

# BIULETYN

Nr 22 (887) • 5 marca 2012 • © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny), Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji),  
Jarosław Ćwiek-Karpowicz, Beata Górka-Winter, Artur Gradziuk, Beata Wojna

---

## Ukraińsko-rosyjskie negocjacje gazowe – konsekwencje dla Unii Europejskiej

Igor Lyubashenko

*Wykorzystując dążenie władz Ukrainy do obniżki cen rosyjskiego gazu, Gazprom usiłuje uzyskać pozycję monopolistyczną na ukraińskim rynku. Osiągnięcie tego celu przez Rosję utrudni proces liberalizacji tamtejszego rynku gazu zgodnie z założeniami unijnej polityki energetycznej. Unia Europejska powinna nadal wspierać reformę sektora energetycznego Ukrainy oraz podjąć wysiłki w celu włączenia się w negocjacje ukraińsko-rosyjskie jako pośrednik.*

17 lutego 2012 r. ambasador Rosji na Ukrainie Michaił Zurabow poinformował o chęci wznowienia przerwanych pod koniec ubiegłego roku rozmów na temat ceny rosyjskiego gazu eksportowanego na Ukrainę, wskazując tym samym możliwość renegocjacji umowy między rosyjskim koncernem Gazprom a ukraińską państwową spółką energetyczną Naftohaz. Obecnie obowiązująca umowa, zawarta 19 stycznia 2009 r. na dziesięć lat, jest niekorzystna dla Ukrainy, gdyż cenę kontraktową za rosyjski gaz wyznacza się na podstawie ceny bazowej w wysokości 450 dol. za 1000 m<sup>3</sup> oraz rynkowej ceny różnych produktów naftowych. Kontrakt zawiera także klauzulę o zakazie reeksportu oraz zasadę *take or pay*, zobowiązującą Ukrainę do systematycznego odbioru co najmniej 33 mld m<sup>3</sup> gazu rocznie. Szanse na wynegocjowanie trwałego porozumienia wydają się jednak ograniczone. Jedyne ustępstwo, jakie do tej pory zrobiła Rosja w kwestii cen gazu – zniżka od ceny kontraktowej dla strony ukraińskiej w zamian za przedłużenie stacjonowania rosyjskiej Floty Czarnomorskiej na Krymie do 2042 r. – wiązało się z politycznymi ustępstwami Ukrainy oraz zachowaniem dotychczasowego sposobu wyznaczania ceny.

**Stanowisko Rosji.** Podstawowym celem Rosji jest utrzymanie wysokiej ceny oraz zakontraktowanej ilości gazu dostarczanego Naftohazowi, który jest największym hurtowym odbiorcą Gazpromu. Pozwoli to zwiększyć przewidywalność dochodów w gospodarce rosyjskiej, uzależnionej od wpływów z eksportu ropy i gazu. Po wygaśnięciu w 2019 r. obowiązującej umowy osiągnięcie tego celu będzie możliwe dzięki uzyskaniu przez Rosję pozycji monopolistycznej na ukraińskim rynku przesyłu i dystrybucji gazu. Rosja dąży zatem do uzyskania kontroli nad całością ukraińskiego systemu gazociągów, co pozwoli jej skutecznie blokować ukraińskie projekty dywersyfikacji źródeł dostaw gazu oraz zapewni swobodę w ustalaniu jego ceny na ukraińskim rynku wewnętrznym z wyeliminowaniem Naftohazu jako pośrednika w transzycie surowca do odbiorców w UE. Uruchomienie Gazociągu Północnego w listopadzie 2011 r. oraz zgoda Turcji na budowę Gazociągu Południowego w grudniu 2011 r. są wykorzystywane przez Rosję jako argument na rzecz obniżenia wartości aktywów Naftohazu i ich przejęcia przez Gazprom.

Wykorzystując trudną sytuację Ukrainy, Rosja usiłuje zwiększyć jej zależność gospodarczą od siebie. Służy temu propozycja przejścia na opłatę za gaz w rublach. Ze względu na znaczny deficyt handlowy z Rosją może to prowadzić do niebezpiecznego wzrostu zadłużenia Ukrainy wobec wschodniego partnera. To z kolei może stać się dodatkowym mechanizmem ułatwiającym przejście kontroli nad aktywami Naftohazu.

Rosja dąży do uzyskania kontroli na ukraińskim systemem przesyłu gazu również ze względu na korzyści polityczne w postaci utrudnienia integracji Ukrainy z UE w sferze energetycznej. Ukraina

jako sygnatariusz Traktatu o Wspólnocie Energetycznej (WE) zobowiązała się bowiem do implementacji unijnego trzeciego pakietu energetycznego, zakładającego stworzenie wolnego rynku gazu m.in. przez rozdzielenie produkcji, przesyłu i dystrybucji gazu oraz budowę połączeń umożliwiających dywersyfikację źródeł dostaw gazu, co jest sprzeczne z interesem Rosji.

