

Duńska zgoda na budowę Nord Stream 2

Agata Łoskot-Strachota, Szymon Kardaś, Piotr Szymański, Sławomir Matuszak

30 października Duńska Agencja Energii (DAE) wydała zgodę na budowę gazociągu Nord Stream 2 w duńskiej wyłącznej strefie ekonomicznej na trasie przebiegającej na południowy wschód od wyspy Bornholm, odrzucając alternatywną trasę na północny zachód od wyspy. Agencja swoją decyzję oparła na przepisach duńskiej ustawy o szelfie kontynentalnym i normach wynikających z konwencji o prawie morza ONZ. Decyzja, oczekiwana już od jakiegoś czasu (strona rosyjska sugerowała, że spodziewa się jej do końca października), zapadła dwa i pół roku po wpłynięciu pierwszego wniosku spółki Nord Stream 2 AG o zgodę na budowę gazociągu na terenie duńskiego morza terytorialnego. Kolejne wnioski – o przeprowadzenie gazociągu innymi trasami w duńskiej wyłącznej strefie ekonomicznej (WSE) – zostały złożone w sierpniu 2018 r. (trasa na północny zachód od Bornholmu) i w kwietniu 2019 r. (sugerowana przez stronę duńską trasa biegnąca na południowy wschód od wyspy). Pierwotny wniosek z 2017 r. spółka wycofała w czerwcu 2019 r. Wybrana ostatecznie południowa trasa Nord Streamu 2 jest najbardziej korzystna z punktu widzenia interesów Kopenhagi ze względu zarówno na oddziaływanie na środowisko, jak i na mniejsze utrudnienia dla transportu morskiego. Stała się ona dostępna dzięki polsko-duńskiemu porozumieniu ws. delimitacji granicy morskiej z 2018 r. W odniesieniu do gazociągów przebiegających przez WSE duński resort spraw zagranicznych nie miał (jak w przypadku pierwotnej trasy) podstaw prawnych do zastosowania procedury oceny projektu pod kątem zgodności z interesami Danii w polityce zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony. W konsekwencji obecna decyzja przedstawiana jest przez Kopenhagę jako mająca charakter administracyjny, a nie polityczny.

Dotychczas zbudowano około 2100 z 2466 km Nord Streamu 2 (szlak ma długość 1233 km, do położenia są dwie nitki gazociągu). Do finalizacji budowy szlaku niezbędne jest przygotowanie trasy i położenie gazociągu o długości 147 km w duńskiej WSE oraz przeprowadzenie procedury połączenia go z częścią niemiecką. Do dobudowania jest też relatywnie krótki odcinek gazociągu w niemieckiej WSE.

Opóźnienie realizacji Nord Streamu 2 to jedna z przyczyn zwiększenia kosztów inwestycji. Według informacji medialnych do sierpnia 2019 r. firma Nord Stream 2 AG wydała ok. 9,5 mld euro, co wówczas miało stanowić ok. 80% budżetu inwestycji (pierwotnie tyle miał wynosić całkowity koszt projektu). Również w sierpniu przedstawiciele spółki oceniali, że w związku z przeciąganiem procedury wydawania pozwolenia na budowę przez Danię całkowite koszty projektu mogą wzrosnąć o 660 mln euro.

