie zapadnie najprawdopodobniej po wielu miesiącach prowadzonego przez trybunał postępowania.

W ciągu ostatnich miesięcy Kijów podjął działania na rzecz zwiększenia dostaw gazu z kierunku zachodniego, w tym we wrześniu udało się uruchomić rewers ze Słowacji (gazociąg Vojany–Użhorod) oraz podpisać umowy z kilkoma firmami zachodnimi na dostawy tą trasą, m.in. kontrakt ze Statoilem (15 mln m3 gazu dziennie, poczynając od 1 października). Mimo dostaw rewersowych, zgromadzenia przez Kijów 16,7 mld m3 gazu w zbiornikach (według stanu na 6 października) oraz przyjęcia drastycznego programu oszczędności gazu (spadek dostaw o 20% dla mieszkańców i o 30% dla przemysłu) Ukrainie uda się dotrwać bez rosyjskiego gazu nie dłużej niż do marca–kwietnia. Sytuację energetyczną pogarszają bowiem problemy ukraińskich elektrowni z zaopatrzeniem w węgiel, gdyż ponad 70% kopalni w Zagłębiu Donieckim zostało zmuszonych do wstrzymania wydobycia lub zostało zniszczonych. Z kolei te wciąż funkcjonujące nie mogą przesyłać węgla do innych regionów z powodu uszkodzenia infrastruktury kolejowej. W rezultacie deficyt węgla sięga 1 mln ton miesięcznie, co zwiększa krajowe zapotrzebowanie na gaz. Aby w pełni zbilansować potrzeby energetyczne w okresie zimowym, z uwzględnieniem tranzytu rosyjskiego gazu do odbiorców w UE, Kijów potrzebuje dodatkowych dostaw około 5 mld m3 gazu z Rosji.

Stanowisko Rosji bez zmian

Wynik spotkania w Berlinie wskazuje, że rosyjskie stanowisko negocjacyjne prezentowane w trakcie rozmów gazowych w maju i czerwcu br. nie uległo zasadniczej zmianie. Rosja konsekwentnie domaga się od Ukrainy spłaty co najmniej części zadłużenia za gaz dostarczony w okresie listopad–grudzień 2013 oraz kwiecień–czerwiec 2014 roku (według Gazpromu całkowity dług wynosi 5,3 mld USD), uzależniając od tego ewentualne wznowienie dostaw surowca. Gazprom deklaruje, że w razie uiszczenia przez stronę ukraińską 3,1 mld USD (ok. 2 mld USD do końca października br. oraz 1,1 mld USD do końca grudnia br.) byłby gotów w nadchodzącym sezonie grzewczym dostarczyć na Ukrainę – w ramach przedpłaty i zastosowaniem klauzuli „bierz lub płać" – co najmniej 5 mld m3 gazu.

Rosja gotowa jest też przyznać Ukrainie zniżkę na nowe dostawy surowca poprzez obniżenie decyzją rządu eksportowej stawki celnej o 100 USD, tak by cena końcowa wyniosła ok. 385 USD/1000 m3.

Stanowisko strony rosyjskiej wskazuje, że zasadniczym celem Moskwy pozostaje utrzymanie dotychczasowych mechanizmów uzależnienia gazowego Ukrainy. Rosja konsekwentnie nie godzi się bowiem na podjęcie negocjacji w sprawie postulowanej przez Kijów rewizji kontraktu gazowego z 2009 roku. Moskwa będzie też torpedować ukraińskie próby zmian w zasadach współpracy gazowej poprzez postępowanie wszczęte przed trybunałem arbitrażowym w Sztokholmie. Z ujawnionych przez rosyjski dziennik *Kommiersant* informacji wynika, że podczas rozmów Gazprom zwrócił się do strony ukraińskiej z żądaniem wycofania pozwu złożonego do arbitrażu. Z drugiej strony, przy oczekiwanej determinacji Kijowa będzie dążył do osłabienia pozycji strony ukraińskiej we właściwej fazie postępowania arbitrażowego. Ilustracją jest domaganie się uznania, iż dług za gaz dostarczony w listopadzie–grudniu 2013 i kwietniu–czerwcu 2014 roku (według obliczeń rosyjskich ok. 11,5 mld m3) wynosi 5,3 mld USD. Moskwa próbuje tym samym wymusić na Kijowie akceptację ceny dostaw na poziomie ok. 460 USD za 1000 m3, co znacząco odbiega od wysuwanych przez Naftohaz postulatów cenowych (za dopuszczalną uznaje cenę w przedziale 268,5–385 USD/1000 m3).