**Stanowisko Ukrainy.** Gaz ziemny jest głównym źródłem energii wykorzystywanym na Ukrainie (40% w bilansie energetycznym). Podstawowym celem władz Ukrainy jest obniżka ceny rosyjskiego gazu, pokrywającego w 2/3 zapotrzebowanie kraju na ten surowiec. Ułatwiłoby to rządowi ukraińskiemu prowadzenie zbilansowanej polityki budżetowej bez znacznego podniesienia ceny gazu dla gospodarstw domowych. Ceny gazu na rynku wewnętrznym są sztucznie utrzymywane na niskim poziomie zarówno dla przemysłu, jak i odbiorców indywidualnych, co generuje wysokie koszty dla budżetu państwa. Dzięki subsydiowaniu cen gazu Ukraina uzyskuje przewagę konkurencyjną dla zorientowanego na eksport przemysłu chemicznego i metalurgicznego, będącego podstawą tamtejszej gospodarki. Z kolei utrzymywanie niskich cen gazu dla klientów indywidualnych i przedsiębiorstw komunalnych (ok. 50% popytu) spowodowane jest tym, że władze chcą zyskać na popularności przed wyborami parlamentarnymi zaplanowanymi na jesień 2012 r. Dotacje budżetowe oraz rosnące zadłużenie Naftohazu spowodowane dopłacaniem do rosyjskiego gazu utrudniają dialog władz Ukrainy z Międzynarodowym Funduszem Walutowym, który wypłatę kolejnej transzy przyznanego w 2008 r. kredytu uzależnia od naprawy finansów publicznych.

Dążąc do uzyskania obniżki ceny gazu, władze ukraińskie zaoferowały stronie rosyjskiej liczne ustępstwa. W listopadzie 2011 r. rząd zgodził się na częściową opłatę rosyjskiego gazu w rublach, podjęto też decyzję o zaciągnięciu przez Naftohaz kredytu rublowego w rosyjskich bankach. Ponadto pod koniec ubiegłego roku przedstawiciele rządu ukraińskiego oświadczyli, że Ukraina może wystąpić z WE ze względu na rzekomo niewystarczające zaangażowanie tej instytucji w rozwiązanie problemów ukraińskiego sektora energetycznego.

Przerwanie negocjacji w grudniu 2011 r. wskazuje, że władze ukraińskie oczekują rezygnacji z części interesów przez stronę rosyjską. Oddanie kontroli nad systemem przesyłu gazu jest postrzegane jako poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa oraz interesów grup oligarchicznych. Rząd uwzględnił to, że negocjacje mogą się przedłużyć co najmniej do końca bieżącego roku, o czym świadczy przygotowanie budżetu na 2012 r. z założeniem obecnej ceny rosyjskiego gazu. Na początku 2012 r. zapowiedziano zwiększenie własnego wydobycia, obecnie wynoszącego ok. 20 mld m<sup>3</sup> (blisko 1/3 krajowej konsumpcji) oraz intensyfikację budowy odeskiego terminalu LNG, której projekt został zapoczątkowany w grudniu 2010 r., ale pozostawał w zawieszeniu ze względu na spodziewany pozytywny wynik negocjacji gazowych z Rosją.

**Wnioski i rekomendacje dla UE.** Obowiązujące umowy między Gazpromem a Naftohazem wprowadzają przejrzystość w ukraińsko-rosyjskich stosunkach gazowych i wyraźnie określają procedury rozstrzygnięcia sporów. Wobec tego brak kompromisu w obecnych negocjacjach gazowych między Ukrainą a Rosją prawdopodobnie nie spowoduje wstrzymania dostaw rosyjskiego gazu do UE. Z punktu widzenia UE i Polski główną kwestią pozostaje wrażliwość systemu energetycznego Ukrainy na nacisk ze strony Rosji. Utrzymanie zmonopolizowanego i nieprzejrzystego rynku gazu na Ukrainie, do czego dąży Rosja, jest sprzeczne z celami polityki energetycznej UE, polegającej na zapewnieniu bezpieczeństwa przez liberalizację wewnętrznego rynku energetycznego oraz na rozszerzeniu odpowiednich ram regulacyjnych na państwa sąsiedzkie. W interesie UE leży zatem utrzymanie Ukrainy w WE oraz wsparcie reform ukraińskiego rynku energetycznego.

Punktem odniesienia dla działań Unii wobec Ukrainy powinna zostać deklaracja w sprawie modernizacji ukraińskiego systemu przesyłu gazu z 23 marca 2009 r., podpisana przez rząd Ukrainy, Komisję Europejską, Europejski Bank Inwestycyjny, Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju oraz Bank Światowy. Konieczne wydaje się osiągnięcie podobnego porozumienia w odniesieniu do całego sektora gazowego oraz opracowanie na tej podstawie mechanizmów wspierających inwestycje na zasadzie warunkowości pozytywnej – stopniowe udostępnianie finansowania w zamian za przeprowadzenie reform. Równocześnie należy prowadzić działania na rzecz ograniczenia korupcji, budowy państwa prawa oraz zwiększenia świadomości społecznej w zakresie efektywności energetycznej.

UE powinna zaangażować się w ukraińsko-rosyjskie negocjacje gazowe jako pośrednik zgodnie z deklaracją komisarza ds. energii Günthera Oettingera ze stycznia 2012 r. Pozwoliłoby to uniknąć udzielenia przez Ukrainę daleko idących koncesji politycznych sprzecznych z jej długoterminowymi interesami i zobowiązaniami międzynarodowymi. Zgoda strony rosyjskiej na zaangażowanie UE jest wątpliwa, jednak Traktat o WE zobowiązuje strony do powstrzymania się przed działaniami mogącymi negatywnie wpłynąć na realizację celów Wspólnoty. Warto rozważyć wykorzystanie tego zapisu jako podstawy do ubiegania się przez Ukrainę o konsultacje w sprawie negocjacji ze stroną rosyjską ze strony innych uczestników WE.