

Sukces? Porozumienie gazowe Rosja – Ukraina – UE

Wojciech Konończuk, Szymon Kardaś, Agata Łoskot-Strachota

29–30 października przeprowadzono w Brukseli ostatnią rundę trójstronnych negocjacji między Rosją, Ukrainą i Unią Europejską, która zakończyła się zawarciem tymczasowego porozumienia (tzw. pakiet zimowy) w sprawie rosyjsko-ukraińskiego sporu gazowego. Główne postanowienia dokumentu opierają się na kompromisowej propozycji zgłoszonej przez unijnego komisarza ds. energii Günthera Oettingera we wrześniu br., co pozwala każdej ze stron traktować porozumienie jako negocjacyjny sukces: Ukrainie ze względu na perspektywę wznowienia dostaw rosyjskiego gazu oraz uniknięcie istotnych ustępstw wobec Gazpromu; UE ze względu na bezpieczeństwo dostaw rosyjskiego gazu do odbiorców europejskich, co było sukcesem kończącej kadencję KE; Rosji pozwala na odzyskanie części ukraińskiego zadłużenia, bezpieczny tranzyt rosyjskiego surowca do UE. Rosja zdecydowała się podpisać porozumienie, gdyż traktuje jego warunki jako najbliższe własnemu stanowisku negocjacyjnemu i zarazem wykazuje dobrą wolę względem UE, licząc na poprawę wizerunku Gazpromu. Fundamentalna rozbieżność między Rosją a Ukrainą w podejściu do kształtowania zasad współpracy gazowej sprawia, że trwałe, systemowe rozwiązanie ukraińsko-rosyjskiego sporu jest w najbliższych miesiącach nierealne. Strona ukraińska liczy na korzystne dla siebie rozstrzygnięcie przed arbitrażem w Sztokholmie.

Charakter porozumienia

Osiągnięte porozumienie wydaje się mieć przede wszystkim charakter polityczny. Kluczowe elementy kompromisu zostały zawarte w międzyrządowym protokole, podpisanym przez ministrów energetyki Rosji i Ukrainy Aleksandra Nowaka i Jurija Prodana oraz unijnego komisarza ds. energii. Jego treść przewiduje co prawda konkretne zobowiązania po stronie Naftohazu i Gazpromu, ale obie firmy nie są formalnie stronami protokołu. Wszystkie prawne aspekty związane z jego realizacją zostały natomiast uregulowane w niejawnym technicznym aneksie do rosyjsko-ukraińskiego kontraktu gazowego z 2009 roku, podpisanego przez prezesów Gazpromu i Naftohazu. Ze względu na niejawność aneksu, a także możliwe zakulisowe uzgodnienia (przed zawarciem porozumienia pojawiały się m.in. doniesienia o telefonicznych konsultacjach między prezydentem Ukrainy a kanclerz Niemiec) prawne skutki porozumienia (a tym samym realne ustępstwa stron), mogące mieć kluczowe znaczenie w kontekście toczącego się postępowania przed Trybunałem Arbitrażowym w Sztokholmie, są trudne do jednoznacznej oceny. Nie jest jasny również charakter gwarancji udzielonych przez stronę unijną Ukrainie (według informacji strony ukraińskiej przewodniczący KE Jose Manuel Barroso wysłał prezydentowi Poroszenko list w tej sprawie, którego znaczenie z prawnego punktu widzenia nie jest jasne (list nie został

opublikowany)). Powyższe niejasności sprawiają, że możliwe są odmienne interpretacje przyjętych w Brukseli uzgodnień.

Perspektywa ukraińska

W podpisanym porozumieniu stronie ukraińskiej udało się uzyskać realizację części swoich postulatów formułowanych w trakcie negocjacji z Gazpromem. Po pierwsze, Ukraina zapewniła sobie dostawy 4,6 mld m³ gazu w okresie zimowym, unikając konieczności drastycznego ograniczania dostaw surowca dla przemysłu (o 30%) i mieszkańców (o 20%). Po drugie, cena gazu nie przekroczy 385 USD za 1000 m³, a prawdopodobnie – w związku z niższą ceną ropy – będzie niższa (odpowiednio 379 USD w IV kw. br. i 365 USD w I kw. 2015 roku). Po trzecie, Ukraina zgodziła się na spłatę części długu (3,1 mld USD, z tego 1,45 mld Naftohaz zapłacił 4 listopada), ale jest to znacznie mniejsza suma, niż domaga się Gazprom (5,3 mld USD). W rezultacie strony przyjęły, że ostateczna wielkość długu zostanie określona przez arbitraż. Po czwarte, stronie ukraińskiej udało się doprowadzić do zawieszenia na okres sześciu miesięcy klauzuli *bierz lub płać*, co od początku negocjacji było jej postulatem. Kijów interpretuje to jako swój sukces, który wzmocni jego pozycję przed arbitrażem.

