



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

# BIULETYN

Nr 108 (1681), 14 sierpnia 2018 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski ● Bartosz Wiśniewski ● Rafał Tarnogórski  
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Karolina Borońska-Hryniewiecka ● Anna Maria Dyner ● Aleksandra Gawlikowska-Fyk  
Sebastian Płóciennik ● Patrycja Sasnal ● Justyna Szczudlik ● Marcin Terlikowski ● Tomasz Żornaczuk

## Negocjacje w sprawie utrzymania tranzytu gazu przez Ukrainę

Bartosz Bieliszczuk

*Wznowione w lipcu br. trójstronne rozmowy KE–Ukraina–Rosja na temat utrzymania tranzytu rosyjskiego gazu przez Ukrainę napotkają poważne wyzwania. Rosjanie chcą powiązać negocjacje z innymi kwestiami spornymi, a Ukraińcy nie ukończyli reformy rynku gazu. Dodatkowo KE pozbawiona jest formalnych narzędzi oddziaływania na pozostałe strony. Zapewniłoby je poparcie państw członkowskich UE dla zmian w dyrektywie gazowej oraz mandatu negocjacyjnego o statusie Nord Stream 2. Będzie to jednak wymagało przewyższenia niechęci państw wspierających budowę gazociągu.*

**Tranzyt przez Ukrainę: aspekty techniczne.** Ukraina dysponuje dużymi mocami przesyłowymi, jednak ze względów politycznych Rosja chce zminimalizować jej znaczenie, budując omijające ją gazociągi. Ukraiński system gazociągów (GTS) ma roczną moc przesyłową do Europy na poziomie ok. 142 mld m<sup>3</sup>. W 2004 r. przesyłał ok. 137 mld m<sup>3</sup> gazu, a w 2011 r. ok. 104 mld m<sup>3</sup>. W listopadzie 2011 r. ruszyła eksploatacja gazociągu Nord Stream 1. W rezultacie w 2014 r. tranzyt spadł do rekordowo niskiego poziomu ok. 62 mld m<sup>3</sup>. Jednak w związku z rosnącym eksportem rosyjskiego gazu do Europy, Rosja już w 2017 r. przesała przez Ukrainę ponad 90 mld m<sup>3</sup>. Nowe inwestycje mają zminimalizować tę zależność.

Budowa dodatkowych dwóch nitek Nord Stream (o rocznej mocy przesyłowej 55 mld m<sup>3</sup>) wraz z odnogą lądową w Niemczech (gazociąg EUGAL o łącznej mocy 55 mld m<sup>3</sup>) oraz dwóch nitek TurkStream do Turcji (po 15,75 mld m<sup>3</sup> każda, z czego jedna ma zastąpić tranzyt przez Ukrainę na Bałkany) da Rosji techniczne możliwości ograniczenia zależności od GTS. Gazprom dopuszcza utrzymanie niskiego przesyłu przez ukraiński system (10–15 mld m<sup>3</sup>) dla krótkoterminowych dostaw do Europy w okresach większego zapotrzebowania. Wolumen taki jest dla Ukraińców nieakceptowalny: minimalny tranzyt zapewniający utrzymanie ruchu GTS to ok. 30 mld m<sup>3</sup>. Rozmowy trójstronne mają pomóc w osiągnięciu porozumienia w sprawie dostaw gazu do UE przez Ukrainę, lecz nie jest jasne, o jakich wolumenach będzie mowa.

**Ukraina: obawy o tranzyt, opóźnione reformy.** Celem Ukrainy jest utrzymanie tranzytu co najmniej na poziomie zapewniającym rentowność GTS. Według ukraińskich ekspertów gwarantowałby to przesył ok. 50–60 mld m<sup>3</sup>. Utrzymanie go poniżej progu opłacalności pozbawi Ukrainę środków na modernizację GTS, zmuszając do subsydiowania go, lub trwale zmniejszy możliwości tranzytowe. Obawy budzi to, że Gazprom wraz z partnerami dąży do szybkiego ukończenia gazociągów, które pozwolą ominąć Ukrainę. W rozmowach mogłoby pomóc zakończenie ukraińskich reform zapewniających transparentne i konkurencyjne funkcjonowanie GTS. Zachęciłoby ono zachodnie koncerny do inwestycji i zarządzania gazociągami (rozwiązanie takie popiera KE). Ułatwiłoby również kolejne rundy negocjacji, redukując liczbę kwestii spornych, gdyż przyszłe rozmowy mają dotyczyć m.in. dostosowania funkcjonowania GTS do prawa UE. Pomimo obaw związanych z realizacją NS2, reformy te wstrzymywane były dotychczas przez wewnętrzne ukraińskie spory, opóźniające tzw. unbundling (wydzielenie z Naftohazu działalności przesyłowej do powołanej w tym celu spółki – MGU). Co więcej, na zmianę podmiotu

kontraktu tranzytowego na MGU musi wyrazić zgodę Gazprom – druga strona umowy<sup>1</sup>. „Unbundling” możliwy będzie zatem po wygaśnięciu (w końcu 2019 r.) umowy tranzytowej z rosyjskim koncernem. Mimo utrudnień ze strony Rosjan możliwa jest warunkowa certyfikacja (zgodnie z prawem UE) operatora GTS, jednak wymaga to inicjatywy Ukrainy w kwestii „unbundlingu”. Pozytywnym sygnałem może okazać się niedawne porozumienie Naftohazu i MGU w sprawie wspólnych działań.

