

Tymczasowa stabilizacja: porozumienie gazowe Rosja–Ukraina

Szymon Kardaś, Wojciech Konończuk

Po czterodniowych rosyjsko-ukraińskich negocjacjach 30 grudnia br. podpisany został pięcioletni kontrakt na tranzyt rosyjskiego gazu przez Ukrainę (dotychczasowy kontrakt wygasa 1 stycznia 2020 r.). Zostało to poprzedzone wielomiesięcznymi negocjacjami między Moskwą a Kijowem przy udziale Komisji Europejskiej, zakończonymi 20 grudnia podpisaniem politycznego protokołu, który określił warunki porozumienia pakietowego. Kontrakt tranzytowy nakłada na Gazprom obowiązek przesyłu 65 mld m³ gazu w pierwszym roku i 40 mld m³ w kolejnych latach zgodnie z formułą *ship-or-pay*. Podpisano również cztery inne dokumenty: (1) porozumienie pomiędzy Naftohazem a Gazpromem w sprawie rezygnacji z wzajemnych roszczeń związanych z umowami gazowymi z 2009 r.; (2) umowę o współpracy międzyoperatorskiej między Gazpromem a spółką pn. Operator Systemu Gazociągów Transportowych Ukrainy (OGTSU); (3) ugodę między Gazpromem a Ministerstwem Sprawiedliwości Ukrainy; (4) umowę transportową między Naftohazem a OGTSU. Warunkiem zawarcia tych dokumentów było wypłacenie przez rosyjski koncern 2,92 mld dolarów odszkodowania zgodnie z wyrokiem Trybunału Arbitrażowego w Sztokholmie, co nastąpiło 27 grudnia.

Choć teksty podpisanych porozumień nie są publiczne, to ich kluczowe klauzule są znane, znalazły się bowiem w protokole podpisanym 20 grudnia. Obie strony uznały pakietowe porozumienie gazowe za kompromisowe, większość jednak jego postanowień można uznać za sukces Ukrainy. Ustępstwa Gazpromu są konsekwencją tego, że nowe porozumienie tranzytowe potrzebne było przede wszystkim Moskwie; bez niego rosyjski koncern nie mógłby wywiązać się z zobowiązań kontraktowych wobec odbiorców europejskich. Długie negocjacje na temat nowego kontraktu toczyły się przy pośrednictwie Komisji Europejskiej w trudnych warunkach w związku z fundamentalnymi sprzecznościami interesów stron. Ukraina chciała utrzymać status ważnego państwa tranzytowego, zaś Rosja konsekwentnie dąży do uniezależnienia się od gazociągów ukraińskich, forsując budowę Nord Streamu 2 i realizując w 2019 r. projekt TurkStream. Zawarcie porozumienia utrudniały: konflikt zbrojny *de facto* toczący się pomiędzy oboma państwami, spory prawne między Naftohazem i Gazpromem, wdrażana reforma ukraińskiego sektora gazowego oraz wybory prezydenckie i parlamentarne na Ukrainie. Osiągnięte porozumienie oznacza nowy model współpracy tranzytowej między stronami, co powinno zapewnić stabilizację w tym zakresie do 2024 r. Możliwe jest również zawarcie w najbliższym czasie kontraktu na bezpośrednie dostawy rosyjskiego gazu na Ukrainę, przerwane w listopadzie 2015 r.



Spodziewane długotrwałe negocjacje i ich kontekst

Zawarte porozumienie jest efektem żmudnych, trwających prawie półtora roku negocjacji. Odbywały się one głównie w formacie trójstronnym Rosja–Ukraina–Unia Europejska, w którego ramach organizowano zarówno spotkania na szczeblu politycznym, jak i technicznym. W ostatniej fazie negocjacji odbyło się również kilka spotkań bilateralnych między przedstawicielami strony rosyjskiej i ukraińskiej. W negocjacje dotyczące tranzytu zaangażowały się również Niemcy – aż dwie spośród pięciu rund trójstronnych rozmów gazowych odbyły się w Berlinie. Ponadto w sierpniu 2019 r. niemiecki rząd powołał specjalnego pełnomocnika ds. tranzytu rosyjskiego gazu przez Ukrainę. Kwestie te były również przedmiotem regularnych konsultacji telefonicznych przeprowadzanych przez kanclerz Angelę Merkel i prezydenta Władimira Putina. Na przyspieszenie negocjacji w ich ostatniej fazie istotny wpływ miało spotkanie przywódców Ukrainy, Rosji, Francji i Niemiec w ramach tzw. formatu normandzkiego poświęcone uregulowaniu konfliktu w Donbasie (9 grudnia w Paryżu).

