Analizy OSW

OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH 5.12.2022 www.osw.waw.pl

Pułap cenowy na rosyjską ropę: UE łagodzi sankcje wobec Rosji

Szymon Kardaś

2 grudnia państwa UE porozumiały się w sprawie ustanowienia od 5 grudnia pułapu cenowego (*price cap*) na rosyjską ropę na poziomie 60 dolarów za baryłkę (limit cenowy dotyczący produktów naftowych zostanie ustalony w późniejszym terminie). Decyzję przyjęto po uzgodnieniach z państwami G7, które – obok Australii – dołączyły do mechanizmu.

Ustanowiony pułap zmienia zasady przyjętego w czerwcu 2022 r. szóstego pakietu sankcji UE wobec Rosji w części odnoszącej się do handlu ropą i produktami naftowymi. Pakiet ten zakładał embargo na import ropy surowej eksportowanej drogą morską do państw unijnych (weszło w życie 5 grudnia 2022 r.) oraz zakaz importu produktów naftowych (zacznie obowiązywać od 5 lutego 2023 r.). Ponadto zabronione zostało świadczenie usług transportu morskiego, pomocy technicznej, usług pośrednictwa, finansowania lub pomocy finansowej związanych z transportem morskim rosyjskiej ropy i produktów naftowych do państw trzecich.

Zgodnie z treścią podjętej 2 grudnia decyzji, w przypadku gdy surowiec z Rosji będzie sprzedawany po ustalonej cenie (lub niższej), zostanie zwolniony z części wspomnianych wyżej ograniczeń dotyczących państw trzecich. Unia Europejska postanowiła także o regularnym przeglądzie mechanizmu pułapu cenowego. Za jego przeprowadzanie ma być odpowiedzialna Rada UE, która ma uwzględniać ewolucję sytuacji na rynkach energetycznych, w tym w samej UE, oraz brać pod uwagę wpływ mechanizmu na obniżanie dochodów Rosji ze sprzedaży ropy. Przyjęto, że pułap cenowy powinien być o co najmniej 5% niższy od cen rynkowych rosyjskich ropy i produktów naftowych (średnia ma być obliczana we współpracy z Międzynarodową Agencją Energetyczną). Pierwszy przegląd ma nastąpić do połowy stycznia 2023 r., a kolejne – co dwa miesiące.

UE uzgodniła także wprowadzenie okresów przejściowych w stosowaniu limitu cenowego. Po pierwsze, ustanowiono go (wynosi 45 dni) dla statków transportujących ropę pochodzącą z Rosji, która została zakupiona i załadowana przed 5 grudnia 2022 r., a wyładowana w porcie końcowym przed 19 stycznia 2023 r. Po drugie, 90-dniowym okresem przejściowym objęto transport ropy realizowany po każdej zmianie pułapu cenowego.

Opublikowana decyzja UE nie zawiera wszystkich szczegółów dotyczących stosowania nowego mechanizmu. Nie wskazuje m.in., czy ustalona cena obejmuje koszty transportu, ubezpieczenia i ewentualnie inne elementy składające się na wartość rynkową produktu. Zgodnie z doniesieniami medialnymi Komisja Europejska ma w najbliższych dniach

przedstawić dokładniejsze wytyczne w kwestii stosowania nowych ograniczeń.

