

Porozumienie polityczne G7 ws. limitu cen na rosyjską ropę i produkty naftowe

Szymon Kardaś

2 września ministrowie finansów państw grupy G7 zawarli porozumienie w sprawie ustanowienia limitu cen na rosyjską ropę i produkty naftowe. Choć szczegóły nowych ograniczeń nie są jeszcze znane, to niezależnie od nich ocena dotkliwości nowych restrykcji wobec Rosji jest niezwykle trudna, gdyż proponowane rozwiązanie nie ma precedensu w historii. Nie wiadomo też, ile krajów spoza G7 przyłączy się do porozumienia oraz czy uda się – i w jakim zakresie – uzyskać na nie zgodę państw członkowskich UE. Efektywność nowych restrykcji będzie także uzależniona od wysokości ostatecznych limitów cenowych, gotowości i determinacji do egzekwowania nowych rozwiązań przez państwa zachodnie (głównie USA) oraz od odpowiedzi Moskwy. Wiele wskazuje na to, że Kreml może zdecydować się na ostrą reakcję, polegającą na ograniczeniu produkcji i eksportu ropy (a także gazu), licząc na to, że w najbliższej przyszłości pogłębi to problemy na rynku energetycznym i wymusi na państwach zachodnich rewizję polityki wobec Rosji.

Treść porozumienia i jego cele

Ustalenia przyjęte podczas spotkania ministrów finansów państw G7 mają na razie charakter wyłącznie polityczny, a ich treść jest ogólna. Należące do grupy Francja, Włochy, Japonia, Kanada, Niemcy, USA i Wielka Brytania wyraziły zgodę na wprowadzenie limitu cen na rosyjską ropę i produkty naftowe, ale jego poziom ma być przedmiotem dalszych negocjacji. Ministrowie uzgodnili również, że świadczenie usług ubezpieczeniowych oraz transportowych w odniesieniu do eksportu powyższych produktów będzie możliwe wyłącznie wtedy, gdy będą one sprzedawane po cenach nieprzewyższających ustalonych limitów. Brak jednak na razie informacji dotyczących ewentualnych konsekwencji prawnych dla podmiotów naruszających ograniczenia. Harmonogram wprowadzania limitu cenowego ma być zsynchronizowany z datami wdrożenia unijnego embarga na import rosyjskiej ropy (5 grudnia br.) i produktów naftowych (5 lutego 2023 r.).

Na obecnym etapie nie jest jasne, czy i w jakim zakresie przyjęta przez G7 propozycja wpłynie na kształt szóstego pakietu sankcji wobec Rosji, uzgodnionego przez Unię Europejską na początku czerwca br. Zdecydowano wówczas o nałożeniu embarga na import rosyjskiej surowej ropy dostarczanej drogą morską oraz zakazie sprowadzania produktów naftowych. Spod restrykcji wyłączono import surowca z Rosji za pomocą ropociągu Drużba (głównie do Czech, na Słowację i Węgry, ale także do Polski i Niemiec). Dodatkowo z zakazu importu rosyjskiej ropy morzem zwolniona została do końca 2024 r. także Bułgaria. Ponadto w szóstym pakiecie zakazano świadczenia, bezpośrednio i pośrednio, pomocy technicznej, usług pośrednictwa i finansowania związanych z

transportem (m.in. ubezpieczania i reasekuracji) do państw trzecich (w tym w drodze przeładunku „burtą w burtę”) ropy naftowej lub produktów ropopochodnych, które pochodzą z Rosji lub zostały z niej wywiezione.

O ile po spotkaniu ministrów państw grupy G7 nie było sygnałów wskazujących na wolę odstąpienia od wdrażania przez UE embarga na import ropy i produktów naftowych, o tyle zezwolenie unijnym firmom na świadczenie usług transportowych i ubezpieczeniowych w przypadku eksportu rosyjskiej ropy dostarczanej do państw trzecich – pod warunkiem przestrzegania ustalonych limitów – oznaczałoby konieczność modyfikacji restrykcji wprowadzonych w ramach szóstego pakietu sankcji.

Celem pośrednim przyjętych uzgodnień jest ograniczenie korzyści finansowych uzyskiwanych przez Rosję ze sprzedaży surowców energetycznych, w szczególności ropy i produktów naftowych. W 2021 r. eksport obu towarów generował 80% wpływów z całego sektora naftowo-gazowego Federacji Rosyjskiej. Utrzymujące się w tym roku wysokie ceny gazu i ropy mogą doprowadzić do wzrostu wartości eksportu naftowo-gazowego z 240 mld dolarów w 2021 r. do prawie 338 mld dolarów na koniec 2022 r. Celem głównym porozumienia jest zaś ograniczenie możliwości finansowania przez Rosję jej agresywnej polityki zagranicznej, w szczególności wojny z Ukrainą.

Warunkowa skuteczność nowych ograniczeń

Choć nie uzgodniono jeszcze szczegółów nowych ograniczeń, wiadomo jednak, że ich skuteczność będzie uzależniona od wielu czynników. Utrudnia to obecnie określenie ich potencjalnego wpływu na rosyjską gospodarkę, a co za tym idzie – agresywną politykę zagraniczną.