Długotrwały charakter negocjacji był spodziewany, toczyły się one bowiem w dynamicznie zmieniającej się sytuacji politycznej. Z jednej strony na brak w nich postępów miał wpływ kalendarz polityczny na Ukrainie – wybory prezydenckie (kwiecień) i parlamentarne (lipiec); strona rosyjska wielokrotnie wysyłała sygnały, że jakiegokolwiek uzgodnienia w kwestiach gazowych będą możliwe dopiero po zakończeniu cyklu wyborczego. Z drugiej strony istotnym czynnikiem były postępy w realizacji rosyjskich projektów rurociągowych, budowanych w celu zmniejszenia rosyjskiej zależności od ukraińskiego szlaku tranzytowego. W listopadzie 2018 r. ukończono budowę gazociągu TurkStream (dwie nitki o łącznej przepustowości 31,5 mld m³); we wrześniu 2018 r. rozpoczęto budowę Nord Streamu 2, która była dynamicznie kontynuowana w 2019 r. (według danych Gazpromu ułożono dotąd ponad 90% gazociągu). Wreszcie ważnym kontekstem dla końcowego etapu negocjacji były amerykańskie sankcje uderzające

w firmy budujące Nord Stream 2 (zatwierdzone przez prezydenta Donalda Trumpa 20 grudnia), co doprowadziło do wstrzymania prac przy budowie. Trudno jednak przesądzać, jaki wpływ miały one na sfinalizowanie rosyjsko-ukraińskich negocjacji gazowych.

Poza tym zarówno Ukraina, jak i europejscy odbiorcy rosyjskiego gazu, obawiając się możliwego kryzysu gazowego w przypadku braku nowej umowy tranzytowej, zwiększyli poziom rezerw gromadzonych w magazynach gazowych. Kijów, przygotowując się na najgorszy scenariusz, zabezpieczył rekordowo duże zapasy surowca (niemal 22 mld m³), co nawet przy założeniu braku importu z kierunku zachodniego oznaczałoby bezpieczne przejście sezonu grzewczego. Ponadto w wielu wypowiedziach władze ukraińskie i przedstawiciele Naftohazu deklarowali, że w przypadku braku zgody Gazpromu na zawarcie nowego kontraktu Ukraina zacznie traktować przesyłany przez jej terytorium gaz jako kontrabandę i będzie kierować surowiec do własnych zbiorników gazowych. Odbiorcy europejscy również przygotowywali się na ewentualny kryzys gazowy, o czym świadczy wypełnienie magazynów gazowych na poziomie 95–100%.

Co zostało ustalone?

Podpisane przez strony porozumienia zakładają rozwiązanie kluczowych kwestii spornych dotyczących rosyjsko-ukraińskiej współpracy gazowej.

Po pierwsze, Naftohaz i Gazprom zawarły pięcioletni kontrakt na tranzyt rosyjskiego gazu przez terytorium Ukrainy. Zakłada on następujące wolumeny przesyłu: 65 mld m³ w 2020 r., a w kolejnych czterech latach – 40 mld m³ gazu rocznie. Zgodnie z komunikatem strony ukraińskiej będą one realizowane według formuły *ship-or-pay* (formuła ta nakłada na Gazprom obowiązek zapłaty za tranzyt ustalonej ilości surowca niezależnie od rzeczywistego przesyłu). Ponadto w protokole z 20 grudnia dopuszczono możliwość przedłużenia obowiązywania umowy tranzytowej o kolejne 10 lat (na okres 2025–2034). Jednocześnie rosyjski koncern zawarł umowę o współpracy międzyo-

ratorskiej (*interconnection agreement*) z OGTSU. OGTSU zaś podpisał analogiczną umowę ze słowackim operatorem Eustream.

Po drugie, Gazprom spłacił 2,92 mld dolarów długu, zasądzonego wobec Naftohazu w ramach postępowań arbitrażowych zakończonych ostatecznymi orzeczeniami wydanymi w grudniu 2017 r. (w sprawie rosyjsko-ukraińskiego kontraktu na dostawy) oraz w lutym 2018 r. (w sprawie kontraktu tranzytowego) przez Trybunał Arbitrażowy w Sztokholmie. Ponadto zarówno Naftohaz, jak i Gazprom są zobowiązane do wycofania się z wszczętych w latach 2018–2019 nowych postępowań arbitrażowych – w szczególności dotyczy to wniosku strony ukraińskiej z lipca 2018 r. o przyznanie odszkodowania w wysokości ok. 12,3 mld dolarów z tytułu potencjalnych strat na wypadek rezygnacji przez Gazprom z tranzytu surowca przez terytorium Ukrainy w związku z planowanym uruchomieniem alternatywnych szlaków przesyłowych. Gazprom z kolei wycofał się z apelacji wniesionych od ostatecznych orzeczeń arbitrażowych. Dodatkowo Kijów zrezygnował z dochodzenia roszczeń wynikających z decyzji krajowego urzędu antymonopolowego, który w styczniu 2016 r. nałożył na Gazprom karę ok. 7,3 mld dolarów z tytułu nadużywania przez rosyjski koncern pozycji dominującej na rynku ukraińskim. Ponadto elementem ugody jest rezygnacja przez Naftohaz z postępowań egzekucyjnych wobec aktywów Gazpromu w Szwajcarii, Luksemburgu, Holandii i Wielkiej Brytanii.

