

Marcin Koczan

Relacje gazowe Ukrainy z Rosją – próba zmiany modelu

Wstęp

W pierwszej dekadzie XXI w. relacje energetyczne między Ukrainą a Rosją opierały się na wypracowanych w latach 90. XX w. schematach. Można je scharakteryzować jako sieć skomplikowanych wzajemnych powiązań wykraczających daleko poza relacje energetyczne. Dla pewnego uproszczenia można je ująć w kilka charakterystycznych cech:

- 1) Ukraina była w 100% uzależniona od importu rosyjskiego gazu. Nawet jeżeli część dostaw pochodziła z innych republik (okresowo gaz rosyjski uzupełniano dostawami surowca z Uzbekistanu, w latach 90., i Turkmenistanu, w latach 2002-2009), to i tak wszystkie szlaki przesyłowe przechodziły przez terytorium rosyjskie;
- 2) ukraińska gospodarka była bardzo energochłonna, zużywała relatywnie duże ilości surowców energetycznych w przeliczeniu na jednostkę PKB, co powodowało wrażliwość na wahania cen gazu ziemnego i ewentualne przerwy w dostawach;
- 3) konieczność przejścia w rozliczeniach za dostawy ropy naftowej i gazu ziemnego na dolary amerykańskie istotnie zwiększyła obciążenia dla ukraińskiego budżetu, co z kolei spowodowało cykliczne pojawianie się zaległości w opłatach za dostarczony surowiec;
- 4) opóźnienia w regulacji zobowiązań wobec Gazpromu wielokrotnie skutkowały ograniczeniami dostaw gazu na Ukrainę (miało to miejsce np. w 1992, 1993, 1994, 2006, 2009 r.);
- 5) handel gazem charakteryzował się nieprzejrzystą strukturą. W latach 90. rolę pośrednika między Gazpromem a Naftohazem pełniła spółka INTE-RA, a w latach 2006-2009 firma RosUkrEnergó;
- 6) Rosja wykorzystywała politycznie kwestię dostaw surowców energetycznych (np. w procesie negocjacji podziału zasobów Floty Czarnomorskiej);

- 7) cena, jaką płaciła Ukraina za gaz, była wyraźnie niższa niż średnia cena dla innych odbiorców europejskich. Polityka cenowa na surowce energetyczne dawała Rosji narzędzie polityczne do wywierania presji na politykę władz w Kijowie.

Gaz jako narzędzie nacisku politycznego

Rosja wielokrotnie używała kwestii surowcowo-energetycznej jako narzędzia nacisku na władze w Kijowie, co było szczególnie widoczne w okresie wyborów parlamentarnych czy prezydenckich. Dzięki wysiłkom Kremla we wzajemnym handlu gazem została stworzona nieprzejrzysta struktura, która ułatwiała zakulisowe działania¹. Władze w Kijowie podejmowały wysiłki, nie bez sukcesów, aby strukturę handlu oprzeć jedynie na dwóch operatorach Gazpromie i Naftohazie². Nie udało się natomiast rozwiązać jednego ze strukturalnych problemów rosyjsko-ukraińskich stosunków energetycznych, a mianowicie zawierania kontraktów długoterminowych. Zawieranie kontraktów krótkoterminowych (rocznych, dwuletnich, pięcioletnich) w połączeniu z faktem, że cena za rosyjski surowiec dostarczany Ukrainie była niższa niż średnia cena europejska, powodowało, że Rosja uzyskiwała istotne narzędzie wpływu na ukraińską politykę i kształt wzajemnych relacji. Z końcem okresu, na jaki ustalano cenę, następowało zaostrzenie relacji. Pojawiała się kwestia zadłużenia za zrealizowane dostawy³. Podczas trudnego

¹ Na mocy porozumień rosyjsko-ukraińskich kończących kryzys gazowy w 2006 r. w proces sprzedaży rosyjskiego gazu na Ukrainę zostały włączone dwie spółki RosUkrEnergo i UkrHazEnerho. RosUkrEnergo należał w połowie do Gazpromu i do ukraińskich przedsiębiorców Dmytra Firtasza (45%) i Ivana Fursina (5%) natomiast spółka UkrHazEnerho w połowie do RosUkrEnergo i do Naftohazu. W tamtym czasie Ukraina otrzymywała surowiec nie z rosyjskich źródeł, ale za pośrednictwem Rosji gaz z państw Azji Centralnej (Turkmenistan, Uzbekistan, Kazachstan). Nie kupowała go jednak od Gazpromu tylko od jego pośredników w handlu surowcem. Łańcuch dostaw wyglądał w ogólnym zarysie następująco: Gazprom na podstawie długoterminowych kontraktów kupował gaz od państw Azji Centralnej. Następnie odsprzedawał (właściwie robił to Gazprom Export, spółka córka rosyjskiego monopolisty) surowiec wydobywany z własnych źródeł wraz z gazem środkowoeuropejskim firmie RosUkrEnergo, która organizowała jego transport do granicy z Ukrainą, a następnie sprzedawał gaz spółce UkrHazEnerho, odpowiedzialnej za dystrybucję paliwa na Ukrainie. A. Sarna, *Gazprom dyscyplinuje przyszłą ukraińską koalicję*, „Tydzień na Wschodzie. Biuletyn Analityczny Ośrodka Studiów Wschodnich” 2007, nr 25, s. 5.

