



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 171 (1919), 4 grudnia 2019 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Patrycja Sasnal • Rafał Tarnogórski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Sebastian Płóciennik • Justyna Szczudlik • Daniel Szeligowski • Jolanta Szymańska
Marcin Terlikowski • Karol Wasilewski • Szymon Zaręba • Tomasz Żornaczuk

Trójstronne negocjacje w sprawie utrzymania tranzytu rosyjskiego gazu przez Ukrainę

Bartosz Bielizczuk

We wrześniu br. wznowiono, po ośmiomiesięcznej przerwie, negocjacje trójstronne KE–Ukraina–Rosja. Ich celem jest osiągnięcie porozumienia ws. tranzytu rosyjskiego gazu do UE przez Ukrainę – bieżąca umowa wygasa wraz z końcem roku. Rozmowy nie przyniosły dotąd przełomu. Późne wdrażanie przez Ukrainę regulacji energetycznych UE, na podstawie których ma funkcjonować tranzyt, utrudnia osiągnięcie konsensusu. Jednak faktyczną przeszkodę stanowi postawa Gazpromu i rosyjskich władz, które próbują w toku negocjacji wymusić polityczne ustępstwa.

Uwarunkowania. Negocjacje z udziałem ministrów energii Rosji i Ukrainy, przedstawicieli narodowych koncernów gazowych (Gazpromu i Naftohazu) oraz Komisji Europejskiej (KE) jako mediatora wznowiono w 2018 r., jednak szybko znalazły się w impasie. Starając się go przełamać, w styczniu br. KE zaproponowała podpisanie 10-letniej umowy na przesył 60 mld m³ gazu rocznie. Nie przyniosło to postępu: Rosjanie odwlekali negocjacje, licząc m.in. na korzystną dla siebie zmianę władz na Ukrainie po wyborach prezydenckich i parlamentarnych. Prorosyjskie siły poniosły jednak porażkę, a nowe władze (choć bardziej skłonne do rozmów) nie zmieniły zasadniczo podejścia, podobnie jak Naftohaz, którego kierownictwo zachowało dotychczas stanowiska.

Na niekorzyść Gazpromu działają przyjęte na początku br. zmiany w dyrektywie gazowej UE, które mogą utrudnić arbitralne porzucenie tranzytu przez Ukrainę, m.in. zmniejszając opłacalność budowy gazociągu Nord Stream 2 (NS2). W celu ich anulowania spółka budująca NS2 wszczęła w lipcu br. postępowanie przed Trybunałem Sprawiedliwości UE, a we wrześniu – przed trybunałem arbitrażowym powołanym na podstawie Traktatu karty energetycznej. Ponadto budowa NS2 uległa istotnemu opóźnieniu ze względu na późne wydanie przez władze Danii pozwolenia na budowę odcinka w duńskiej wyłącznej strefie ekonomicznej. Uzyskanie zgody to sukces Gazpromu, jednak termin jej wydania – 30 października – oznacza, że gazociąg zostanie wybudowany najwcześniej w połowie 2020 r., a nie, jak planował Gazprom, pod koniec 2019 r. [Z kolei moce istniejącego Nord Stream \(NS1\) dostępne dla Rosjan zostały ograniczone po wrześniowym wyroku sądu UE ws. OPAL.](#)

Jednocześnie Ukraina stara się od kilku lat przeprowadzić rozdział właścicielski (*unbundling*) ukraińskiego systemu przesyłowego (GTS): powierzyć zarządzanie nim spółce-operatorowi, wydzielonej z Naftohazu, co umożliwiłoby jej działanie zgodnie z regułami UE. Wydzielony operator ma rozpocząć funkcjonowanie 1 stycznia 2020 r., wymagana do tego jest m.in. jego certyfikacja (tj. potwierdzenie spełniania wymogu niezależności). Ukończenie reformy zwiększy transparentność ww. spółek, ułatwiając pozyskanie inwestycji i międzynarodowego wsparcia finansowego, poprawiając też wiarygodność Ukrainy w relacjach z UE.

Szlak ukraiński i alternatywy. KE naciska, by rozmowy trójstronne koncentrowały się na kwestiach technicznych: 10-letnia umowa ma zapewnić rentowność GTS oraz zwiększyć pewność dostaw rosyjskiego gazu. Dłuższa rezerwacja większych mocy przesyłowych GTS byłaby dla Rosji korzystna finansowo: oznaczałaby dla Gazpromu niższe koszty przesyłu. Jednak nacisk Rosjan, by zawrzeć roczną umowę tranzytową, jasno pokazuje, że interesuje ich przedłużenie umowy jedynie do czasu ukończenia alternatywnych gazociągów. Po ich ukończeniu tranzyt przez Ukrainę będzie ograniczony do minimum, co uderzy w rentowność GTS. Brak porozumienia nie wiąże się dla Rosjan z ryzykiem wstrzymania eksportu: po uzgodnieniu kwestii technicznych będą mogli swobodnie korzystać z GTS od 2020 r., gdy Ukraina zaimplementuje regulacje UE, zapewniające niedyskryminacyjny dostęp do gazociągów wszystkim dostawcom gazu.