Nie jest natomiast jasne, jaka będzie wysokość taryfy tranzytowej (w 2019 r. Gazprom płacił 2,61 dolara za przesłanie tysiąca m³ na odcinku 100 km). Postanowienia protokołu z 20 grudnia przewidują, że taryfa ma być konkurencyjna i ma odpowiadać stawkom ustanawianym w Europie Środkowej i Zachodniej. Strona rosyjska wielokrotnie w toku negocjacji wskazywała na to, że utrzymanie tranzytu szlakiem ukraińskim musi być opłacalne dla Gazpromu, a więc tańsze niż koszt przesyłu alternatywnymi szlakami. Ponadto z wypowiedzi kierownictwa Naftohazu wynika, że ewentualne dodatkowe wolumeny przesyłu (ponad gwarantowane minimalne) zostaną opła-

cone według wyższej taryfy, której wysokość nie została sprecyzowana.

Konsekwencje dla Ukrainy

Stronie ukraińskiej udało się zachować do 2024 r. niemal połowę obecnej wielkości tranzytu rosyjskiego gazu przez swoje terytorium. Mimo że należy to uznać za sukces, i tak nieuchronnie spowoduje to znaczący spadek zysków tranzytowych (według informacji strony ukraińskiej wyniosą łącznie minimum 7,2 mld USD w ciągu pięciu lat). Kluczowym celem Ukrainy było zachowanie maksymalnie dużego wolumenu rosyjskiego gazu transportowanego na Zachód (w 2018 r. było to 86,8 mld m³, do 29 grudnia br. 89,1 mld m³) na możliwie długi okres ze względu na przychody z tego tytułu sięgające dotychczas ok. 3 mld dolarów rocznie. W tym duchu utrzymana była pierwotna propozycja Komisji Europejskiej wysunięta w styczniu 2019 r., zakładająca zawarcie 10-letniego kontraktu tranzytowego na co najmniej 60 mld m³ gazu rocznie.

Z drugiej jednak strony bez nowego kontraktu tranzytowego, a po uruchomieniu obu nitek gazociągu TurkStream (2021 r.) i Nord Streamu 2 (koniec 2020 r.) przesył surowca przez terytorium ukraińskie mógłby spaść niemal do zera – w przypadku gdyby Gazprom uzyskał możliwość pełnego wykorzystywania nowych gazociągów, a popyt na rosyjski gaz utrzymał się na obecnym poziomie. Podpisane porozumienie przedłuży zatem użytkowanie systemu gazociągów tranzytowych o co najmniej pięć lat, zapewniając przepływ 40 mld m³, czyli według strony ukraińskiej minimalnej ilości niezbędnej dla utrzymania jego rentowności. Zarazem porozumienie nie daje żadnych gwarancji, że po 2024 r. Gazprom będzie kontynuował przesył przez ukraińskie gazociągi. Jego brak byłby równoznaczny z koniecznością wyłączenia sporej ich części. Ważne jest jednak, że uzgodnione warunki dają Ukrainie czas, aby się do tego przygotować i dostosować wielkość systemu przesyłowego do własnych potrzeb wewnętrznych.

Sukcesem strony ukraińskiej jest zmuszenie Gazpromu do wypłaty 2,9 mld dolarów odszkodowa-

nia zasądzonego przez arbitraż, co jest ważnym wsparciem dla ukraińskiego budżetu. Ukraina od początku konsekwentnie odrzucała rosyjskie żądanie rezygnacji z egzekucji długu, dopuszczając jedynie możliwość wycofania nowych pozwów wniesionych do arbitrażu w lipcu 2018 r.

” Obie strony uznały pakietowe porozumienie gazowe za kompromisowe, większość jego postanowień można uznać za sukces Ukrainy.

