

Starania Komisji Europejskiej o mandat do rozmów z Rosją o Nord Stream 2

Agata Łoskot-Strachota

W związku z rozpoczęciem formalnych starań o mandat do rozmów z Rosją o reżimie prawnym rurociągu Nord Stream 2 dnia 26 czerwca na posiedzeniu Rady ds. Transportu, Telekomunikacji i Energii (TTE, dalej rada UE) Komisja Europejska zaprezentowała swoją propozycję mandatu. KE tłumaczy podjęte działania dążeniem do tego, by projekt nie powstawał w niepewnej sytuacji prawnej oraz chęcią zapewnienia pełnego zastosowania prawa unijnego do jego części lądowych. Według publicznie dostępnych informacji (komunikat prasowy KE z 9 czerwca br.) Komisja chce, by ramy prawne dla Nord Stream 2 (morskiej części gazociągu) uwzględniały fundamentalne zasady wynikające z prawa energetycznego UE i prawa międzynarodowego, w tym przede wszystkim:

- transparentności operatorstwa planowanego gazociągu,
- niedyskryminacyjnych taryf przesyłowych,
- odpowiedniego poziomu niedyskryminacyjnego dostępu strony trzeciej do planowanego gazociągu,
- oddzielenia w pewnym (nieokreślonym przez KE) stopniu czynności dostawczych od przesyłowych.

Komisja Europejska zarazem podtrzymuje w opublikowanym komunikacie swoją wcześniejszą opinię, że Nord Stream 2 nie przyczyni się do osiągania zapisanych w dokumentach o unii energetycznej celów dywersyfikacji źródeł, szlaków lub dostawców na rynek UE, lecz będzie miał efekt odwrotny oraz że stanowi ryzyko dla stabilności dostaw przez istniejące szlaki, w tym przez Ukrainę. KE potwierdza też swoje zaangażowanie w zwiększanie bezpieczeństwa energetycznego UE i realizację unijnej strategii dywersyfikacji m.in. poprzez budowę Południowego Korytarza Gazowego i ułatwianie dostępu do LNG. Jednocześnie Komisja podkreśliła znaczenie współpracy regionalnej i wsparcie dla kluczowych projektów w regionie Europy Środkowej, Wschodniej i Południowo-Wschodniej, w tym interkonektorów Polska–Litwa czy Finlandia–Estonia. Po raz kolejny wspomniała o swoim zaangażowaniu w ułatwianie realizacji projektu Korytarza Norweskiego (połączenia Norwegia–Dania–Polska).

W trakcie dyskusji o mandacie 26 czerwca głos zabrało trzynastu ministrów energetyki państw członkowskich – Włoch, Portugalii, Europy Środkowej i Wschodniej oraz państw skandynawskich. Według dostępnych informacji przeważająca większość biorących udział w dyskusji opowiedziała się mniej lub bardziej jednoznacznie za udzieleniem KE mandatu do rozmów z Rosją o Nord Stream 2, jednakże pomiędzy państwami uczestniczącymi w dyskusji istnieją zasadnicze różnice dotyczące tego, jak mandat miałby

wyglądać. Wszyscy uczestnicy dyskusji pozostawali zdecydowanymi przeciwnikami realizacji Nord Stream 2, a większość wskazywała na polityczne konsekwencje związane z realizacją projektu. Piętnaście państw członkowskich nie zabrało głosu w trakcie rozmów o NS2, w tym popierające projekt Niemcy, Austria, Francja i Holandia (firmy z tych państw są zaangażowane w realizację NS2).

Formalne głosowanie w sprawie przyznania KE mandatu do rozmów z Rosją o Nord Stream 2 mogłoby się odbyć już jesienią br. w trakcie estońskiej prezydencji, jednak wypracowywanie ostatecznej jego wersji przez państwa członkowskie może potrwać także dłużej - co najmniej kilka miesięcy. Pod koniec sierpnia lub na początku września Komisja chce rozmawiać o swojej wizji mandatu i rozmów o Nord Stream 2 z Rosją.