² UkrHazEnerho udało się władzom ukraińskim wyeliminować z procesu sprzedaży w 2008 r., a firmę RosUkrEnergo w 2009 r.

³ Tak było też w 2008 r. W listopadzie prezydent Miedwiediew zwrócił się z wnioskiem do szefa Gazpromu o wyegzekwowanie zaległości Naftohazu za dostawy rosyjskiego gazu (ponad 2 mld USD). W drodze pospiesznie zorganizowanych negocjacji udało się znaleźć tymczasowe rozwiązanie problemu.

procesu negocjowania ceny na kolejny rok (odbywał się on zazwyczaj w okresie jesienno-zimowym, czyli wzrostu zapotrzebowania na surowiec, co było istotnym osłabieniem pozycji negocjacyjnej odbiorcy gazu), pojawiały się rosyjskie groźby wstrzymania dostaw na Ukrainę.

Na podstawie ukraińsko-rosyjskich porozumień z marca 2008 r., ustalono cenę 179,5 USD za 1000 m³. Obowiązywała ona jedynie do końca 2008 r. Prowadzone w ostatnich miesiącach roku negocjacje nie przyniosły rozstrzygnięcia. Brak porozumienia Gazprom wykorzystał jako pretekst (zdarzały się bowiem sytuacje, że Gazprom dostarczał gaz, mimo braku aktualnego kontraktu gazowego; poza tym rozbieżność między cenami, które strony gotowe były zaakceptować wynosiła 15 USD, a więc stosunkowo niewiele) do wstrzymania dostaw na Ukrainę 1 I 2009 r. Po tygodniu całkowicie wstrzymał nie tylko dostawy na Ukrainę, ale także tranzyt przez jej terytorium do odbiorców w Unii Europejskiej⁴. Unia starała się mediować między stronami sporu. Ponownie pojawił się projekt (podnoszony w Brukseli podczas poprzedniego kryzysu z 2006 r.), aby na ukraińskich gazociągach tranzytowych umieścić specjalne liczniki mierzące ilości przesyłanego surowca z Rosji na Ukrainę i z Ukrainy do UE. W Parlamencie Europejskim w Komisji Spraw Zagranicznych odbyło się 8 I spotkanie z przedstawicielami Gazpromu i Naftohazu. W dniu 11 I uzgodniono powołanie międzynarodowej komisji, która kontrolowała czy do Unii Europejskiej dopływa wysłany z Rosji gaz.

Niewątpliwie Rosja w kryzysie gazowym z początków 2009 r. była stroną rozgrywającą⁵. Zaostrzając przebieg konfliktu, najprawdopodobniej chciała osiągnąć określone cele, daleko wykraczające poza oficjalnie podnoszoną przyczynę zaprzestania dostaw i tranzytu surowca, czyli ustalenie ceny gazu dla Ukrainy na 2009 r. Do celów krótkoterminowych zaliczyć można destabilizację sytuacji politycznej na Ukrainie, która mogłaby przyspieszyć upadek rządu Julii Tymoszenko, przedterminowe wybory, a w konsekwencji dojście do władzy Partii Regionów. Cele długoterminowe, jakie Rosja chciała osiągnąć, to przede wszystkim przekonanie europejskiej opinii publicznej i elit politycznych, że Ukraina to niewiarygodny partner i główna przeszkoda w niezakłóconym realizowaniu dostaw rosyjskiego gazu do UE. To w konsekwencji zwiększyłyby, w opinii Moskwy, skuteczny lobbing na rzecz rosyjskich projektów infrastrukturalnych omijających państwa tranzytowe, takie jak gazociągi North Stream i South Stream.

Kryzys gazowy został zażegany 19 I 2009 r. Prezesi Gazpromu i Naftohazu podpisali dziesięcioletni kontrakt na dostawy gazu na Ukrainę. Zgodnie z jego

⁴ Szerzej o tematyce ukraińsko-rosyjskich kryzysach gazowych: M. Sienkiewicz, *Rosyjsko-ukraińskie konflikty gazowe*, „Racja Stanu. Studia i Materiały” 2010, nr 2(8), s. 133-149.