Negocjacje z Gazpromem toczyły się w trakcie przeprowadzania skomplikowanego procesu unbundlingu Naftohazu, będącego ważną częścią reformy sektora gazowego i warunkiem niezbędnym, aby nowy kontrakt z Gazpromem mógł zostać zawarty zgodnie z regułami unijnymi. Dopiero 31 października ustawa o unbundlingu została uchwalona przez Radę Najwyższą Ukrainy i 15 listopada podpisana przez prezydenta Wołodymyra Zełenskigo. Jej efektem jest wydzielenie z Naftohazu systemu gazociągów i przekazanie ich w koncesje na 15 lat spółce OGTSU (w 100% własność Ukrtranshazu, spółki córki Naftohazu). Następnie akcje OGTSU zostały przekazane spółce państwowej Magistralne Gazociągi Ukrainy. Unbundling zgodny jest z regułami tzw. trzeciego pakietu energetycznego UE i 17 grudnia spółka OGTSU została certyfikowana przez Wspólnotę Energetyczną, co 27 grudnia zostało potwierdzone przez Komisję Europejską. Głównym skutkiem unbundlingu będzie przejęcie przez OGTSU odpowiedzialności za tranzyt rosyjskiego gazu od 1 stycznia 2020 r.

W wynegocjowanych z Gazpromem nowych warunkach współpracy występują dwa podmioty ukraińskie: Naftohaz i OGTSU. Początkowo rosyjski koncern podpisze kontrakt z Naftohazem, występującym jako „organizator transportu gazu”, który będzie rezerwował w OGTSU moce przesyłowe w systemie gazociągowym. Bezpośrednie funkcje tranzytowe będzie wypełniać OGTSU, który również podpisze kontrakt z Gazpromem. Opłaty z tytułu tranzytu strona rosyjska będzie płacić Naftohazowi na podstawie ustalonej wcześniej taryfy. Ten z kolei będzie rozliczać się z operatorem. Nie jest jasne, jak w praktyce będzie działał ten

model. Z wypowiedzi strony rosyjskiej wynika, że to Gazprom naciskał na jego stworzenie, aby przenieść na Naftohaz, który w istocie staje się pośrednikiem, ryzyka związane z działalnością systemu gazociągowego Ukrainy po zakończeniu unbundlingu. Wydaje się jednak, że przyjęty model jest również korzystny dla Naftohazu, który zachowuje część zysków z tranzytu – dotychczas stanowiły one niemal połowę wszystkich jego przychodów.

Ostatni punkt protokołu z 20 grudnia przewiduje możliwość zawarcia kontraktu na bezpośrednie dostawy rosyjskiego gazu dla odbiorców ukraińskich. Od początku negocjacji pozostawało to ważnym celem Gazpromu, a zarazem nie wykluczały tego władze ukraińskie, oczekujące, że surowiec będzie tańszy od kupowanego z Zachodu. Z punktu widzenia Kijowa jest to o tyle ważne, że dawałoby możliwość złagodzenia podwyżki cen gazu w związku z planowanym ich urynkowieniem od 1 maja 2020 r. dla odbiorców indywidualnych i sektora publicznego.

Rosyjskie ustępstwa i korzyści

Warunki zawartego porozumienia wskazują na to, że w ostatniej fazie negocjacji więcej ustępstw uczyniła strona rosyjska. Chociaż w trakcie rozmów Moskwa zastrzelała retorykę i nie wykazywała gotowości rezygnacji z wysuwanych postulatów, w rzeczywistości miała słabszą pozycję negocjacyjną. Brak porozumienia tranzytowego z Ukrainą uniemożliwiłoby Gazpromowi realizację zobowiązań kontraktowych wobec wielu europejskich odbiorców rosyjskiego gazu, co oznaczałoby nie tylko poważne straty wizerunkowe, ale i ekonomiczne.

Po pierwsze, Moskwa *de facto* uznała dług arbitrażowy Gazpromu względem Naftohazu, choć w trakcie wcześniej prowadzonych negocjacji przedstawiciele strony rosyjskiej wielokrotnie podkreślali, że rezygnacja przez Ukrainę z dochodzenia roszczeń arbitrażowych jest warunkiem *sine qua non* rosyjskiej zgody na nowe porozumienie tranzytowe. Takie było oficjalne stanowisko w ostatniej publicznej wersji warunków nowego porozumienia opublikowanej przez Gazprom 25 listopada br.