Rosyjski szantaż wobec UE

W celu przymuszenia Ukrainy do akceptacji rosyjskich warunków tymczasowego porozumienia Rosja stara się wywierać polityczną i ekonomiczną presję na UE i państwa członkowskie. Podkreślając zbliżanie stanowisk między Rosją a UE (strony zgodne są co do konieczności spłaty przez Ukrainę zadłużenia za rosyjski gaz), Moskwa naciska na Brukselę, strasząc ewentualnymi negatywnymi konsekwencjami wynikającymi z braku porozumienia gazowego. Zdaniem Gazpromu, realizacja rosyjskich zobowiązań eksportowych wobec odbiorców europejskich w okresie zimowym wymaga bowiem utrzymania odpowiedniego poziomu zapełnienia ukraińskich magazynów gazowych. Środkiem presji ekonomicznej jest dostarczanie wybranym odbiorcom europejskim gazu na poziomie niższym od składanych przez importerów zamówień (w szczególności dotyczy to Słowacji, w mniejszym stopniu Polski, które kontynuują rewersowe dostawy gazu na Ukrainę) oraz mniejsze od spodziewanych dostawy dla takich krajów jak Włochy czy Austria. O rosyjskiej determinacji w torpedowaniu rewersu świadczy wypowiedź rosyjskiego ministra energetyki („nieprzerwane dostawy gazu do Europy może zagwarantować tylko szanowanie przez odbiorców zawartych z Rosją kontraktów, nie przewidujących reeksportu gazu"); współgra z nią informacja na temat podjęcia w rosyjskiej Dumie Państwowej prac nad ustawą zakazującą eksportu surowców energetycznych do państw mających wobec Rosji długi energetyczne oraz wobec państw, które reeksportują rosyjskie surowce do państw zadłużonych względem Rosji.

Nikłe szanse na porozumienie

Kolejna runda negocjacji gazowych odbędzie się prawdopodobnie w połowie października, jednak – z powodu zasadniczych różnic w interesach i oczekiwaniach stron – nikłe są

szanse na wypracowanie kompromisowego rozwiązania. Zaproponowany przez KE projekt tymczasowego porozumienia nie odnosi się bowiem do wielu kluczowych punktów spornych między stronami (zob. Aneks). Dodatkowo KE nie wzięła pod uwagę bardzo trudnej sytuacji finansowej Ukrainy, co sprawia, że nie jest jasne, z jakich środków Kijów miałby spłacić zarówno dług, jak i uiścić płatność za nowe dostawy. Na usztywnienie stanowiska przez Kijów wpływać będą również zaplanowane na 26 października wybory parlamentarne. Jednocześnie koniec kadencji obecnej Komisji Europejskiej utrudnia jej skuteczne zaangażowanie w wypracowywanie trudnego kompromisu. Z kolei Gazprom jest świadomy, że czas gra na jego korzyść, a stosowana przez koncern presja na Brukselę i część państw odbiorców rosyjskiego gazu zaczyna odnosić oczekiwany skutek.

W kolejnych miesiącach – w miarę wyczerpywania się gazu w zbiornikach ukraińskich – pozycja negocjacyjna Kijowa będzie słabła, co może skłonić Ukrainę do ustępstw. Tym bardziej że najprawdopodobniej wzrośnie presja Brukseli na Ukrainę, aby zawarła porozumienie z Gazpromem. Niewykluczone jest również, że Rosja może sprowokować przerwy w dostawach surowca do UE w okresie zimowym, oskarżając Kijów o rzekomy niesankcjonowany pobór gazu z rurociągu tranzytowego.

Szymon Kardaś, Wojciech Konończuk, Agata Łoskot-Strachota

Aneks

Propozycje UE, Ukrainy i Rosji zgłaszane trakcie negocjacji gazowych

	Stanowisko UE	Stanowisko Rosji	Stanowisko Ukrainy

Dług	Spłata przez Ukrainę 3,1 mld USD po cenie tymczasowej 268,5 USD za 1000 m3, w dwóch ratach: - 2 mld USD do końca października - 1,1 mld USD do końca 2014 roku	Spłata przez Ukrainę 3,1 mld USD jako części zadłużenia (łączne zadłużenie strona rosyjska oblicza na poziomie 5,3 mld USD) w dwóch ratach: - 2 mld USD do końca października - 1,1 mld USD do końca 2014 roku	Najpierw wpłata 1,9 mld USD jako przedpłata nowych dostaw gazu z Rosji;
	Po zakończeniu postępowania arbitrażowego ewentualna dopłata ze strony ukraińskiej (jeśli trybunał uzna, że cena dostaw listopad–grudzień 2013 i kwiecień–czerwiec 2014 jest wyższa) lub uznanie, że całość długu jest uregulowana (jeśli trybunał uzna tymczasową cenę za ostateczną)	Uwzględniając dane strony rosyjskiej o dostarczeniu na Ukrainę w okresie listopad-grudzień 2013 i kwiecień–czerwiec 2014 ok. 11,5 mld m3 gazu, ostateczna cena gazu przy regulacji długu wyniosłaby ok. 460 USD za 1000 m3	po wznowieniu dostaw przez Gazprom, spłata 3,1 mld USD długu w trzech ratach: - 1,5 mld USD do końca października br. - 0,8 mld USD w listopadzie br. - 0,8 mld USD w grudniu br.

Cena gazu w nowych dostawach	385 USD za 1000 m3 (na 6 miesięcy) Brak szczegółów dotyczących mechanizmów ustalenia ceny oraz zasad uiszczania opłat (przedpłata czy nie) czy grafiku dostaw	385 USD za 1000 m3 (na 6 miesięcy) Cena uzyskana poprzez zastosowanie dotychczasowej formuły cenowej z ustanowieniem zniżki na cło eksportowe w wysokości 100 USD	385 USD za 1000 m3 (na 6 miesięcy) Cena ustalona poprzez zmodyfikowanie formuły cenowej w aneksie do kontraktu z 2009 roku. Postulat ustalenia szczegółowego harmonogramu dostaw oraz zasad uiszczania opłat