Jednak w krótkiej perspektywie GTS wciąż będzie odgrywał znaczącą rolę. Narodowy Bank Ukrainy prognozuje, że w 2020 r. tranzyt przez GTS może wynieść ok. 50 mld m³, czyli ok. 35% przepustowości (wobec 87 mld m³ w 2018 r. i przewidywanego podobnego wykorzystania w br., mimo że Gazprom zgodnie z obowiązującym kontraktem powinien przesyłać minimum 110 mld m³). Wynika to z dwóch czynników. Po pierwsze, werdykt ws. OPAL pociąga za sobą ograniczenie dostępnych mocy przesyłowych przez NS1 o ok. 12 mld m³. Po drugie, od 1 stycznia 2020 r. nie pojawią się nowe moce przesyłowe stanowiące alternatywę dla GTS: NS2 o mocy 55 mld m³ zostanie ukończony najwcześniej w połowie 2020 r. i wymaga budowy dwóch lądowych odnóg w Niemczech (po 27,5 mld m³ każda; mają być gotowe odpowiednio do końca br. i 2020 r.).

Taktyka Rosjan. Rosjanie starali się osłabić wiarygodność Ukrainy, składając oferty przedłużenia obecnego kontraktu tranzytowego, co uniemożliwiłoby ukończenie *unbundlingu*. KE oraz Naftohaz odrzuciły jednak te oferty, a po wyborach prace nad nim przyspieszyły. Podczas wrześniowych rozmów strony zgodziły się, że nowe porozumienie musi być zgodne z prawem UE: Rosja domaga się zapewnień o jego wdrożeniu przez Ukrainę. Prezydent Władimir Putin zapowiedział gotowość umowy, jeśli Ukraina zaimplementuje prawo Unii. W przeciwnym wypadku – wg prezydenta – przedłużona ma zostać obecna umowa.

Finalizowanie przez Ukrainę reform na krótko przed końcem obowiązującego kontraktu stanowi dla Rosjan atut negocjacyjny, dając czas na wymuszenie na niej ustępstw. Odwołując się do potrzeby stosowania prawa UE, Gazprom chce zabezpieczyć sobie możliwość swobodnego dostępu do GTS po 2020 r. Rosjanie zwracają też uwagę UE na opóźniające się wdrażanie reform przez Ukrainę i mogą wykorzystać to jako pretekst do mnożenia przeszkód w rozmowach. Na przykład ze względu na ww. opóźnienia certyfikacja operatora ze strony UE ma nastąpić w grudniu. Daje to stronie rosyjskiej dodatkowe możliwości łączenia negocjacji gazowych z zaplanowanymi na grudzień rozmowami w formacie normandzkim lub przeciągania rozmów do 2020 r.

Przy okazji negocjacji Rosjanie chcą wymusić rezygnację z 2,56 mld dol., zasądzonych na korzyść Naftohazu w arbitrażu z Gazpromem, a także wycofanie innych skarg spółki oraz anulowanie nałożonej na Gazprom kary przez ukraiński urząd antymonopolowy. Forsują to przedstawiciele zarówno rosyjskiego koncernu, jak i Ministerstwa Energii, a Putin publicznie wskazywał zrzeczenie się zasądzonych roszczeń jako warunek konieczny zawarcia umowy. KE i Naftohaz odrzucają tę możliwość (Ukraina dopuszcza jednak spłatę 2,56 mld dol. i odsetek dostawami gazu), a ukraińska spółka złożyła nowy pozew arbitrażowy przeciw Gazpromowi za działania podejmowane w celu ominięcia tranzytu przez GTS. Pozew może zostać wycofany po zawarciu nowej długoterminowej umowy na tranzyt zgodnej z prawem UE. Dotychczasowy sprzeciw Gazpromu wobec jej uzgodnienia wynikał także z faktu, że ułatwiłaby ona poszukiwanie inwestorów dla GTS.

Podczas negocjacji strona rosyjska zaczęła włączać do rozmów tranzytowych zupełnie osobną kwestię określenia wielkości dostaw gazu na Ukrainę po 2019 r. Gazprom odmawiał ich realizacji pomimo werdyktu arbitrażowego nakazującego Naftohazowi odbiór minimum 4 mld m³ gazu rocznie w latach 2018–2019. Obecnie strony zaczęły jednak negocjować wykorzystanie ich do spłaty długu Gazpromu.

Wnioski i perspektywy. Bieżąca sytuacja jest dynamiczna, a kwestie gazowe będą prawdopodobnie omawiane na szczycie formatu normandzkiego 9 grudnia (np. podczas dwustronnego spotkania Zełenski–Putin). Rosja może sugerować partnerskie ułożenie relacji (i/lub np. dostawy taniego gazu dla Ukrainy) w zamian za ustępstwa, co wpisze się w szerszy wysiłek dyplomatyczny, by szukać zbliżenia z wybranymi krajami UE i korzystnego dla siebie uregulowania statusu Donbasu. Rosjanie mogą wysunąć nowe żądania, interpretując sygnały o [chęci odwilży wysyłane np. przez Francję jako gotowość do ustępstw](#).

Ponadto Rosja dąży do wymuszenia na Naftohazie zrzeczenia się roszczeń finansowych. O tym, jak istotna jest ta kwestia, świadczy osobiste i publiczne zaangażowanie Putina. Porozumienie ws. tranzytu nie jest jednak wykluczone, a dwustronne spotkanie ministrów i koncernów (w tym ukraińskiego operatora) dotyczące kwestii technicznych pod koniec listopada może o tym świadczyć.

Zgromadzenie rekordowych zapasów gazu w UE (w tym w magazynach należących do Gazpromu) może jednak skłaniać Rosjan do przeciągania rozmów, by wyrzucić presję na ukraińskie władze, kraje UE i nową KE. Spowodowałoby to wzrost cen gazu na europejskich giełdach, nie wywołując jednak kryzysu w dostawach, przed którym UE, a także Ukraina są zabezpieczone dzięki ww. zapasom. W związku z tym KE i państwa UE nie powinny wymagać dodatkowych ustępstw od Ukrainy lub Naftohazu, jednocześnie naciskając na władze w Kijowie, by ukończyły reformy.