



BIULETYN

Nr 41 (1153), 4 kwietnia 2014 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Jarosław Ćwiek-Karpowicz • Aleksandra Gawlikowska-Fyk • Artur Gradziuk • Piotr Kościński
Łukasz Kulesa • Roderick Parkes • Patrycja Sasnal • Marcin Terlikowski

Rynek gazu na Ukrainie: główne wyzwania i możliwe działania UE

Kinga Dudzińska, Aleksandra Gawlikowska-Fyk

W ostatnich dniach dwukrotnie podniesiono cenę rosyjskiego gazu dla Ukrainy, co prowadzi do wznowienia dyskusji o stanie ukraińskiego sektora gazowego i możliwości uregulowania należności wobec Gazpromu. Niewypłacalność Kijowa najbardziej zagraża kontynuacji rosyjskich dostaw, a stawką jest tu bezpieczeństwo energetyczne nie tylko samej Ukrainy, lecz także Unii Europejskiej, ponieważ przez to państwo przesyłana jest ponad połowa rosyjskiego gazu. Unia może zminimalizować ryzyko kryzysu tranzytowego, oferując ukraińskim władzom warunkową pomoc finansową – w tym na modernizację gazownictwa – oraz promując alternatywne źródła dostaw.

Z końcem marca br. przestała obowiązywać preferencyjna cena gazu ziemnego zaoferowana Ukrainie przez Gazprom na pierwszy kwartał 2014 r. Zniżka do 268,5 dol. za 1000 m³ była politycznym gestem wobec ekipy Wiktora Janukowycza w zamian za niepodpisanie umowy stowarzyszeniowej z UE. Wskutek zmiany sytuacji na Ukrainie od 1 kwietnia br. obowiązywać miała cena 385,5 dol., tymczasem dwa dni później Rosja podniosła ją do 485 dol. Wynika to z wypowiedzenia przez Moskwę umowy z 2010 r. na stacjonowanie rosyjskiej Floty Czarnomorskiej na Krymie, w zamian za którą Naftohaz, ukraińska państwowa spółka energetyczna, otrzymał 30% zniżki na zakup gazu. Oznacza to powrót do założeń umowy z 19 stycznia 2009 r., w której cena bazowa wynosi aż 450 dol. za 1000 m³ i jest indeksowana w oparciu o rynkową wycenę koszyka produktów naftowych. Rosja zapowiada też, że może domagać się rekompensaty strat, jeśli chodzi o cła i opłaty przesyłowe.

Ukraiński rynek gazu. Gaz ziemny to najważniejsze źródło energii w ukraińskim bilansie energetycznym – jego udział wynosi ok. 40%. Ukraina, która w 2013 r. zużyła 50,4 mld m³ gazu, jest jednym z największych jego konsumentów w Europie. Choć zapotrzebowanie na gaz maleje (w 2013 r. o 4,4 mld m³), przemysł i producenci energii elektrycznej wciąż zużywają go ok. 23 mld m³, odbiorcy prywatni i sektor publiczny 16 mld m³, a przedsiębiorstwa ciepłownicze blisko 9 mld m³. Przemysł płaci za gaz ceny rynkowe, ale odbiorcy indywidualni i ciepłownie korzystają z dopłat budżetowych (ukraińskie gospodarstwa domowe płacą ok. 20% ceny importowanego gazu). Subsydia pochłaniają ok. 7% PKB i zwiększają deficyt budżetowy. Zaniżanie cen oraz dominacja tradycyjnego, energochłonnego przemysłu (stal, produkcja chemiczna) skutkują wysokim popytem na gaz, a dodatkowym problemem jest niska efektywność energetyczna.