Po pierwsze, trudność w ocenie efektywności nowego mechanizmu wynika z tego, że nigdy w historii nie zastosowano analogicznych restrykcji wobec pojedynczego kraju. Co więcej, proponowane ograniczenia odnoszą się do państwa, którego udział w globalnym rynku naftowym jest bardzo znaczący. Według danych opublikowanych w czerwcu br. przez firmę BP udział Federacji Rosyjskiej w 2021 r. w światowym wydobyciu ropy wyniósł 12,2%, co daje jej wspólnie z Arabią Saudyjską pozycję wicelidera w skali globalnej (liderem są Stany Zjednoczone – 18,5%). Rosja jest także drugim, po Arabii Saudyjskiej, największym eksporterem ropy surowej na świecie.

Po drugie, efektywność wprowadzenia limitu cenowego będzie bezpośrednio uzależniona od liczby państw, które będą gotowe przyłączyć się do decyzji podjętej przez G7. Choć kraje członkowskie Unii Europejskiej, USA, Kanada czy Japonia wprowadziły embargo lub zrezygnowały z zakupów rosyjskiej ropy, to część państw zwiększyła zakupy tego surowca. Dotyczy to w szczególności Chin, które jeszcze przed inwazją Rosji na Ukrainę były największym odbiorcą rosyjskiej ropy (w 2021 r. wolumen dostaw osiągnął prawie 80 mln ton, a udział ChRL w eksporcie ropy surowej z Rosji wyniósł 35%). W 2022 r. zakup rosyjskiego surowca zwiększają także Indie oraz Turcja. Na razie nic nie wskazuje na to, by wspomniane kraje były zainteresowane przyłączeniem się do ograniczeń przyjętych przez G7. Francuski minister finansów Bruno Le Maire jeszcze przed spotkaniem grupy oświadczył, że sukces nowego rozwiązania będzie wymagał szerokiego międzynarodowego zaangażowania. Odrębnym problemem będzie wypracowanie decyzji politycznej w obrębie Unii Europejskiej. Już dyskusje w sprawie szóstego pakietu sankcji wobec Rosji (embargo na import ropy i produktów naftowych) ujawniły trudności w osiągnięciu jednomyślności,

która jest konieczna przy podejmowaniu tego typu decyzji.

Po trzecie, choć limit cenowy nie został jeszcze ustalony, to rozważane w przestrzeni publicznej warianty niekoniecznie muszą przynieść negatywne skutki dla Moskwy. Z jednej strony wskazywane najczęściej w dyskusjach branżowych widełki 40–60 dolarów za baryłkę oznaczałyby dla Rosji konieczność sprzedaży surowca po dużo niższych cenach niż obecnie. Z danych opublikowanych przez agencję Argus wynika, że pod koniec sierpnia rosyjska ropa Urals kosztowała od 70 do 96 dolarów za baryłkę, w zależności od miejsca dostawy (przykładowo w Primorsku – 70 dolarów za baryłkę, a w dostawach na Białoruś – 96 dolarów za baryłkę). Cena mieszcząca się w tych widełkach byłaby też niższa od zakładanej w prognozach Banku Centralnego Rosji na najbliższe dwa lata, które przewidują, że w 2022 r. wyniesie ona 80 dolarów za baryłkę, w przyszłym – 70 dolarów. Limit cenowy w przedziale 40–60 dolarów za baryłkę, utrzymujący ceny powyżej kosztów eksploatacji ropy w Rosji, miałby jednak zachęcić Moskwę do tego, by zachować wydobycie i sprzedaż za granicę na dotychczasowym poziomie. Szacuje się, że Rosja mogłaby uzyskiwać rentowność eksportu naftowego przy cenie 25–30 dolarów za baryłkę. Z drugiej strony jednak w przypadku ograniczenia podaży rosyjskiej ropy na globalnym rynku nie można wykluczyć znaczącego wzrostu cen surowca, który zrekompensowałby Moskwie zmniejszenie wolumenów sprzedaży. Według niektórych prognoz ceny ropy na światowym rynku mogłyby w takiej sytuacji wzrosnąć nawet do 140–200 dolarów za baryłkę. W umiarkowanym scenariuszu z kolei, przy założeniu, że ustalony limit cenowy nie byłby zbyt niski, Moskwa mogłaby liczyć na zwiększenie popytu na własny surowiec, który byłby najprawdopodobniej bardziej konkurencyjny cenowo w stosunku do ropy pochodzącej z innych źródeł. Taka opcja byłaby możliwa w sytuacji, gdyby wprowadzony limit oznaczał jednoczesną rezygnację lub złagodzenie przez państwa zachodnie embarga na import rosyjskiej ropy i produktów naftowych.