Ustępstwem Kijowa w porozumieniu była natomiast akceptacja warunku Gazpromu, jakim jest zmniejszenie ceny nie poprzez zmianę kontraktu, ale decyzję rosyjskiego rządu o obniżeniu cła eksportowego na gaz. Tym samym w każdym momencie Moskwa może cenę surowca jednostronnie podwyższyć.

Celem strony ukraińskiej w zakończonych negocjacjach nie była natomiast całościowa renegocjacja kontraktu gazowego z 2009 roku, ale **uniknięcie takich zapisów, które utrudniłyby jego późniejsze podważenie w postępowaniu przed Trybunałem Arbitrażowym**. Stąd od samego początku Kijów spodziewał się jedynie tymczasowego porozumienia, deklarując, że jest w stanie przetrwać zimę bez rosyjskiego gazu. Strategicznym celem pozostaje bowiem całościowa rewizja kontraktu gazowego, w tym zmniejszenie ceny i usunięcie formuły *bierz lub płać*.

Perspektywa Moskwy

Z ujawnionych informacji wynika, że Rosja nie ustąpiła w kluczowych dla siebie kwestiach będących przedmiotem trójstronnych negocjacji gazowych. Po pierwsze, potwierdza to przyjęty w dokumencie sposób obliczania ceny gazu dla Ukrainy. Jej ostateczna wysokość nie będzie ustalana – jak domagał się tego Kijów – w wyniku zastosowania zmienionej formuły cenowej zawartej w kontrakcie, ale w wyniku zniżki przyznanej przez Rosję w trybie postanowienia rządowego o obniżeniu eksportowej stawki celnej. W praktyce, jak wspomniano, biorąc pod uwagę obecne ceny ropy, prognozowana ostateczna cena gazu ma wynosić 378 USD za 1000 m³ w IV kwartale 2014 roku oraz 365 USD za 1000 m³ w I kwartale 2015 roku. Jednak wbrew pierwotnym założeniom w protokole międzyrządowym nie znajduje się postanowienie gwarantujące, iż cena dostaw nie przekroczy 385 USD za 1000 m³. Po drugie, Rosja od początku uzależniała wznowienie dostaw gazu na Ukrainę od uregulowania przez Naftohaz przynajmniej części ukraińskiego zadłużenia za zrealizowane dostawy gazu (w czerwcu br. domagała się spłaty co najmniej 1,45 mld USD za dostawy w

okresie listopad–grudzień 2013 oraz co najmniej 500 mln USD za dostawy w okresie kwiecień–czerwiec 2014 roku). Ostatecznie w protokole przyjęto postanowienie przewidujące, że Naftohaz zapłaci Gazpromowi 1,45 mld USD przed nowymi dostawami, a kolejne 1,65 mld USD do końca 2014 roku, co oznacza odrzucenie zgłaszanego przez stronę ukraińską jeszcze w październiku br. postulatu, by spłatę zadłużenia rozpocząć dopiero po wznowieniu dostaw przez Gazprom. Ustępstwem ze strony Rosji była zgoda na uznanie w międzyrządowym protokole (zgodnie z propozycją Komisji Europejskiej) rozbieżności stron w odniesieniu do sposobu obliczania i wielkości długu za dostawy realizowane w okresie listopad–grudzień 2013 roku i kwiecień–czerwiec 2014 roku. Po trzecie, użycie w protokole sformułowania o „powstrzymaniu się przez Gazprom od stosowania w okresie listopad 2014–marzec 2015 roku klauzuli *bierz lub płać*” oznacza – z perspektywy rosyjskiej – *de facto* potwierdzenie, iż stanowi ona ważną część istniejących zobowiązań kontraktowych między stronami. To z kolei może w przyszłości ułatwić stronie rosyjskiej ewentualne dochodzenie roszczeń z tytułu klauzuli *bierz lub płać* za gaz nieodebrany przez Naftohaz w latach 2012–2013 (według strony rosyjskiej łączna wartość tego zadłużenia wynosi ponad 18 mld USD) oraz za okres styczeń–październik 2014 roku).