Komentarz

- Komunikat prasowy KE dotyczący mandatu jest ogólnikowy. Zawarte w nim sformułowania sugerują, że nie zakłada on domagania się pełnego rozdziału właścicielskiego w przypadku Nord Stream 2 oraz tylko częściowe (nie jest jasne, jak bardzo) zastosowanie zasady dostępu stron trzecich do gazociągu. Nie wiadomo też, jakiego typu porozumienie dotyczące projektu KE chciałaby podpisać z Rosją. W konsekwencji propozycje KE były komentowane w mediach jako niezbyt ambitne. Wiadomo, że o mocniejszy mandat KE zabiegał jeszcze przed jego przyjęciem przez kolegium komisarzy przewodniczący Rady Europejskiej Donald Tusk, który apelował, by KE dążyła do zastosowania do projektu w pełni zarówno unijnego prawa energetycznego, jak i celów politycznych. W trakcie samego głosowania w Komisji dotyczącego przyjęcia mandatu w obecnym kształcie sprzeciwiała się, jako zbyt słabemu, tylko Elżbieta Bieńkowska (po głosowaniu swoje obiekcje przedstawił też komisarz rumuński).
- W komunikacie Komisji nieproporcjonalnie dużo miejsca zajmuje opis celów i obecnych oraz planowanych działań KE związanych z dywersyfikacją szlaków i źródeł dostaw do Europy Środkowej i Wschodniej. Na spotkaniu z dziennikarzami 14 czerwca komisarz ds. unii energetycznej Maroš Šefčovič przyznał, że Nord Stream 2 wpływałby na całą architekturę sieci gazociągowych w Europie, miałby potencjalnie negatywny wpływ na sytuację w państwach Europy Środkowej i bardzo zły na sytuację na Ukrainie. Nie jest jednak oczywiste, czy i w jaki sposób kwestie te i cele dywersyfikacyjne KE planuje i może włączyć do formalnego mandatu do rozmów z Rosją o Nord Stream 2 oraz jakie konkretne działania w tym zakresie przewiduje.
- Pomiędzy państwami członkowskimi widoczne są głębokie różnice w stanowiskach dotyczących tak samego projektu Nord Stream 2, jak i kwestii mandatu oraz roli, jaką mogłaby odegrać KE w dyskusjach o projekcie:
 - Rozpoczęcie przez KE formalnych starań o mandat przyjęły z zadowoleniem i jednoznacznie poparły Szwecja i Dania. Przez oba państwa działania KE są interpretowane jako sukces ich zabiegów o zaangażowanie Komisji w ocenę projektu jako mającego skutki dla całej Unii Europejskiej. Spółka Nord Stream 2 AG wystąpiła zarówno do Danii, jak i Szwecji o udzielenie zgód środowiskowych na budowę gazociągu w ich wyłącznych strefach ekonomicznych (oraz duńskim morzu terytorialnym). Przed wydaniem tych zgód oba państwa chciały wiedzieć, w jakiej przestrzeni prawnej projekt

miałby funkcjonować.