Po drugie, Moskwa domagała się od Kijowa, aby zawarcie nowej umowy tranzytowej towarzyszyło podpisanie nowego kontraktu na dostawy rosyjskiego gazu na Ukrainę. Warunek taki został po raz pierwszy wysunięty podczas trójstronnych rozmów gazowych przeprowadzonych w styczniu 2019 r. Podpisany protokół nie przewiduje żadnych zobowiązań w tym zakresie, ale jedynie możliwość zawarcia takiej umowy w zależności od zainteresowania stron. Po trzecie, podstawowe parametry nowej umowy tranzytowej odbiegają od propozycji wysuwanych wcześniej przez stronę rosyjską. W ostatniej fazie negocjacji Gazprom zaproponował przedłużenie obecnego kontraktu tranzytowego lub zawarcie nowego jedynie na rok. Jeśli chodzi o wolumeny, to jeszcze w kwietniu 2018 r. przedstawiciele Gazpromu sugerowali, że możliwe jest zawarcie umowy zobowiązującej do przesyłu 10–15 mld m³ gazu.

Zawarte porozumienia zawierają jednak także rozwiązania korzystne dla Moskwy. Ustalone minimalne wolumeny tranzytu rosyjskiego gazu nie stanowią obciążenia dla Gazpromu, choć pewnym ustępstwem jest zgoda na wpisanie do kontraktu klauzuli *ship-or-pay* (protokół z 20 grudnia nie zawierał takiego warunku). W ciągu najbliższych kilku lat rosyjski koncern i tak byłby zmuszony do korzystania z ukraińskiej sieci przesyłowej

» Realizacja rosyjskich planów rezygnacji z ukraińskich szlaków została odsunięta o pięć lat, ale po 2024 r. utrzymanie tranzytowego znaczenia Ukrainy pozostaje niepewne.

w celu realizacji zobowiązań kontraktowych wobec odbiorców europejskich. Zapowiadane na styczeń 2020 r. uruchomienie gazociągu TurkStream pozwoli Gazpromowi przekierować relatywnie niewielkie ilości gazu przesyłanego obecnie szlakiem ukraińskim do Turcji. Nie jest natomiast jasne, kiedy rosyjski koncern uzyska możliwość wykorzystywania drugiej nitki TurkStreamu, której lądowe przedłużenie ma służyć do eksportu rosyjskiego gazu do odbiorców na południu Europy. Nie wiadomo także, kiedy i w jakiej skali uruchomione zostaną dostawy gazociągiem Nord Stream 2.

Ukończenie inwestycji może się opóźnić ze względu na amerykańskie sankcje, ale nawet po oddaniu gazociągu do użytku zakres jego komercyjnej eksploatacji będzie ograniczony ze względu na restrykcje wynikające z przyjętej w kwietniu 2019 r. nowelizacji dyrektywy gazowej. Ponadto wydane we wrześniu 2019 r. orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości UE, stwierdzające nieważność decyzji Komisji Europejskiej dotyczącej gazociągu OPAL, zmusiło rosyjski koncern do zmniejszenia przesyłu surowca gazociągiem Nord Stream 1 (wydana w 2016 r. decyzja przewidywała wyłączenia spod niektórych zasad tzw. trzeciego pakietu energetycznego, umożliwiając Gazpromowi wykorzystywanie pełnych mocy Nord Streamu 1). Jednocześnie brak zobowiązania do przedłużania kontraktu po 2024 r. pozwala Gazpromowi zachować elastyczność w zakresie kształtowania polityki handlowej w horyzoncie średnio- i długoterminowym. Niezależnie od obecnych problemów w ciągu pięciu lat rosyjski koncern z pewnością ukończy realizację projektu Nord Stream 2; najprawdopodobniej będzie też gotowa infrastruktura w krajach europejskich, umożliwiającą korzystanie z drugiej nitki gazociągu TurkStream.

Co dalej?

Choć zawarty 20 grudnia protokół był dokumentem politycznym, który nie skutkował żadnymi zobowiązaniami prawnymi, to obie strony wykazały wolę do realizacji jego postanowień, o czym świadczy zawarcie pakietu porozumień (z zaledwie jednodniowym opóźnieniem w stosunku do harmonogramu przewidywanego przez protokół). Tym samym wypracowany model współpracy gazowej ma szansę funkcjonować do końca 2024 r. Jeśli popyt na rosyjski gaz w Europie utrzyma się na obecnym poziomie, to wolumeny tranzytu przez terytorium Ukrainy mogą być w ciągu najbliższych lat nawet wyższe od zakontraktowanych – nie jest bowiem jasne, czy Gazprom będzie mógł w tym czasie przystąpić do pełnej eksploatacji alternatywnych szlaków przesyłowych. Choć realizacja rosyjskich planów rezygnacji z ukraińskich szlaków została odsunięta o pięć lat, to po 2024 r. utrzymanie tranzytowego znaczenia Ukrainy pozostaje niepewne.