Mimo iż porozumienie jest zasadniczo korzystne dla Rosji, Moskwa mogła je storpedować i doprowadzić tym samym do kryzysu gazowego już zimą i wiosną 2015 roku. Rosja nie zdecydowała się jednak na to, zapewne dlatego iż nie chciała dawać UE argumentów przeciwko korzystnym dla Rosji decyzjom dotyczącym relacji gazowych UE–Rosja (dot. m.in. gazociągów OPAL i South Stream). Pewną rolę mogła też mieć pogarszająca się sytuacja gospodarcza Rosji, a sytuacja finansowa Gazpromu w szczególności.

UE a tzw. pakiet zimowy

Doprowadzenie do podpisania tymczasowego, zimowego porozumienia gazowego pomiędzy Rosją i Ukrainą zakończyło na dzień przed końcem kadencji wielomiesięczne starania Komisji Europejskiej, w tym przede wszystkim byłego komisarza ds. energii Günthera Oettingera oraz przewodniczącego Jose Manuela Barroso. Tym samym porozumienie jest sukcesem KE. Dodatkowo zaangażowanie w trójstronne negocjacje gazowe z Rosją i Ukrainą w imieniu całej UE oraz doprowadzenie do wypracowania i podpisania porozumienia dowiodło przydatności Komisji Europejskiej jako negocjatora w obszarze unijnej polityki energetycznej. Otwarte pozostaje pytanie, na ile wynegocjowane porozumienie ułatwi pracę nowej Komisji Europejskiej, a na ile uwikła ją w kolejną polityczną rozgrywkę, gdyby Kijów lub Moskwa nie dotrzymały warunków ugody.

Średnioterminowe konsekwencje porozumienia dla Ukrainy i dla Rosji

Ukraina osiągnęła swój główny cel w tych negocjacjach, jakim było zapewnienie sobie dostaw gazu w okresie zimowym. Kijów zdawał sobie sprawę, że w wyniku negocjacji z Gazpromem nie będzie w stanie doprowadzić do rewizji niekorzystnego kontraktu gazowego. Z tego względu liczy na korzystne rozstrzygnięcie przed arbitrażem w Sztokholmie. Przy tym Naftohaz spodziewa się tymczasowej decyzji sądu jeszcze w listopadzie. Ponadto Ukraina zakłada, że jej pozycja negocjacyjna wobec Gazpromu będzie się umacniała ze względu na, po pierwsze, oczekiwany spadek konsumpcji wewnętrznej w

związku ze wzrostem cen i znaczącym ograniczeniem zużycia surowca przez wielki przemysł w Donbasie. Po drugie, rozszerzenie przepustowości rewersu ze Słowacji (na gazociąg Voiany–Užhorod), na co zgodę wyraża strona słowacka (4 listopada operator gazociągów słowackich Eustream ogłosił początek prac nad zwiększeniem przepustowości z obecnych 9,8 mld m³ rocznie do 14,3 mld m³, co będzie możliwe od początku 2015 roku). Otwarta natomiast pozostaje kwestia, czy Naftohaz, którego długi sięgają niemal 10 mld USD, będzie w stanie zgromadzić sumę w wysokości około 1,7 mld USD na zakup 4,6 mld m³ rosyjskiego gazu. Najprawdopodobniej rząd ukraiński będzie szukał dodatkowej pomocy finansowej z instytucji zachodnich.

Porozumienie gazowe zawarte w takiej formie i treści może przynieść Rosji wymierne korzyści prawne i polityczne w perspektywie średnioterminowej. Po pierwsze, Moskwie udało się po raz kolejny wymusić na Kijowie potwierdzenie, że jedynym prawnie wiążącym dokumentem, regulującym rosyjsko-ukraińskie stosunki gazowe jest kontrakt z 2009 roku. Gazprom będzie wykorzystywał to w postępowaniu prowadzonym przez Trybunał Arbitrażowy w Sztokholmie, w ramach którego strona ukraińska kwestionuje wiele zasad przewidzianych kontraktem z 2009 roku. Po drugie, finał negocjacji wskazuje, że Moskwie udało się sprowadzić rozmowy gazowe przede wszystkim do problemów finansowych Ukrainy, spychając tym samym na dalszy plan polityczną rolę Gazpromu w doprowadzeniu do obecnej sytuacji. Rosyjski minister energetyki oświadczył po podpisaniu międzyrządowego protokołu, że porozumienie jest konsekwencją procesu zainicjowanego przez prezydenta Władimira Putina, który jeszcze w kwietniu br. w specjalnym liście wezwał przywódców europejskich do konsultacji w sprawie gazowych problemów Ukrainy. Rosja, wzywając UE do finansowego współudziału w rozwiązaniu kryzysu gazowego (żądanie zawarcia prawnie wiążącego ukraińsko-unijnego protokołu w sprawie gwarancji finansowych dla Ukrainy pojawiło się na ostatnim etapie negocjacji) przewidywała brak woli politycznej UE w tej sprawie. Tym samym, w przypadku ewentualnych problemów w regulowaniu przez Kijów bieżących płatności za nowe dostawy, będzie mogła zrzucać winę na Kijów, traktując to jednocześnie jako pretekst do odstąpienia od realizacji porozumienia gazowego i wrócić do retoryki opartej na dyskredytowaniu Ukrainy jako partnera handlowego. Nowe okoliczności stanowiłyby podstawę do wzmocnienia presji politycznej na UE w kontekście korzystnych decyzji dla rosyjskich projektów infrastrukturalnych (pozytywna dla Gazpromu decyzja w sprawie gazociągu OPAL, wycofanie unijnych zarzutów wobec projektu South Stream).