- Część państw unijnych, w tym Polska (podobnego zdania są według doniesień medialnych m.in. państwa bałtyckie i Rumunia), uznaje zaprezentowaną przez KE propozycję mandatu za zbyt słabą. Według doniesień medialnych w trakcie dyskusji 26 czerwca część państw apelowała, by w ramach jakichkolwiek przyszłych rozmów z Rosją KE nalegała na pełną aplikację unijnego prawa do Nord Stream 2. Polska zaproponowała również, by kwestia realizacji projektu stała się tematem Rady Europejskiej.
- Szereg aktorów podważa potrzebę przyznawania KE mandatu, rozmów unijno-rosyjskich oraz wypracowywania specjalnego reżimu prawnego dla Nord Stream 2. Takie jest stanowisko spółki Nord Stream 2, która zareagowała na propozycję Komisji w sposób błyskawiczny i szczegółowy, twierdząc m.in., że swoim działaniem KE upolitycznia i dyskryminacyjnie traktuje projekt. Podobnie propozycję mandatu skrytykował zarówno Gazprom, jak i Niemcy. Obie strony twierdzą, że nie ma potrzeby udzielania KE mandatu, gdyż sytuacja prawna projektu jest jednoznaczna: jego część morska nie powinna podlegać unijnemu prawu. Nie można wykluczyć podobnego stanowiska innych państw popierających projekt. Wreszcie przeciw mandatowi i specjalnemu reżimowi prawnemu dla Nord Stream 2 wypowiedziało się w liście do przewodniczącego KE Jeana-Claude'a Junckera sześciu europejskich operatorów systemów przesyłowych (działający na rynku austriackim Gas Connect, czeskim Net4Gas oraz niemieckim: Fluxys, Gascade, Gasunie i ONTRAS).
- Propozycja mandatu dla KE oraz konieczność dyskusji na jego temat z innymi państwami UE – w trakcie rady UE, a także przy innych okazjach m.in. na cotygodniowych spotkaniach Komitetu Stałych Przedstawicieli Rady UE (COREPER) – stawia w szczególnie niekomfortowej sytuacji Niemcy. Rząd w Berlinie i sama kanclerz Angela Merkel, choć *de facto* popierają projekt, to do tej pory konsekwentnie odmawiali dyskusji o projekcie na poziomie politycznym. Uzasadniano to stanowiskiem, że Nord Stream 2 jest przedsięwzięciem o wyłącznie komercyjnym charakterze. Wyjątkiem były wystąpienia niemieckiego ministra spraw zagranicznych Sigmaro Gabriela, świadczące o jego mocnym politycznym poparciu dla projektu. Obecne działania Komisji Europejskiej wymuszają zajęcie stanowiska przez Berlin w kwestii nie tylko reżimu prawnego Nord Stream 2, ale też roli KE w jego ustalaniu oraz rozmów na ten temat z innymi państwami członkowskimi. Rada UE z 26 czerwca stanowiła *de facto* pierwszą formalną okazję do dyskusji o Nord Stream 2 w gronie przedstawicieli wszystkich państw unijnych. Tematyka kolejnych rozmów na forum unijnym może wykroczyć, wbrew założeniom KE i interesom Niemiec, poza kwestie dotyczące wyłącznie uregulowania prawnego statusu planowanego gazociągu i mandatu dla KE.
- Działania KE związane z dążeniem do rozpoczęcia rozmów z Rosją o reżimie prawnym Nord Stream 2 uwypuklają nie tylko głębokie podziały wewnątrzunijne, ale też nieoczywistość i problematyczność kunktatorskiej polityki Niemiec wobec projektu. Pokazują też, że brak jest na razie możliwości do zaakceptowania przez wszystkie państwa członkowskie (w tym Niemcy) formuły rozmów o projekcie na poziomie politycznym. W konsekwencji nie wiadomo, czy państwa członkowskie zgodzą się w ogóle przyznać Komisji mandat do rozmów o Nord Stream 2: do jego przyjęcia w trybie zaproponowanym przez KE potrzebna miałaby być tzw. większość kwalifikowana

(państwa, których firmy zaangażowane są w projekt Nord Stream 2, nie dysponują mniejszością blokującą). Jeśli zdecydowano się udzielić mandatu KE, negocjacje na temat jego kształtu mogą potrwać wiele miesięcy, a nawet lat. W związku z widocznymi różnicami interesów i opinii nie należy się spodziewać wzmocnienia samego mandatu.

- Dodatkowym czynnikiem potęgującym trudności w wypracowaniu wspólnego unijnego stanowiska dotyczącego zasad uregulowania prawnego projektu Nord Stream 2 są rosnące napięcia transatlantyckie związane z projektem. Ich przejawem były zaproponowane przez amerykański Senat sankcje wobec Rosji dotyczące Nord Stream 2 oraz ostra reakcja na nie ministra spraw zagranicznych Niemiec oraz kanclerza Austrii.

Agata Łoskot-Strachota