⁵ Zob. opinię Fiodora Łukjanowa, który był przekonany, że Rosja poniosła większe wizerunkowe straty niż Ukraina. „Gazeta Wyborcza”, 12 I 2009, s. 28.

postanowieniami jako cenę bazową za 1000 m³ przyjęto 450 USD⁶. Była to jedna z najwyższych cen za rosyjski surowiec w Europie. Ukraina zakontraktowała też większe ilości gazu niż była w stanie zużyć. Ponadto Kijów zgodził się na niekorzystną dla siebie formułę „take or pay”, która oznaczała, że niezależnie czy Ukraina odbierze lub nie zakontraktowany surowiec i tak będzie musiała za niego zapłacić. Jednym z korzystnych postanowień rosyjsko-ukraińskiego porozumienia było ostateczne wyeliminowanie RosUkrEnergo jako pośrednika w handlu gazem.

Po zmianie władzy na Ukrainie na początku 2010 r. rząd Mykoły Azarowa rozpoczął starania o renegotjowanie zawartego przez Julię Tymoszenko kontraktu gazowego. Odpowiednie porozumienia podpisano i ratyfikowano w kwietniu 2010 r. Ukraina za zgodę na stacjonowanie rosyjskiej Floty Czarnomorskiej w Sewastopolu do 2042 r. uzyskała rabaty na dostawy rosyjskiego gazu.

Wydarzenia polityczne, które miały miejsce na Ukrainie na przełomie 2013 i 2014 r. doprowadziły ostatecznie do zmiany władzy w Kijowie. To nie mogło pozostać bez reakcji Moskwy. Władze rosyjskie mocno zaangażowały się w działania dezintegracyjne na Półwyspie Krymskim i we wschodnich obwodach Ukrainy. Rosja w tym okresie nasiliła presję na nowe władze w Kijowie, używając także argumentów z zakresu współpracy gazowej. W marcu 2014 r. rzecznik prezydenta Putina, Dmitrij Pieskow, oznajmił, że Rosja anuluje zniżkę za gaz wynikającą z umowy z 2010 r. (była to zniżka przyznana w zamian za stacjonowanie na Krymie rosyjskiej Floty Czarnomorskiej), a także zniżki przyznane Ukrainie w grudniu 2013 r. W czerwcu 2014 r. Gazprom wprowadził system przedpłat na dostarczany surowiec i wstrzymał jego dostawy do czasu uregulowania długów Naftohazu szacowanych przez Gazprom na 4,5 mld USD. W tym samym miesiącu obie strony ogłosiły złożenie pozwów przed Trybunałem Arbitrażowym w Sztokholmie. Wydaje się, że głównym celem Gazpromu w tamtym czasie nie była chęć odzyskania długu, choć to było oficjalnym powodem pozwu, ale chęć dyskredytowania strony ukraińskiej jako wiarygodnego partnera tranzytowego w przesyle gazu do krajów Unii Europejskiej. Miało to wzmocnić pozycję Gazpromu wobec Komisji Europejskiej i przyspieszyć podjęcie korzystnych dla rosyjskiej firmy rozstrzygnięć odnośnie gazociągów South Stream i Opal (lądowe przedłużenie North Stream). Głównym celem Ukrainy z kolei była rewizja niekorzystnego kontraktu gazowego zawartego w 2009 r. (chodziło m.in. o obniżenie ceny za gaz i rewizję klauzuli „take or pay”) i redukcja możliwości Rosji oddziaływania na politykę Kijowa.

Zgodnie z umową podpisaną w 2009 r. (z późniejszym aneksem podpisanym w kwietniu 2010 r.) między Naftohazem a Gazpromem, ilość zakontraktowanego gazu ziemnego wynosiła 52 mld m³. Strona ukraińska miała możliwość obniżenia

⁶ S. Matuszak, *Ukraińsko-rosyjski spór gazowy*, „Analizy OSW”, 7 IX 2011.

tego wolumenu o 20% po uprzedniej notyfikacji Gazpromowi co najmniej pół roku przed rozpoczęciem roku, którego obniżenie zapotrzebowania dotyczyło i dodatkowo obniżenie zapotrzebowania o kolejne 20% bez konieczności zgłaszania. W styczniu 2013 r. Gazprom zażądał od Naftohazu spłaty 7 mld USD za niewystarczająco wysokie ilości odebranego w 2012 r. gazu ziemnego⁷. Strona ukraińska odmówiła, utrzymując, że wywiązała się z obowiązków kontraktowych.

W czerwcu 2014 r. Gazprom złożył pozew do Trybunału Arbitrażowego w Sztokholmie przeciw Naftohazowi odnośnie cen gazu i nieuregulowanego (zdaniem strony rosyjskiej) zadłużenia. Naftohaz nie pozostał w tej sytuacji bierny i odpowiedział pozwami przeciw Gazpromowi dotyczącymi cen za dostarczany surowiec i warunków tranzytu rosyjskiego gazu przez terytorium Ukrainy.