Po czwarte, potencjalnie najdotkliwsze mogłoby być dla Rosji wprowadzenie restrykcji dotyczących usług ubezpieczeniowych i transportowych. Według źródeł branżowych 85–90% (a według niektórych agencji nawet 95%) firm obsługujących rosyjski eksport naftowy znajduje się na terenie USA, UE i Wielkiej Brytanii. Choć przedstawiciele władz w Moskwie zapewniają (m.in. oświadczenia b. prezydenta Dmitrija Miedwiediewa), że Rosja jest gotowa zastąpić certyfikaty wystawiane dotąd przez firmy ubezpieczeniowe państwowymi gwarancjami dla importerów, nie jest jasne, czy takie rozwiązanie byłoby akceptowane przez importerów i podmioty administrujące szlakami przesyłowymi. Według doniesień medialnych Indie wystawiły stosowne certyfikaty dla ok. 80 statków należących do zarejestrowanej w Dubaju spółki córki rosyjskiego Sowkomfłotu. Nie wiadomo jednak, na ile tego typu gwarancje mogłyby rozwiązać systemowy problem wynikający z zachodnich ograniczeń obejmujących usługi transportowe i ubezpieczeniowe. Jednocześnie propozycja G7 dotycząca tych usług jest mniej restrykcyjna niż rozwiązania przyjęte przez UE w szóstym pakiecie sankcji. O ile unijna decyzja przewiduje całkowity zakaz świadczenia usług transportowych i ubezpieczeniowych związanych z eksportem rosyjskiej ropy i produktów naftowych na rynki państw trzecich, o tyle propozycja G7 zezwala na takie działania, pod warunkiem przestrzegania limitów cenowych. Wdrożenie propozycji G7 oznaczałoby de facto złagodzenie unijnego reżimu sankcyjnego przyjętego w czerwcu.

Po piąte, nie wiadomo, jaka będzie gotowość i determinacja do egzekwowania nowych rozwiązań przez państwa zachodnie. Wdrożenie mechanizmu uzgodnionego w ramach G7

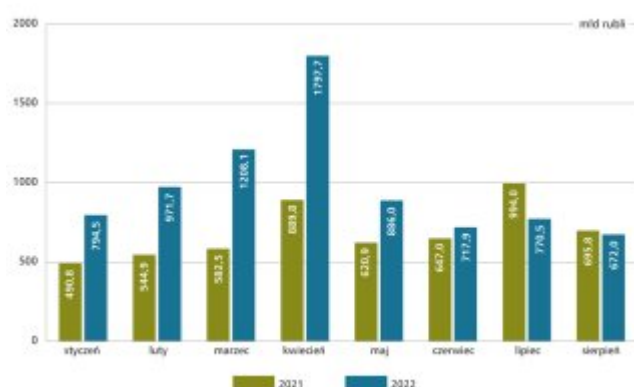
wymagałoby woli politycznej, szczególnie po stronie USA, do wprowadzania tzw. *secondary sanctions* (sankcji drugiego stopnia), czyli restrykcji wobec podmiotów z państw trzecich, które nie podporządkują się nowym ograniczeniom przyjętym przez G7. Dotychczasowe sygnały nie wskazują na to, by amerykańska administracja była gotowa do podejmowania tego typu decyzji wobec podmiotów z krajów takich jak Indie czy Chiny. Co więcej, z doniesień medialnych wynika, że wprowadzaniem takich rozwiązań nie byłaby zainteresowana przynajmniej część państw członkowskich UE.

Co zrobi Moskwa?

Wiele wskazuje na to, że w przypadku wprowadzenia nowych restrykcji Rosja zdecyduje się na całkowite wstrzymanie eksportu surowca do państw wdrażających te ograniczenia. Niewykluczone, że może to nastąpić wyprzedzająco, czyli jeszcze przed wejściem w życie nowego mechanizmu. Takie rozwiązanie zasugerował wprost wicepremier Aleksandr Nowak. Wpisywałoby się to w działania eskalacyjne w sektorze energetycznym, prowadzone przez Rosję konsekwentnie od wielu miesięcy, w tym ograniczenia eksportu gazu na rynek UE (wstrzymanie tranzytu gazociągami Jamał–Europa, zmniejszenie, a następnie wstrzymanie przesyłu rurociągiem Nord Stream 1). Moskwa jest świadoma tego, że ma na tyle wysoki udział w produkcji i eksporcie ropy, iż radykalne działania mogą w perspektywie krótkoterminowej pogłębiać problemy energetyczne w skali regionalnej i globalnej. Kalkulacja rosyjskich władz opiera się też najprawdopodobniej na tym, że odnotowywane w tym roku (szczególnie w pierwszym półroczu) duże wpływy z sektora naftowo- gazowego do budżetu (zob. wykres) pozwalają na poniesienie wyższych kosztów agresywnej polityki w kolejnych miesiącach br.

Należy także zakładać, że w przypadku wprowadzenia limitów cenowych na rosyjską ropę i produkty naftowe Rosja będzie próbowała obchodzić wprowadzone ograniczenia. Jedną z możliwości jest zwiększanie w relacjach z partnerami handlowymi kupującymi rosyjską ropę wartości transakcji w innych sferach (np. zawyżanie cen w eksporcie zbrojeniowym do konkretnego państwa jako ekwiwalent obniżonej ceny dostaw ropy).

Wykres. Wpływy naftowo-gazowe do budżetu Rosji w okresie styczeń–sierpień w latach 2021–2022



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych publikowanych przez Ministerstwo Finansów FR.