Analizy OSW

OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH 5.04.2017 www.osw.waw.pl

Komisja Europejska gotowa rozmawiać z Rosją o Nord Stream 2

Agata Łoskot-Strachota, Szymon Kardaś, Piotr Szymański

28 marca Komisja Europejska wystosowała list do rządów Danii i Szwecji. Potwierdziła w nim swoje dotychczasowe stanowisko wobec Nord Stream 2: projekt nie jest spójny z celami unii energetycznej, gdyż nie daje dostępu do nowych źródeł gazu i wzmacnia pozycję Rosji jako największego dostawcy na rynku europejskim. Komisja w obecnej sytuacji na rynku europejskim nie widzi też zapotrzebowania na budowę nowych gazociągów wielkości NS2. Jednocześnie list KE potwierdził, że zasady stosowania unijnego prawa, w tym trzeciego pakietu energetycznego wobec gazociągów budowanych po dnie morza są niejasne. Komisja podkreśliła jednak w nim, że NS2 nie może zostać zbudowany i funkcjonować wyłącznie w oparciu o prawo państw trzecich czy działać w prawnej próżni. Komisja uważa, że dla części morskiej NS2 powinien zostać ustanowiony specjalny reżim prawny, uwzględniający część kluczowych reguł unijnych. W konsekwencji Komisja w liście poinformowała, że będzie się starać uzyskać od Rady Europejskiej mandat do negocjowania umowy z Rosją dotyczącej NS2.

W odniesieniu do newralgicznego pytania, czy NS2 powinien podlegać unijnemu prawu, ostrożność sformułowań użytych w liście podpisanym przez wiceprzewodniczącego KE ds. unii energetycznej i komisarza ds. energii i klimatu kontrastuje z wypowiedzią rzeczniczki prasowej KE Anny-Kaisy Itkonen. Przy okazji udostępniania treści listu mediom stwierdziła ona, że choć ze względów politycznych projekt nie podoba się Komisji, to nie ma prawnych podstaw, by wstrzymać NS2, gdyż unijne prawo nie stosuje się do części morskiej projektu.

Równolegle do listu Komisji, 30 marca kilkudziesięciu posłów Parlamentu Europejskiego reprezentujących niemal wszystkie państwa członkowskie UE oraz ugrupowania polityczne w PE wystosowało pismo do przewodniczącego Rady Europejskiej oraz przewodniczącego KE wzywające do pilnego wstrzymania realizacji NS2.

List Komisji z 28 marca jest odpowiedzią na apele rządów Danii i Szwecji o wydanie przez KE oceny projektu NS2 – w kontekście prawnym, rynkowym, ale i (geo)politycznym. Nord Stream 2 ma przebiegać przez duńską i szwedzką wyłączną strefę ekonomiczną na Bałtyku oraz duńskie wody terytorialne, stąd wymagana jest formalna zgoda obu państw na budowę gazociągu. Do Duńskiej Agencji Energii 3 kwietnia wpłynął list spółki NS2 o zgodę na wytyczenie trasy gazociągu w wyłącznej strefie ekonomicznej i morzu terytorialnym Danii.