W grudniu 2017 r. Trybunał Arbitrażowy w Sztokholmie wydał orzeczenie w kwestii sporu między Gazpromem a Naftohazem w zakresie różnych wymiarów współpracy między obiema firmami:

- 1) Trybunał zmodyfikował formułę kształtowania ceny (wcześniej cena gazu była wynikową cen ropy naftowej, teraz została powiązana ze spotową ceną surowca na niemieckim rynku);
- 2) zmniejszył wysokość zakontraktowanego surowca z 52 mld m³ określonych w kontrakcie z 2009 r. do 5 mld m³ na lata 2018-2019, czyli do końca obowiązywania aktualnego kontraktu;
- 3) zniósł zakaz reeksportu przez Ukrainę rosyjskiego surowca;
- 4) Trybunał uznał, że strona ukraińska nie jest zobowiązana do zapłacenia za surowiec dostarczany przez Gazprom bezpośrednio na tereny niekontrolowane przez rząd w Kijowie.

Mimo że Ukraina nie osiągnęła wszystkich zakładanych celów, to jednak wyrok co do zasady był korzystny dla strony ukraińskiej.

Gazociągi tranzytowe jako karta przetargowa

Mimo że Rosja od kilku lat intensywnie rozbudowuje alternatywne szlaki przesyłu gazu ziemnego, nadal przez terytorium Ukrainy biega ważne gazociągi transportujące surowiec z terytorium Rosji do europejskich odbiorców. Wraz z procesem rozszerzenia Unii Europejskiej na wschód, znaczenie Ukrainy jako państwa tranzytowego rosło w związku z faktem, że gaz tłoczony przez Ukrainę dostarczany był do większości nowych członków UE, stanowiąc niekiedy 100% dostaw. Poniższa tabela przedstawia stopień zależności poszczególnych krajów UE od rosyjskiego surowca i ukraińskich szlaków przesyłowych po wejściu Bułgarii do UE.

⁷ W. Konończuk, *Gaz instrumentem rosyjskiej presji na Ukrainę*, „Analizy OSW”, 30 I 2013.

Tabela 1. Państwa członkowskie UE, które importują rosyjski gaz przez Ukrainę (dane za rok 2007)

Nazwa kraju	Udział rosyjskiego gazu w krajowym zużyciu (w %)	Udział tranzytu przez Ukrainę w imporcie rosyjskiego gazu (w %)
Słowacja	100,0	100
Czechy	78,9	100
Bułgaria	78,6	100
Grecja	77,6	100
Austria	64,0	100
Węgry	58,8	100
Słowenia	58,0	100
Polska	41,8	40
Niemcy	39,3	49
Rumunia	28,2	100
Włochy	26,7	100
Francja	13,4	100

Źródło: opracowanie własne na podstawie: „Tydzień na Wschodzie. Biuletyn Analityczny Ośrodka Studiów Wschodnich” 2009, nr 1 (76).

Kwestia magistrali przesyłowych była w relacjach ukraińsko-rosyjskich kluczowym zagadnieniem właściwie od rozpadu ZSRR. Przez terytorium Ukrainy biegły bowiem główne szlaki przesyłu surowca na zachód i południe Europy. Rosja chcąc sprzedawać gaz ziemny swoim europejskim kontrahentom, musiała go tłoczyć przez Ukrainę. To uzależnienie powodowało, że Moskwa lansowała projekty zmierzające do przejścia lub rozciągnięcia protektoratu, ewentualnie kontroli nad ukraińskimi gazociągami, czy to bezpośrednio przez różnego rodzaju projekty biznesowe, czy to pośrednio przez wywieranie skutecznego nacisku politycznego na władze w Kijowie. Z uwagi na brak długotrwałych sukcesów takiej strategii, Gazprom zdecydował się na budowę alternatywnych szlaków przesyłowych omijających terytorium Ukrainy. Miały temu służyć trzy sztandarowe inwestycje infrastrukturalne Gazpromu, gazociągi: Nord Stream 1, Nord Stream 2 i Turkish Stream (wcześniej South Stream). Pierwsza nitka Nord Stream 1 została uruchomiona w 2011 r., druga w 2012 r. i jest to właściwie jedyny funkcjonujący gazociąg, który został wybudowany w celu ominięcia Ukrainy. Pomimo deklaracji i zapewnień Gazpromu uruchomienie Nord Stream 2 nie nastąpi do 2020 r.⁸

⁸ W kwietniu 2019 r. duńska Agencja Energetyki zażądała od spółki Nord Stream 2 dodatkowych analiz oddziaływania na środowisko. Ostateczną zgodę na budowę agencja wydała w październiku 2019 r.