Ponad 60% gazu zużywanego na Ukrainie pochodzi z importu, a niemal monopolistycznym dostawcą jest Gazprom (od którego firmy ukraińskie kupiły w 2013 r. ok. 26 mld m³ surowca). Niewielką rolę (2,1 mld m³) odgrywał import od niemieckiego dostawcy RWE Supply&Trading przez tzw. połączenia rewersowe z Polską i Węgrami. Produkcja własna w 2013 r. wyniosła 20,4 mld m³. Z uwagi na duże uzależnienie od rosyjskich dostaw Ukraina zamierza w ciągu 10 lat zwiększyć do 30 mld m³ wydobycie własnego gazu, w tym łupkowego, którego chcą poszukiwać międzynarodowe koncerny (Chevron i Shell). Ukraińskie władze oficjalnie dążą też do dywersyfikacji dostaw, jednak budowa terminala LNG w Odessie się opóźnia, podobnie jak projekty nowych połączeń z UE czy też możliwość sprowadzania gazu z Azerbejdżanu, a wskutek kryzysu krymskiego Ukraina może utracić dostęp do złóż Morza Czarnego.

Główne problemy. Dla ukraińskiego sektora gazowego wyzwaniem jest nadmierna zależność od rosyjskiego importu przy niekorzystnych warunkach kontraktu na dostawy. Choć wg danych ukraińskiego operatora systemu

przesyłowego Ukrtransgazu w 2013 r. Ukraina zmniejszyła rok do roku import z Rosji o 15%, planując dalszą redukcję w 2014 r., formalnie jest to niezgodne z obowiązującym kontraktem. Umowa ze stycznia 2009 r. obliguje stronę ukraińską do zakupu gazu na poziomie 41 mld m³ rocznie, utrzymując zasadę *take or pay* i zakazując reeksportu, co uniemożliwia skuteczną dywersyfikację dostaw.

Ponadto zakontraktowana cena należy do najwyższych w Europie, zaś ceny płacone przez odbiorców Naftohazu – do najniższych. Spółka ponosi wysokie koszty zakupu, ale ze względu na zaniżanie cen nie może liczyć na wyrównanie rachunku płatniczego po stronie odbiorców. Dodatkowo w segmencie sprzedaży dla odbiorców przemysłowych konkurencją dla Naftohazu stanowi Ostchem Holding, spółka oligarchy Dmytra Firtasza. Już w 2012 r. wynegocjowała ona z Gazpromem niższe ceny (260 dol.) i przejęła sprzedaż dla kluczowych odbiorców Naftohazu (np. branży chemicznej). W 2013 r. import Ostchemu z Rosji zrównał się z importem Naftohazu (po 12,9 mld m³). W rezultacie dług państwowej spółki wobec Gazpromu wynosi już ponad 2 mld dol., co wręcz uniemożliwia niezbędne inwestycje i zakłóca płynność.

Problemem jest również struktura ukraińskiego rynku gazowego. Naftohaz odpowiada za produkcję, dystrybucję i transport surowca, jest też właścicielem gazociągów i systemu przesyłowego na Ukrainie, co powoduje niekonkurencyjność i nieprzejrzystość sektora. Choć Ukraina, przystępując w 2011 r. do Wspólnoty Energetycznej, zobowiązała się do reform wprowadzających podział branży według zasad prawa energetycznego UE, nie doszło do prywatyzacji czy restrukturyzacji Naftogazu. Brak transparentności sprzyja nadużyciom i umacnia powiązania biznesowe oligarchów ze strukturami politycznymi.

W duchu solidarności. Obecnie najważniejsza jest pomoc finansowa, bez której Ukraina nie będzie mogła zapłacić bieżących rachunków za gaz, uregulować długu wobec Gazpromu ani zreformować i zmodernizować sektora. Nierozliczenie należności w coraz większym stopniu grozi wstrzymaniem dostaw gazu z Rosji, co miałoby poważne konsekwencje dla Ukrainy. Przez kraj biegnie główny szlak tranzytowy rosyjskiego gazu (82 ze 155 mld m³ w 2013 r.), dlatego stawką w tym przypadku jest też bezpieczeństwo energetyczne UE. Unijny komisarz ds. energii Günther Oettinger zapowiedział, że część środków pomocowych zostanie przeznaczona na spłatę zadłużenia. Unia powinna udzielić gwarancji finansowych rządowi Ukrainy oraz zaproponować pomoc przy negocjacjach z Gazpromem w celu restrukturyzacji długu.