Komentarz

- List komisarzy, wraz z odpowiedzią KE na list dziewięciu państw członkowskich z Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej z marca 2016, są jedynymi oficjalnymi dokumentami, w których KE zaprezentowała swoje stanowisko dotyczące Nord Stream 2. Od ogłoszenia projektu w 2015 roku komisarze wielokrotnie wypowiadali się na temat projektu, jednak KE unikała opublikowania całościowej oceny projektu – jego zgodności z prawem i celami politycznymi UE oraz możliwych skutków. Jedynym dodatkowym dokumentem na jego temat była opinia doradców prawnych KE, upubliczniona w marcu 2017 roku na portalu Euractiv. Stwierdzono w niej nieoczywistość zastosowania prawa UE w przypadku NS2, wynikającą m.in. z konfliktu między dwoma reżimami prawnymi: unijnym i rosyjskim, którym powinien podlegać NS2 jako gazociąg mający początek w Rosji, a koniec w UE. Nie zostały natomiast ujawnione inne dokumenty wewnętrzne KE na temat NS2, w tym dokument prawników z Dyrekcji Generalnej ds. Energii, mający sugerować konieczność podporządkowania NS2 prawu unijnemu.
- Komisja do tej pory unikała jednoznacznej oceny projektu ze względu na jego kontrowersyjność. Obecne stanowisko KE przedstawione w liście do ministrów energii Danii i Szwecji nie rozwiewa wątpliwości dotyczących reżimu prawnego, jakiemu powinien podlegać gazociąg. Co więcej, dodatkowe wątpliwości pojawiają się w związku z cytowaną w mediach wypowiedzią rzeczniczki KE, jednoznacznie stwierdzającą, że unijne prawo nie stosuje się do części morskiej projektu. Jest to pierwsza tak kategoryczna wypowiedź na ten temat ze strony unijnej, kontrastująca z ostrożnymi sformułowaniami samego listu i nie jest jasne, czy odpowiada to stanowisku Komisji. Do tej pory, pomimo pojawiających się pytań, nie zostało ono formalnie skomentowane (ale też zdementowane) przez żadnego wyższego rangą urzędnika KE. List Komisji nie odnosi się też w żaden sposób do pytań o konsekwencje geopolityczne projektu, w tym dla bezpieczeństwa na Morzu Bałtyckim, podnoszonych m.in. w państwach skandynawskich.
- Debata w UE związana z listem i wypowiedziami rzecznik KE potwierdzają, że projekt Nord Stream 2 pogłębia podziały wśród państw członkowskich UE. Zwolennikami projektu są popierające go koncerny: niemiecki Uniper i Wintershall, austriacki OMV, brytyjsko-holenderski Shell i francuski ENGIE, jak również – w mniej lub bardziej formalny sposób – Niemcy, Austria, Francja i Holandia. Przeciwnikami są natomiast Polska, państwa bałtyckie i Słowacja. Szereg państw UE wydaje się mieć do NS2 stosunek niejednoznaczny – doceniając możliwe korzyści ekonomiczne związane z projektem jednocześnie obawiają się jego negatywnych skutków w obszarze bezpieczeństwa. Są to m.in. Czechy czy państwa skandynawskie. Obecna dyskusja o projekcie uwypukla też istniejące różnice stanowisk pomiędzy instytucjami unijnymi: przeciw NS2 jest duża część posłów Parlamentu Europejskiego, co potwierdza nie tylko ostatnie pismo z 30 marca, ale i szereg innych stanowisk (m.in. Komisji ITRE) czy wystąpień. Wiele wskazuje też na to, że różnice opinii co do NS2 występują także wewnątrz samej KE. Z jednej strony krytyczni wobec NS2 są wiceprzewodniczący KE ds. unii energetycznej Maroš Šefčovič i komisarz ds. energii i klimatu Miguel Arias Cañete. Z drugiej strony, według pojawiających się w mediach informacji zwolennikami projektu mają być sam przewodniczący KE Jean-Claude Juncker oraz wpływowy szef jego gabinetu Niemiec Martin Selmayr. Tym samym wyrażana w liście komisarzy gotowość do negocjowania

szczególnego reżimu prawnego dla NS2 zamiast podporządkowania planowanego gazociągu unijnym przepisom może być interpretowana jako skuteczność politycznego lobbingu państw popierających projekt.