Jego ostateczne ukończenie będzie zależec m.in. od skutków sankcji, jakie władze USA nałożyły na firmy zaangażowane w budowę tego gazociągu⁹. Z kolei gazociąg Turkish Stream jest zaawansowany w budowie i na początku stycznia 2020 r. ma zostać uruchomiona jego pierwsza nitka¹⁰. Będzie nią tłoczony 15 mld m³ z przeznaczeniem dla Turcji. Taką ilość gazu będzie można przekierować do nowego gazociągu z ukraińskiej magistrali. Mimo to nie uda się Rosji zrealizować strategicznego celu, to jest całkowitego uniezależnienia się od ukraińskich szlaków przesyłowych do 2020 r. Oznacza to, że Rosja *nolens volens* będzie musiała tłoczyć przez terytorium Ukrainy do 50 mld m³ (w wariantcie optymistycznym dla Gazpromu) do nawet 100 mld m³ gazu rocznie (w wariantcie pesymistycznym)¹¹. Ten wolumen będzie sukcesywnie przez Rosję obniżany wraz z uruchomieniem gazociągu Nord Stream 2 i drugiej nitki Turkish Stream, która będzie tłoczyć gaz do europejskich odbiorców.

Poważnym ciosem w pozycję Gazpromu było orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 10 IX 2019 r. w sprawie unieważnienia decyzji Komisji Europejskiej (z 28 X 2016 r.) umożliwiającej zwiększone, względem prawa unijnego, wykorzystywanie przez Gazprom gazociągu OPAL. Spowodowało to automatyczne obniżenie możliwości przesyłu gazu przez Nord Stream o 12,8 mld m³ rocznie i poważne konsekwencje dla lądowych kontynuacji gazociągów Turkish Stream i Nord Stream 2.

Opóźnienia w realizacji Nord Stream 2 i wyrok TSUE niewątpliwie wzmocniły pozycję Ukrainy w negocjacjach umowy dotyczącej przesyłu rosyjskiego surowca. Pierwsze trójstronne rozmowy (UE-Ukraina-Rosja) rozpoczęły się 19 IX 2019 r w Brukseli. Ukrainie zależy na zawarciu długoterminowego kontraktu (10 lat) i gwarantowanej ilości przesyłanego surowca, która zapewni rentowność ukraińskiemu operatorowi sieci przesyłowych. Rosja dążyła do przedłużenia obecnego kontraktu, ewentualnie do zawarcia nowej krótkoterminowej umowy. Przy okazji negocjacji Kreml próbował wymóc na władzach ukraińskich rezygnację z 2,56 mld USD zasądzonych na rzecz Naftohazu przez Trybunał Arbitrażowy, a także wycofanie złożonych przez ukraińską spółkę pozostałych pozwów przeciw

⁹ Więcej o zakresie sankcji: A. Łoskot-Strachota, *Sankcje przeciw Nord Streamowi 2 w budżecie obronnym USA*, „Analizy OSW”, 19 XII 2019. Artykuł opisuje zakres sankcji uchwalonych przez Kongres USA. Ostateczna decyzja należała do prezydenta USA, który zgodnie z amerykańską Konstytucją miał 10 dni na podpisanie projektu. Prezydent Trump 20 XII 2019 r. podpisał regulację wprowadzającą sankcje.

¹⁰ We wrześniu 2019 r. operator bułgarskiego systemu przesyłowego – Bulgartransgaz podpisał z saudyjskim konsorcjum Arkad umowę na budowę kluczowego lądowego odcinka drugiej nitki Turkish Stream, biegnącego od granicy turecko-bułgarskiej do bułgarsko-serbskiej. M. Seroka, *Bułgaria: nowa formuła gazociągu South Stream*, „Analizy OSW”, 25 IX 2019.

¹¹ A. Łoskot-Strachota, S. Kardaś, *Cios w interesy Gazpromu. Wyrok TSUE w sprawie gazociągu OPAL*, „Komentarze OSW”, 11 IX 2019.

Gazpromowi¹². Ostatecznie, po serii spotkań negocjacyjnych, w dwu i wielostronnych formatach, przy zaangażowaniu m.in. Komisji UE i niemieckich władz udało się 19-20 XII 2019 r. podpisać trójstronny protokół, który ma być podstawą do zawarcia ukraińsko-rosyjskiej umowy tranzytowej (umowa ma być podpisana do 29 XII 2019 r.)¹³. Jego główne postanowienie można uznać za sukces władz ukraińskich:

- 1) Gazprom zobowiązał się do podpisania pięcioletniego kontraktu na przesył 65 mld m³ gazu w pierwszym roku obowiązywania umowy i 40 mld m³ w kolejnych czterech latach. Kontrakt będzie można przedłużyć na kolejne 10 lat do roku 2034;
- 2) Gazprom zapłaci Naftohazowi zasądzoną przez Trybunał Arbitrażowy w Sztokholmie karę w wysokości 2,9 mld USD;
- 3) strona ukraińska wycofa z Trybunału Arbitrażowego inne pozwy przeciwko Gazpromowi;
- 4) zostanie anulowana kara nałożona przez Komitet Antymonopolowy Ukrainy na Gazprom w wysokości 7,3 mld USD¹⁴.