Komentarz

- Podjęcie przez UE decyzji w sprawie pułapu cenowego stanowi w istocie złagodzenie wcześniej przyjętych sankcji unijnych. Krok ten był poprzedzony wielomiesięcznym procesem negocjacyjnym, który ujawnił wewnętrzne podziały w kwestii kształtu ograniczeń. Część krajów członkowskich (m.in. Polska i państwa bałtyckie) domagała się ustanowienia limitu cenowego na niskim poziomie (30 dolarów za baryłkę). Inne kraje (m.in. Grecja, Cypr czy Malta) lobbowały za wyznaczeniem ceny nie niższej niż 70 dolarów za baryłkę. Liberalne stanowisko podyktowane było obawami przed negatywnymi konsekwencjami dla funkcjonowania sektora transportowego tych państw – ich flota jest bowiem w znaczącym zakresie wykorzystywana do eksportu rosyjskich ropy oraz produktów naftowych. Co więcej, z treści przyjętych dokumentów wynika, że ograniczenia cenowe dotyczą tylko ropy sprzedawanej i eksportowanej kanałami morskimi, co wyłącza ich stosowanie w odniesieniu do ropy dostarczanej rosyjskimi rurociągami (Drużbą do Europy oraz WSTO do Chin). Według doniesień medialnych stroną szczególnie zainteresowaną wprowadzeniem wysokiego poziomu limitu cenowego były władze USA. Obawiały się one destabilizacji globalnego rynku naftowego, w tym wstrzymania przez Rosję części eksportu ropy i znaczącego wzrostu cen surowca, co pogorszyłoby sytuację gospodarczą w krajach zachodnich.
- Nie wydaje się, by ustanowiony przez państwa UE pułap cenowy przyczynił się do osiągnięcia kluczowego celu, jakim jest obniżenie dochodów Rosji ze sprzedaży ropy. Po pierwsze, jest on obecnie wyższy od cen rosyjskiej ropy Urals sprzedawanej w europejskich portach. Zgodnie z danymi publikowanymi przez agencję Argus rosyjska ropa kosztowała 30 listopada w porcie w Primorsku 48 dolarów za baryłkę, w porcie w Rotterdamie – niecałe 53 dolary, a w porcie Augusta – niecałe 58 dolarów. Wysokość pułapu cenowego jest natomiast niższa od kwoty, za którą surowiec rosyjskich marek sprzedawany jest na Dalekim Wschodzie: marka WSTO kosztuje tam 73 dolary za baryłkę, a ropa wydobywana na Sachalinie – 68–70 dolarów. Co więcej, według analiz branżowych eksport naftowy rosyjskich firm pozostaje rentowny nawet przy cenie surowca oscylującej w przedziale od 25 do 30 dolarów.
- Nie jest jasne, jak na wprowadzone ograniczenia zareagują państwa spoza UE i G7. W szczególności istotna będzie postawa Chin, Indii i Turcji – stały się one bowiem głównymi odbiorcami, do których Rosja zaczęła przekierowywać znaczące ilości ropy sprzedawanej do tej pory na rynku unijnym. Przykładowo Indie zwiększyły zakupy rosyjskiego surowca marki Urals z 1,5 mln ton od stycznia do października 2021 r. do prawie 20 mln ton w analogicznym okresie br. Z kolei Turcja w tym samym czasie zwiększyła import z 2,9 mln do 9,2 mln ton. Nie można wykluczyć, że kraje te mogą być w pewnym zakresie zmuszone (przynajmniej częściowo) do tego, by dostosować się do przyjętego mechanizmu ze względu na ograniczenia dotyczące świadczenia unijnych usług transportowych, finansowych i ubezpieczeniowych w odniesieniu do kontrahentów z państw trzecich. Do szczególnie newralgicznych należą przy tym usługi ubezpieczeniowe, które w przypadku 80–90% transakcji świadczone są przez podmioty zarejestrowane w krajach należących do G7.

- Pewną niewiadomą jest także kwestia rosyjskich zdolności do ewentualnego omijania restrykcji związanych z pułapem cenowym przy wykorzystaniu tzw. floty widmo (zwanej też w niektórych źródłach szarą czy czarną flotą). Choć Rosja zaczęła już jej rozbudowę, m.in. poprzez jednostki służące wcześniej do przewozu objętej sankcjami ropy irańskiej czy wenezuelskiej, to w źródłach branżowych wskazuje się, że skala rosyjskich potrzeb przewyższa podaż w tym zakresie. Powołując się na dane agencji Rystad, „Financial Times" informował, że w 2022 r. Rosja nabyła 103 tankowce. Jeśli zatem uwzględni się pozostałą część floty pozostającej w dyspozycji Moskwy, to rosyjscy eksporterzy będą potrzebować dodatkowo od 60 do 70 tankowców, aby zachować eksport na zbliżonym do dotychczasowego poziomie. Poza tym nie jest jasne, czy importerzy, którzy nie przyłączą się do mechanizmu pułapu cenowego, będą gotowi importować ropę dostarczaną przy wykorzystaniu jednostek należących do tzw. floty widmo.

- Choć przyjęty ostatecznie w takim kształcie pułap cenowy nie będzie miał istotnego negatywnego wpływu na sytuację finansowo-gospodarczą Rosji, to jest bardzo prawdopodobne, że Moskwa wykorzysta go jako pretekst do podjęcia kroków odwetowych, nie wyłączając przy tym ewentualności ograniczenia lub odcięcia dostaw ropy do kontrahentów stosujących mechanizm limitu cenowego. Zapowiedzi o takim charakterze znalazły się m.in. w wypowiedziach prezydenta Władimira Putina z października 2022 r., powtórzonych kilkakrotnie przez wicepremiera Aleksandra Nowaka oraz rzecznika Kremla Dmitrija Pieskowa (5 grudnia). Posunięcia Moskwy mogłyby objąć m.in. wstrzymanie eksportu do odbiorców rosyjskiego surowca ropociągiem Drużba (formalnie dostawy te zostały wyłączone spod unijnego embarga na import ropy, a co za tym idzie z mechanizmu pułapu cenowego). Wprawdzie taka decyzja generowałaby dla Rosji kolejne koszty finansowe i reputacyjne (jak w przypadku ograniczania dostaw gazu), jednak wydaje się, że jest ona na to gotowa. Kalkulacja Kremla może opierać się na tym, że ograniczenie podaży rosyjskiego surowca mogłoby doprowadzić do drastycznego skoku cen ropy i pogłębienia kryzysu energetycznego w Europie, to zaś miałoby ostatecznie wymusić na państwach Zachodu rewizję ich polityki sankcyjnej.