- KE zdając sobie sprawę z braku twardych prawnych argumentów przeciw NS2 gra na zwłokę, usiłując opóźnić realizację projektu – optymalnie poza rok 2019, kiedy wygasa obecna umowa tranzytowa pomiędzy rosyjskim Gazpromem a ukraińskim Naftohazem. Sygnalizując konieczność utrzymania tranzytu gazu z Rosji przez Ukrainę, co jest jednym z celów polityki Brukseli wobec Kijowa, próbuje tym samym *de facto* wymusić na stronie rosyjskiej zawarcie nowego kontraktu ze stroną ukraińską na tranzyt rosyjskiego gazu po 2019 roku.
- Ze względu na istniejące zasadnicze różnice stanowisk pomiędzy państwami UE dotyczącymi NS2 Komisji Europejskiej trudno będzie uzyskać od Rady UE mandat do negocjacji z Rosją. Uzgodnienie przez Radę UE mandatu do negocjowania umowy w ramach unijnej polityki energetycznej wymagałoby uzyskania jednomyślności wśród państw UE. Ewentualne podjęcie przez Komisję negocjacji zmierzających do zawarcia międzynarodowej umowy z Rosją w sprawie NS2 niosłoby ze sobą ryzyko dla UE. W szczególności przystąpienie przez Brukselę do politycznych negocjacji z Moskwą w kwestii stosowania reguł prawa UE, choć formalnie dopuszczalne, mogłoby stworzyć ryzykowny precedens z punktu widzenia utrzymania spójności systemu unijnego prawa energetycznego. Oznaczać by mogło bowiem przyzwolenie na przyjmowanie w drodze politycznych negocjacji uzgodnień osłabiających wymowę restrykcyjnych, ale działających w interesie całej UE, regulacji w sferze energetycznej.
- W oficjalnym oświadczeniu wydanym przez spółkę Nord Stream 2 AG oraz w większości rosyjskich mediów eksponowano przede wszystkim korzystną dla projektu NS2 wypowiedź rzeczniczki KE, dotyczącą niepodlegania morskiej części gazociągu regułom unijnego prawa energetycznego (w szczególności regułom tzw. trzeciego pakietu energetycznego). Podkreślano tym samym, że wszelkie prawne kwestie związane z realizacją inwestycji znajdują się w kompetencjach państw członkowskich UE. Celowo pomijano natomiast w komentarzach fragment listu, w którym zakwestionowano celowość budowy nowej infrastruktury przesyłowej z Rosji do Europy oraz – w przypadku oficjalnego stanowiska spółki Nord Stream 2 AG – wybiórczo wskazywano na te cele unii energetycznej, z którymi projekt nie koliduje. W oświadczeniu spółki Nord Stream 2 AG wskazano natomiast, że żadne umowy międzyrządowe nie są warunkiem koniecznym realizacji takich projektów jak Nord Stream 2. Sugeruje to, że strona rosyjska nie jest na obecnym etapie zainteresowana podejmowaniem negocjacji z KE. Moskwa ma bowiem nadzieję, że Bruksela ostatecznie stanie na stanowisku, iż unijne prawo energetyczne nie będzie miało zastosowania do morskiej części gazociągu NS2, co byłoby dla Rosji opcją najkorzystniejszą. Jest jednak prawdopodobne, że gdyby KE otrzymała od Rady UE mandat do podjęcia rozmów z Rosją, to wówczas Moskwa – demonstrując oficjalnie niechęć do rozmów politycznych – starałaby się je wykorzystać do wypracowania precedensowych rozwiązań, mających na celu ograniczenie wielu niekorzystnych dla strony rosyjskiej przepisów wynikających z prawa energetycznego UE.
- Determinacja Rosji dotycząca realizacji projektu pozostaje niezmienna, jednak Moskwa coraz wyraźniej wysyła w ostatnim czasie sygnały sugerujące, że w zamian za

przychylność KE w sprawie NS2 jest gotowa utrzymać część tranzytu rosyjskiego gazu przez Ukrainę po 2019 roku. Potwierdza to m.in. oświadczenie Władimira Putina z 22 marca wygłoszone podczas spotkania z szefem zarządu niemieckiego koncernu BASF Kurtem Bockiem. Prezydent Rosji podkreślił, że projekt Nord Stream 2 ma charakter *stricte* ekonomiczny, a jego realizacja jest całkowicie naturalna w świetle spadku wydobycia gazu w Europie. Dodał, że Rosja jest gotowa współpracować z Ukrainą jako państwem tranzytowym pod warunkiem uzgodnienia korzystnych ekonomicznie kryteriów. Stanowisko rosyjskie tym samym wychodzi naprzeciw oczekiwaniom Brukseli, która w dotychczasowych oświadczeniach dotyczących NS2 zwracała uwagę na konieczność utrzymania tranzytu rosyjskiego gazu przez Ukrainę. Zawarcie nowego rosyjsko-ukraińskiego kontraktu tranzytowego leży w interesie samego Gazpromu; nawet w przypadku oddania do użytku do 2019 roku dwóch nitek gazociągu NS2 oraz jednej nitki gazociągu Turkish Stream, szlak ukraiński będzie – przy utrzymaniu obecnych wolumenów dostaw – potrzebny do realizacji zobowiązań kontraktowych wobec państw południa Europy.