Reformy wewnętrzne na Ukrainie jako próba wyjścia z błędnego koła

W kwietniu 2015 r. ukraiński parlament przyjął ustawę o rynku gazu. Ustawa była pisana we współpracy z sekretariatem Wspólnoty Energetycznej, a jej wprowadzenie było kluczowe dla przekazania przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy pakietu pomocowego w wysokości 17,5 mld USD. Główne założenia tej reformy:

- 1) rozdzielenie firm zajmujących się przesyłem i magazynowaniem surowca od gazowych traderów, zgodnie z zasadami tzw. trzeciego pakietu energetycznego UE. Ma to stworzyć podwaliny pod konkurencyjny rynek gazu. W lipcu 2016 r. ukraiński rząd zatwierdził powstanie dwóch spółek: Podziemne Magazyny Gazu Ukrainy (spółka będzie zarządzać 12 magazynami gazu o łącznej pojemności 31 mld m³ gazu) i Magistralne Gazociągi Ukrainy. Stworzenie transparentnie i nowoczesnie zarządzanych spółek

¹² Szerzej o stanowiskach negocjacyjnych: B. Bieliszczyk, *Trójstronne negocjacje w sprawie utrzymania tranzytu rosyjskiego gazu przez Ukrainę*, „Biuletyn PISM” 2019, nr 171 (1919).

¹³ Polska Agencja Prasowa podała, że kontrakt na tranzyt rosyjskiego gazu przez terytorium Ukrainy do odbiorców w Unii Europejskiej został podpisany 30 XII 2019, <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C564216%2CGazprom-i-ukraina-podpisaly-kontrakt-na-tranzyt-gazu.html> (31 XII 2019). W chwili aktualizacji niniejszego artykułu nie były znane szczegóły zawartej umowy.

¹⁴ Szerzej: S. Kardaś, W. Konończuk, *Tymczasowa stabilizacja: porozumienie gazowe Rosja–Ukraina*, „Komentarze OSW”, 31 XII 2019.

ma przyciągnąć zachodnich inwestorów. Docelowo niezależność miały uzyskać spółki Naftohazu, zajmujące się wydobywaniem surowca, transportem, magazynowaniem i dystrybucją;

- 2) urynkwienie cen gazu także dla klientów indywidualnych, co miało docelowo doprowadzić do uzdrowienia finansów Naftohazu, spadku konsumpcji surowca i wytworzenie ekonomicznej presji na zwiększenie energoefektywności gospodarki i sektora komunalnego;
- 3) restrukturyzacja i naprawienie finansów Naftohazu. Było to konieczne z uwagi na rosnące obciążenie dla budżetu państwa długiem spółki, który w 2014 r. sięgnął poziomu 106,6 mld UAH, co odpowiadało 6,7% ukraińskiego PKB. Reformy, choć trudne, przyniosły efekt – w 2016 r. Naftohaz po raz pierwszy odnotował zysk na poziomie 1 mld USD¹⁵;
- 4) wprowadzenie niezależnego regulatora rynku energetycznego. We wrześniu 2016 r. ukraiński parlament uchwalił ustawę o powołaniu Narodowej Komisji ds. Regulacji Sektora Energetycznego i Usług Komunalnych.

Podejmując trudne reformy swojego sektora gazowego Ukraina z jednej strony rozwiązuje bieżące kwestie uzdrowienia sytuacji gospodarczej, ale z drugiej jest to przygotowanie do wyzwań, które nadejdą w perspektywie kilku następnych lat, tj. całkowitego uniezależnienia się Rosji od konieczności transportowania gazu przez terytorium Ukrainy.

Próba emancypacji

W przeszłości władze Ukrainy podejmowały wysiłki zmierzające do uniezależnienia się od dostaw gazu ziemnego z Rosji, ale w dłuższej perspektywie nie przynosiły one spodziewanych efektów, można do nich zaliczyć:

- 1) budowę terminala do odbioru gazu skroplonego na wybrzeżu Morza Czarnego. Mimo że prace nad projektem zostały zainicjowane w sierpniu 2010 r.¹⁶, do dzisiaj budowa terminala nie została rozpoczęta;
- 2) wydobywanie gazu ze złóż alternatywnych. W maju 2012 r. rozstrzygnięto pierwsze konkursy na eksploatację gazu łupkowego ze złoża juzowskiego, położonego w obwodzie charkowskim i donieckim na wschodzie Ukrainy, które wygrał Shell¹⁷. Holenderska firma w 2016 r. wycofała się jednak z inwestycji w gaz ze skał łupkowych na Ukrainie;

¹⁵ W. Konończuk, S. Matuszak, *Czarne chmury nad reformą ukraińskiego rynku gazu*, „Komentarze OSW”, 4 X 2017.

¹⁶ Więcej: S. Matuszak, A. Sarna, *Od stabilizacji do stagnacji. Próby reform Wiktora Janukowycza*, „Punkt Widzenia OSW” 2013, nr 32, s. 36-37.