**Taktyka i cele Rosji.** Taktyka Rosji przewiduje, oprócz sugerowania odmowy podpisania nowej umowy tranzytowej i ograniczenia w ten sposób przesyłu przez GTS, także włączenie do negocjacji innych kwestii spornych. Gazprom łączy podpisanie nowej umowy tranzytowej z „rozwiązaniem” sporu arbitrażowego z Naftohazem (wspominał o tym sam prezydent Putin). Rosyjski koncern odmawia wypłaty Ukraincom 2,56 mld dol. Kary, m.in. za stwierdzony w arbitrażu przesył przez GTS mniejszych ilości gazu niż przewidziane w kontrakcie minimum 110 mld m<sup>3</sup> rocznie. W odpowiedzi Naftohaz rozpoczął zajmowanie europejskich aktywów Gazpromu na poczet długu.

Realna pozycja negocjacyjna Rosji wydaje się słabsza, niż sugeruje to stanowcza postawa jej przedstawicieli. Wygaśnięcie kontraktu tranzytowego zbiega się w czasie z planowanym oddaniem do użytku NS2 w 2019 r. Inwestycja wymaga jednak ukończenia dwóch nitek EUGAL w Niemczech, które mają zostać oddane do użytku pod koniec lat 2019 i 2020. Jednocześnie budowa NS2 może napotkać utrudnienia: zablokowanie przez Danię ułożenia gazociągu w jej wodach terytorialnych czy wprowadzenie sankcji przez USA<sup>2</sup>. Łączna moc przesyłowa NS2 i drugiej nitki TurkStream (70,75 mld m<sup>3</sup>) zostawia niewielki wolumen dla tranzytu przez GTS. Gazprom podkreśla jednak, że popyt na rosyjski gaz w Europie będzie rosł, co może pomóc Ukrainie utrzymać część tranzytu.

Nie jest jasne, czy postawa rosyjskiego koncernu to element strategii negocjacyjnej, próba uzyskania dodatkowych koncesji czy gra na zerwanie negocjacji i ewentualny powrót do bilateralnych rozmów z Ukrainą. W przypadku postawienia warunków zaporowych i fiaska negocjacji Rosja będzie chciała przedstawić Ukrainę jako niewiarygodnego partnera, jednocześnie ukazując NS2 jako gwarancję niezawodnych dostaw.

**Rola i możliwości działania Komisji Europejskiej.** KE wykorzystuje format rozmów trójstronnych dla zapewnienia stabilnych dostaw gazu do UE. Sytuację Komisji komplikuje jednak to, że w 2019 r. jej obecny skład kończy kadencję. Również możliwości realnych działań KE są mocno ograniczone: może ona pełnić jedynie funkcję moderatora negocjacji między Rosją a Ukrainą. Sytuację tę zmieniłoby przyjęcie popieranym przez KE poprawek w dyrektywie gazowej oraz mandatu negocjacyjnego w sprawie statusu NS2, jednak niezbędna jest do tego zgoda państw członkowskich<sup>3</sup>. Gdyby reformy na Ukrainie zostały zakończone, dałoby to KE możliwość realnej weryfikacji zasad funkcjonowania NS2 i GTS, by oba szlaki konkurowały na przejrzystych zasadach. Przy obecnym stanie prawnym, mimo np. zapowiedzianej przez Naftohaz obniżki opłat tranzytowych, niemożliwe jest określenie, czy przełoży się to na większą opłacalność względem NS2.

Zainicjowane przez KE negocjacje, których pierwsza runda odbyła się w Berlinie, szczególnie mocno zaczęły wspierać Niemcy. Niemcy nie są wprawdzie formalnie ich stroną, zależy im jednak na osiągnięciu porozumienia. Chcą przez to osłabić krytykę ze strony swoich sojuszników i zredukować liczne kontrowersje związane z NS2 do kwestii utrzymania tranzytu przez Ukrainę<sup>4</sup>. Jednocześnie jednak mocno forsują budowę NS2 i blokują inicjatywę, które zwiększyłyby przejrzystość jego funkcjonowania.

**Wnioski i rekomendacje.** Problemy w rozmowach trójstronnych wynikają m.in. z poważnych napięć rosyjsko-ukraińskich, które utrudnią wypracowanie porozumienia. KE mogłaby odgrywać aktywniejszą rolę, mając poparcie państw UE dla zmian w dyrektywie gazowej oraz przyjęty mandat negocjacyjny w sprawie statusu NS2. Wymagałoby to jednak wsparcia również państw, którym zależy na jak najszybszej budowie gazociągu (Niemcy i Austria).