Prognoza

Osiągnięte porozumienie oznacza najprawdopodobniej wznowienie rosyjskich dostaw gazu na Ukrainę, a tym samym zawieszenie sporu gazowego do końca marca 2015 roku. Biorąc pod uwagę wątpliwości dotyczące sposobu realizacji przyjętych uzgodnień, złą sytuację gospodarczą Ukrainy oraz dynamikę politycznego konfliktu między Moskwą a Kijowem, nie należy wykluczyć, że gazowe „zawieszenie broni” zostanie przerwane przed określonym w protokole terminem. Poza tym dotychczasowe oświadczenia stron wskazują, że systemowe rozwiązanie ukraińsko-rosyjskiego sporu gazowego (obejmujące zmianę prawnych zasad współpracy gazowej) jest w najbliższym czasie nierealne.

Aneks

	Data	Stanowisko Ukrainy	Stanowisko Federacji Rosyjskiej	Wynik porozumienia
Cena	Maj – 12 czerwca	268,5 USD za 1000 m ³ w trybie zmiany formuły cenowej		
	15 czerwca	326 USD za 1000 m ³ latem 385 USD za 1000 m ³ zimą w trybie zmiany formuły cenowej	385 USD za 1000 m ³ formuła cenowa przewidziana w kontrakcie minus 100 USD zniżka poprzez obniżenie eksportowej stawki celnej	385 USD za 1000 m ³ formuła cenowa przewidziana w kontrakcie minus 100 USD zniżka poprzez obniżenie eksportowej stawki celnej
	Wrzesień – październik	385 USD za 1000 m ³ w trybie zmiany formuły cenowej Wpisanie do porozumienia, że 385 USD jest ceną rynkową		

Dług	Czerwiec	Obliczanie długu po cenie 268,5 USD za 1000 m3 (3,1 mld USD) 1 mld USD do 16 czerwca Pozostała kwota (2,1 mld USD) w 6 ratach do końca roku	Splata 1,45 mld USD za dostawy listopad–grudzień Oraz 500 mln USD za dostawy kwiecień–czerwiec jako splata części zadłużenia i sygnał gotowości regulowania płatności Całość długu 5,3 mld USD (średnia cena dostaw 460 USD za 1000 m3)	Splata 3,1 mld USD w dwóch transzach: - 1,45 mld USD przed wznowieniem dostaw - 1,65 mld USD do końca grudnia 2014 roku Stwierdzono rozbieżności co do wyliczenia długu i przyjęto, że ostateczną decyzję w tej sprawie podejmie Trybunał Arbitrażowy
	Wrzesień – październik	Obliczanie długu po cenie 268,5 USD za 1000 m3 (3,1 mld USD) Początek spłacania zadłużenia dopiero po wznowieniu dostaw w trzech transzach: Ok. 1,5 mld USD w październiku (po wznowieniu dostaw przez Gazprom) Po ok. 800 mln USD w listopadzie i grudniu 2014 roku	Splata 3,1 mld USD w 2 transzach: - 2 mld USD do końca października 2014 (przed wznowieniem dostaw) - 1,1 mld USD do końca grudnia 2014 roku Całość długu 5,3 mld USD (średnia cena dostaw 460 USD za 1000 m3)	

Bierz lub płać	Maj – 12 czerwca	Usunięcie <i>bierz lub płac</i> z kontraktu	Brak zgody na negocjacje dotyczące klauzuli	Zawieszenie stosowania klauzuli <i>bierz lub płac</i> w okresie listopad 2014 – marzec 2015
	15 czerwca		<i>Bierz lub płac</i> obowiązuje niezależnie od wstrzymania dostaw	
	Wrzesień – październik		Gotowość dostaw 5 mld m3 gazu w reżimie <i>bierz lub płac</i> Oraz dodatkowych 5 mld m3 gazu już bez stosowania <i>bierz lub płac</i>	