¹⁷ Więcej na ten temat: M. Honczar, *Pierwsze kroki w nieznanym. Perspektywy wydobywania gazu niekonwencjonalnego na Ukrainie*, „Komentarze OSW”, 27 IV 2013.

- 3) wydobycie gazu na szelfie czarnomorskim. W sierpniu 2012 r. podpisano umowę z konsorcjum pod kierownictwem Exxon Mobile na eksploatację złoża Skifskie na szelfie Morza Czarnego (gaz ziemny i ropa naftowa). Mimo że zachodnie koncerny gotowe były zainwestować kilkaset milionów USD w próbne odwierty, prace zostały wstrzymane z uwagi na niestabilną sytuację polityczną w regionie.

W październiku 2015 r. rząd w Kijowie rozpoczął reformę sektora gazowego opartego na restrukturyzacji Naftohazu i liberalizacji rynku wewnętrznego. W związku z uruchomieniem możliwości przesyłu zwrotnego (tzw. rewersu) ze Słowacji (chodzi o gazociąg Vojany-Użhorod) o przepustowości do 14,5 mld m³ (wcześniej przepustowość tego interkonektora wynosiła tylko 9,5 mld m³)¹⁸ wzmocniła się pozycja Naftohazu w relacjach z Gazpromem, a także znacznie zwiększyły się możliwości Ukrainy reagowania w sytuacjach kryzysowych. Ukraina posiada dodatkową możliwość sprowadzania surowca z Polski (maksymalnie 1,5 mld m³) i z Węgier (maksymalnie 6 mld m³). Pojawienie się realnych możliwości dywersyfikacji dostaw gazu ziemnego przyczyniło się do znacznego wzrostu importu surowca z kierunku zachodniego od 5,1 mld m³ w roku 2014 do 14,1 mld m³ w 2017 r.¹⁹. Ten proces zbiegł się ze spadkiem popytu krajowego. Jego zasadnicze przyczyny można ująć w trzech punktach:

- 1) utrata kontroli nad częścią Donbasu, gdzie dominował energochłonny przemysł ciężki;
- 2) spowolnienie gospodarcze na Ukrainie (w 2014 r. PKB Ukrainy spadł o niemal 7%, w kolejnym roku spadek osiągnął niemal 10%);
- 3) w 2015 r. rząd rozpoczął proces podnoszenia cen gazu dla klientów indywidualnych zmierzający do ich urynkowienia²⁰.

¹⁸ Chodziło o budowę interkonektora umożliwiającego omińnięcie kontrolowanego przez Gazprom łącza. Władze słowackie, dbając o swoje interesy i relacje z Gazpromem, lansowały najbardziej korzystny dla Rosji wariant współpracy z Ukrainą, tj. gwarancję odbioru gazu przez Kijów i pokrycie kosztów tranzytu. Premier Robert Fico zaproponował też włączenie Rosji do negocjacji między Słowacją, Ukrainą a Unią Europejską. Więcej na ten temat: J. Groszkowski, *Słowacko-ukraiński rewers gazowy: W co gra Bratysława?*, „Analizy OSW”, 16 IV 2014.

¹⁹ *Historical Victory and the Beginning of Transformation. Annual Report 2017*, s. 27, http://www.naftogaz.com/files/Zvity/NAK_AnRep2017_EN (30 IX 2019).

²⁰ Kwestia podniesienia cen surowca była obecna w debacie politycznej nad Dnieprem już od dłuższego czasu. Wiązało się to z obserwowanym od kilku lat wzrostem cen za rosyjski gaz i wykorzystywaniem tej kwestii przez Moskwę jako narzędzia presji politycznej. W 2011 r. została powołana Państwowa Komisja ds. Regulacji w Sektorze Usług Komunalnych, która miała doprowadzić do urynkowienia cen gazu dla odbiorców końcowych i komunalnej energetyki ciepłej. Pod koniec 2012 r. rząd przeprowadził proces prywatyzacji lokalnych przedsiębiorstw dystrybucji gazu. Kontrolę nad 14 z 17 przedsiębiorstw przejęły spółki kontrolowane przez Dmytro Firtasza. Jedną z pierwszych decyzji rządu Arsenija Jaceniuka, który ukonstytuował się w wyniku wydarzeń zwanych *Rewolucją Godności*, było podniesienie cen gazu dla odbiorców komunalnych o 64%, a dla przemysłowych o 30%. W 2015 r. Międzynarodowy

Pomiędzy rokiem 2005-2011 Ukraina była największym indywidualnym odbiorcą gazu z Rosji. Import gazu z kierunku zachodniego w połączeniu ze znacznym zmniejszeniem popytu wewnętrznego spowodowały, że w roku 2016 i 2017 Ukraina pokryła zapotrzebowanie wewnętrzne z wydobycia własnego i importu z krajów Unii Europejskiej²¹.