Polska może działać na rzecz wypracowania porozumienia w rozmowach trójstronnych. W tym celu ważne jest skłonienie Austrii, sprawującej prezydencję w Radzie UE, aby bezzwłocznie poddała pod dyskusję mandat negocjacyjny i zmiany w dyrektywie gazowej, co byłoby realizacją polityki „budowania mostów” w UE, deklarowanej przez Austrię. Polskie władze mogą też wraz z KE oraz państwami członkowskimi zabiegać, by Ukraina ukończyła reformy energetyczne, co otworzy drogę dla inwestycji w GTS oraz zarządzania nim przez europejskie koncerny. Ułatwi to dalsze rozmowy i koncentrację na pozostałych kwestiach spornych. Polska może także zgłosić Warszawę jako miejsce kolejnych rozmów trójstronnych.

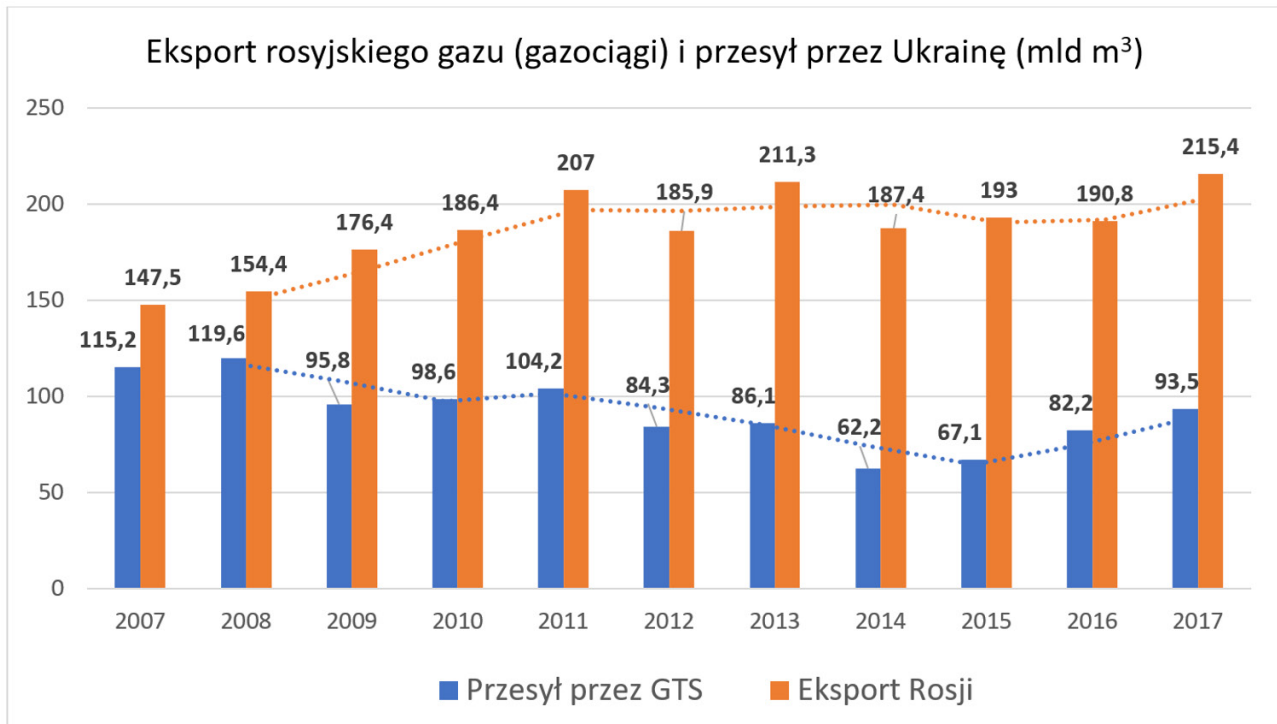
---

<sup>1</sup> B. Bielizszczuk, D. Szeligowski, *Ukraina: restrukturyzacja Naftohazu pod znakiem zapytania*, „Biuletyn PISM”, nr 26 (1599), 13 lutego 2018 r.

<sup>2</sup> B. Bielizszczuk, *Konkurencja pod kontrolą: perspektywa zastosowania prawa UE wobec Nord Stream 2*, „Biuletyn PISM”, nr 122 (1564), 6 grudnia 2017 r.

<sup>3</sup> *Ibidem*.

<sup>4</sup> A. Gawlikowska-Fyk i in., *Nord Stream 2: Inconvenient Questions*, „PISM Policy Paper”, nr 5 (165), 3 lipca 2018 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Naftohazu oraz raportów „BP Statistical Review of World Energy”, [www.naftogaz-europe.com](http://www.naftogaz-europe.com), [www.bp.com](http://www.bp.com).