Kluczowa dla sektora gazowego na Ukrainie jest modernizacja i rozbudowa infrastruktury. Muszą się w to zaangażować Komisja Europejska, Europejski Bank Inwestycyjny, Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju oraz Bank Światowy. Podstawy współpracy określono we wspólnej deklaracji w sprawie modernizacji ukraińskiego systemu przesyłu gazu z marca 2009 r. Instytucje te powinny jednak nadzorować wydatkowanie środków przez Ukrainę, aby nie doszło do ich defraudacji.

Unia, która wyciągnęła wnioski z poprzednich kryzysów gazowych, podjęła działania zwiększające wewnętrzne bezpieczeństwo dostaw. Powinna je rozszerzyć też na Ukrainę. Choć w obecnej sytuacji gospodarczej reforma ukraińskiego gazownictwa nie jest priorytetem, to w dłuższej perspektywie jest niezbędna, tym bardziej że model reformowania sektora gazowego w oparciu o unijne ramy regulacji i liberalizacji rynku wynika z traktatu Wspólnoty Energetycznej. Na początku ważne będzie zapewnienie Ukrainie alternatywnych źródeł gazu na wypadek zakłócenia dostaw, a następnie ograniczenie zależności od Gazpromu. UE powinna więc promować kolejne połączenia rewersowe, wpisując je na listę unijnych projektów priorytetowych.

Nie zapewni to jednak dywersyfikacji dostaw, nawet pomimo planowanego importu ze Słowacji na poziomie do 10 mld m³ gazu rocznie, gdyż wciąż problemem pozostaje brak gazu w UE. Jeśli Gazprom wstrzyma dostawy na Ukrainę, Unia niewiele będzie mogła jej pomóc, bo ani eksport z krajów UE, ani zwiększenie produkcji wewnętrznej, ani wykorzystanie zapasów magazynowych (obecnie wyjątkowo małych) nie pozwolą na zaspokojenie ukraińskiego zapotrzebowania. Rozwiązaniem może się okazać wznowienie koncepcji platformy morskiej w Odessie, mogącej importować 5 mld m³ skroplonego gazu rocznie. Unia, współpracując z USA, powinna jak najszybciej zaoferować wsparcie techniczne i finansowe, by przyspieszyć realizację tej inwestycji, np. w formie leasingu terminala.

Decydujące będą działania UE w relacjach z Gazpromem, w tym konsekwentne stosowanie trzeciego pakietu energetycznego w przypadku inwestycji rosyjskich – Gazociągu Północnego (zwłaszcza jego niemieckiej odnogi OPAL) i Południowego, które pozwolą ominąć Ukrainę i zmniejszą tym samym jej rolę tranzytową. Komisja Europejska powinna szybko wydać decyzje w tej sprawie, ściśle przestrzegając warunków zwolnienia od zasad konkurencyjnych, a zwłaszcza wymogu, że inwestycja ma zwiększać konkurencyjność i bezpieczeństwo dostaw gazu.

KE musi też wykazać determinację w postępowaniu antymonopolowym przeciwko Gazpromowi. Od wyniku tego postępowania zależy, czy zostaną utrzymane niekorzystne zasady zakupu rosyjskiego gazu. Odejście od nich w kontraktach z unijnymi odbiorcami polepszy pozycję negocjacyjną Ukrainy, co istotnie wpłynie na bezpieczeństwo dostaw i powodzenie reformy sektora gazowego w tym kraju. Aby Ukraina mogła odczuć korzyści, jakie osiągają kraje członkowskie (zniesienie zakazu reeksportu, złagodzenie klauzuli *take or pay*, konkurencyjne ceny), UE powinna włączyć się jako pośrednik w negocjacje rosyjsko-ukraińskich umów gazowych lub zaoferować wsparcie techniczne na wypadek postępowania przed międzynarodowym arbitrażem. Pozwoliłoby to uniknąć udzielenia przez Ukrainę koncesji politycznych sprzecznych z jej interesami i zobowiązaniami międzynarodowymi.