Główne cele rosyjskiej polityki zagranicznej wobec Ukrainy w ostatnich dwóch dekadach można ująć w trzech następujących punktach:

- 1) blokowanie/spowalnianie/utrudnianie transformacji Ukrainy, mającej na celu zbliżenie z Zachodem;
- 2) uzyskanie trwałego wpływu na ukraińską politykę, głównie w zakresie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa;
- 3) włączanie Ukrainy w projekty integracji na obszarze poradzieckim lansowane przez Moskwę.

Do ich osiągnięcia Rosja używała całego spectrum dostępnych narzędzi, włączając w to te z zakresu stosunków energetycznych. Właściwie żaden z wymienionych wyżej celów nie został trwale osiągnięty.

W ostatnich kilku latach nastąpiło wyraźne wzmocnienie pozycji Ukrainy w relacjach gazowych z Rosją. Było to spowodowane głównie przez podjęcie rzeczywistych wysiłków na rzecz obniżenia poziomu zależności surowcowej (m.in. zmniejszenie popytu wewnętrznego, wzrost produkcji krajowej, rozbudowa możliwości odbioru surowca od zachodnich sąsiadów), wprowadzanie trudnych i kosztownych społecznie reform wewnętrznych (m.in. wprowadzanie regulacji unijnych, urynkowanie cen gazu), a także nieobserwowaną w przeszłości determinację władz w Kijowie w dochodzeniu swoich praw w międzynarodowych postępowaniach arbitrażowych. Nie bez znaczenia były czynniki niezależne od ukraińskich władz, tj. opóźnienie w ukończeniu budowy infrastruktury przesyłowej, która umożliwiłaby Gazpromowi całkowitą rezygnację z przesyłu surowca przez terytorium Ukrainy. Wszystkie opisane wyżej czynniki wpłynęły na znaczącą zmianę modelu współpracy gazowej między Ukrainą i Rosją.

Fundusz Walutowy uzależnił wypłatę kolejnych transz kredytu od wprowadzenia podwyżek cen gazu dla odbiorców indywidualnych od 231 do 326% i kosztów ogrzewania o 67%.

²¹ *Historical Victory...*

Abstract

Marcin Koczan

Ukraine's gas relations with Russia – an attempt to change the model

The article describes the evolution of the gas relations model between Russia and Ukraine, which is important for the European gas market. For almost the entire period after the collapse of the Soviet Union, Russia kept a dominant position in gas relations with Ukraine. The authorities in Kiev periodically attempted to reduce Moscow's dominance, but they manifested political declarations rather than real action. In recent years Ukraine has strengthened position in bilateral relations, mainly due to three elements: internal reforms, strengthening of Ukraine's energy independence as well as the determination of the Kiev authorities to assert their rights in international arbitration. Although significant were the processes taking place in the international environment regardless of the Ukrainian authorities.

Keywords: natural gas supplies, gas relation between Russia and Ukraine, natural gas pipelines

References

- Bieliszczuk, B., *Trójstronne negocjacje w sprawie utrzymania tranzytu rosyjskiego gazu przez Ukrainę*, „Biuletyn PISM” 2019, nr 171 (1919).
- Kardaś S., Konończuk, W., *Tymczasowa stabilizacja: porozumienie gazowe Rosja–Ukraina*, „Komentarze OSW”, 31 XII 2019.
- Kłaczyński, R., *Ropa naftowa i gaz ziemny obszaru postradzieckiego. Rola i znaczenie surowców energetycznych w polityce Kremla*, Kraków 2010.
- Konończuk, W., *Gaz instrumentem rosyjskiej presji na Ukrainę*, „Analizy OSW”, 30 I 2013.
- Konończuk, W., Matuszak, S., *Czarne chmury nad reformą ukraińskiego rynku gazu*, „Komentarze OSW”, 4 X 2017.
- Łoskot-Strachota, A., Kardaś, S., *Cios w interesy Gazpromu. Wyrok TSUE w sprawie gazociągu OPAL*, „Komentarze OSW”, 11 IX 2019.
- Łoskot-Strachota, A., *Sankcje przeciw Nord Streamowi 2 w budżecie obronnym USA*, „Analizy OSW”, 18 XII 2019.
- Matuszak, S., *Ukraińsko-rosyjski spór gazowy*, „Analizy OSW”, 7 IX 2011.

- Sarna, A., *Gazprom dyscyplinuje przyszłą ukraińską koalicję*, „Tydzień na Wschodzie. Biuletyn Analityczny Ośrodka Studiów Wschodnich” 2007, nr 25.
- Seroka, M., *Bułgaria: nowa formuła gazociągu South Stream*, „Analizy OSW”, 25 IX 2019.
- Sienkiewicz, M., *Rosyjsko-ukraińskie konflikty gazowe*, „Racja Stanu. Studia i Materiały” 2010, nr 2(8).

Marcin Koczan – dr politologii, adiunkt w Zakładzie Badań Wschodnich w Instytucie Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Wrocławskiego.

ORCID: 0000-0002-8039-6820