- Dla rządu Danii list Komisji, mimo swej niejednoznaczności, jest korzystny politycznie. Zaangażowanie UE w kwestię projektu jest zgodne z interesem Danii, która nie popiera powstania gazociągu, ale też nie chce go blokować samodzielnie. Projekt wspierają Niemcy (największy partner handlowy Danii), ale rodzi on obawy natury geopolitycznej i przeciwne jego realizacji są m.in. USA (najważniejszy sojusznik) oraz partnerzy regionalni (np. Polska i państwa bałtyckie). W związku z NS2 Dania znalazła się więc w trudnym położeniu. W przeciwieństwie do Szwecji i Finlandii trasa planowanego gazociągu przebiega nie tylko przez wyłączną strefę ekonomiczną, będącą obszarem ograniczonej jurysdykcji państwa, ale także przez duńskie terytorium (morze terytorialne). Daje to Danii możliwość niewyrażenia zgody na proponowaną trasę gazociągu. Pole manewru Danii w sprawie NS2 ogranicza jednak duńska interpretacja konwencji o prawie morza (art. 79) z 2009 roku. Wówczas duński rząd wyraził zgodę na budowę pierwszych dwóch nitek gazociągu Nord Stream, argumentując, że Dania na gruncie prawa morza jest zobligowana do takiego działania.
- List KE i wniosek spółki NS2 o zgodę na wytyczenie trasy gazociągu w WSE i morzu terytorialnym ożywiły debatę publiczną w Danii na temat projektu. Opozycyjna lewica jest mu przeciwna i wykorzystuje kwestię NS2 do krytyki konserwatywno-liberalnego rządu. Przeciw wydawaniu zgody na budowę NS2 wypowiedział się m.in. były premier Danii (były sekretarz generalny NATO) Anders Fogh Rasmussen. Budowę gazociągu popiera natomiast nacjonalistyczna Duńska Partia Ludowa. Obok tradycyjnych argumentów przeciw NS2 (kwestie geopolityczne i niezgodność z trzecim pakietem energetycznym) w dyskusjach pojawiły się nowe wątki. Część mediów i polityków opozycji zwracała uwagę, że rządowa interpretacja prawa morza z 2009 roku jest błędna i Dania mogła nie wyrazić zgody na budowę Nord Stream w swoim morzu terytorialnym. W odpowiedzi duńskie Ministerstwo Energii 30 marca wydało oświadczenie, w którym powtórzyło argumentację z roku 2009. Zgodnie z nią poprowadzenie gazociągu w duńskim morzu terytorialnym na południe od Bornholmu było opcją najkorzystniejszą z punktu widzenia duńskich interesów. Dania nie mogłaby bowiem zablokować jego budowy na północ od wyspy w wyłącznej strefie ekonomicznej, co niekorzystnie wpłynęłoby na żeglugę cywilną na

tamtym obszarze.

- Kwestia NS2 i list KE jest również przedmiotem ożywionej debaty w Szwecji. Sztokholm byłby usatysfakcjonowany uzyskaniem przez KE mandatu do negocjacji z Rosją w sprawie NS2. Przejęcie przez Komisję odpowiedzialności za losy projektu na wniosek m.in. szwedzkiego ministra zniwelowałoby krytykę konserwatywnej opozycji wobec rządu premiera Stefana Löfvena, dotyczącą głównie zbyt małej szwedzkiej aktywności na forum UE w celu zablokowania NS2. Szwecja jest sceptycznie nastawiona do budowy NS2, ale jednocześnie nie widzi możliwości prawnej niewydania pozwolenia na budowę gazociągu w swojej wyłącznej strefie ekonomicznej (16 września 2016 roku spółka Nord Stream 2 złożyła stosowny wniosek w Sztokholmie). Temat NS2 poruszony został 27 marca przy okazji wizyty w Szwecji wiceprzewodniczącego Komisji ds. unii energetycznej Maroša Šefčovicia. Minister ds. koordynacji i energetyki w Kancelarii Premiera Szwecji Ibrahim Baylan wyraził zadowolenie, że KE stała się bardziej aktywna w kwestii budowy NS2 i ma nadzieję, że otrzyma ona od państw członkowskich mandat do negocjacji z Rosją.

Agata Łoskot-Strachota, Szymon Kardaś, Piotr Szymański, współpraca Justyna Gotkowska