Komentarz

- Zgoda Danii *de facto* przesądza o realizacji gazociągu Nord Stream 2. Czynnikiem mogącym znacząco skomplikować i dodatkowo opóźnić finalizację prac budowlanych byłoby szybkie wdrożenie przez USA sankcji uderzających w Nord Stream 2. Obecnie w amerykańskim Kongresie na rozpatrzenie czekają trzy projekty ustaw sankcyjnych, z których jeden mógłby zostać natychmiast poddany dyskusji w Senacie. W aktualnej sytuacji politycznej wydaje się to jednak mało prawdopodobne.
- Nie ma szans na realizację gazociągu w zakładanym terminie do końca 2019 r. Pomimo wydania zgody przez stronę duńską i dążenia spółki Nord Stream 2 AG do jak najszybszego ukończenia budowy prace na szelfie Danii mogą rozpocząć się najwcześniej za cztery tygodnie, czyli 27 listopada. Jest to związane z wymaganiami duńskiego prawa względem czasu oczekiwania po wydaniu decyzji przez Duńską Agencję Energii oraz treścią samej decyzji i ma umożliwić odwołanie się od niej lub jej zaskarżenie do Izby Odwoławczej ds. Energii. Rozpatrywanie ewentualnych skarg mogłoby jeszcze wydłużyć ten proces. Według komentarzy strony rosyjskiej budowa duńskiego odcinka może potrwać tylko około pięciu tygodni, jednak dokumentacja inwestora Nord Stream 2 AG wskazuje, że wraz z pracami przygotowującymi trasę może chodzić nawet o cztery miesiące. Także decyzja Duńskiej Agencji Energii mówi o okresie ok. 115 dni. Prace na dnie morskim mogą zostać utrudnione i spowolnione przez warunki pogodowe na Bałtyku w okresie jesienno-zimowym. Wreszcie czynnikiem uniemożliwiającym zakończenie budowy całego Nord Streamu 2 przed połową maja 2020 r. są warunki niemieckiej zgody środowiskowej na budowę szlaku w WSE Niemiec, która zakazuje prowadzenia prac konstrukcyjnych w okolicach połączenia odcinków duńskiego i niemieckiego w okresie od 31 października do 15 maja. Według kwietniowego wniosku Nord Stream 2 AG do DEA prace konstrukcyjne w duńskich wodach miałyby się rozpocząć na początku 2020 r. i zakończyć w jego drugiej połowie. Zgodnie z decyzją Agencji z 30 października inwestor ma przedstawić zaktualizowany harmonogram projektu i układania rur przed rozpoczęciem działań. Budowa Nord Streamu 2 zakończy się więc najwcześniej pod koniec pierwszego półrocza 2020 r., a może i kilka miesięcy później.
- Po zbudowaniu szlaku niezbędne będzie przeprowadzenie testów funkcjonowania gazociągu i jego stopniowe wypełnienie, co przy tak dużych przepustowościach może potrwać kilka miesięcy. Dodatkowo przyszłe wykorzystanie NS2 zależeć będzie od warunków prawnych (tego, czy i w jaki sposób zastosowana zostanie do niego znowelizowana i zaskarżona przez Nord Stream 2 AG dyrektywa gazowa) oraz infrastrukturalnych, w tym przede wszystkim momentu uruchomienia jego lądowej odnogi – gazociągu EUGAL (pierwsza nitka ma powstać do końca 2019 r., druga później).
- Zgoda Danii została wydana w szczególnym momencie. Z jednej strony nastąpiło to niecały tydzień po tym, jak ta sama agencja zgodziła się na budowę gazociągu Baltic Pipe z Danii do Polski, który ma się krzyżować w duńskiej WSE z Nord Streamem 1 i 2, z drugiej zaś – w dwa dni po fiasku kolejnej rundy rozmów UE, Rosji i Ukrainy o przyszłych zasadach tranzytu rosyjskiego surowca ukraińskimi gazociągami. 1 stycznia 2020 r. wygasa jedenastoletni kontrakt tranzytowy pomiędzy Ukrainą a Rosją i strony wciąż zasadniczo różnią się w kwestii warunków przyszłej umowy tranzytowej. Według zbieżnych stanowisk Ukrainy i UE (KE) powinna to być dziesięcioletnia umowa na

przepustowości rzędu ok. 60 mld m³ rocznie (choć strona unijna nie wykluczyła ich ograniczenia do 40 mld m³). Strona rosyjska dąży natomiast do porozumienia krótkookresowego (lub tymczasowego) – takiego, by doczekać do uruchomienia szlaków eksportowych alternatywnych wobec ukraińskiego – i na jak najmniejsze przepustowości. Stawia też szereg dodatkowych warunków przed podpisaniem jakiegokolwiek umowy. Zgoda Danii na budowę Nord Streamu 2, zbliżając perspektywę zakończenia budowy gazociągu, pogarsza pozycję negocjacyjną Ukrainy (kolejna runda rozmów trójstronnych zapowiedziana jest na koniec listopada) i zmniejsza szanse na długoterminową umowę tranzytową. Nie wiadomo, czy skłoni to Ukrainę do zmiany dotychczasowego stanowiska, czy też utrudni dalsze negocjacje.

- Na zgodę Danii publicznie zareagował prezydent Ukrainy, mówiąc, że wzmacnia ona Rosję, a osłabia Europę. Szef Naftohazu Andrij Kobolew stwierdził natomiast, że Ukraina oczekiwała takiej decyzji, gdyż Kopenhaga nie była w stanie długo przeciwstawić się presji ze strony podmiotów zainteresowanych budową gazociągu. W obecnej sytuacji dla Ukrainy kluczowe jest jak najszybsze zakończenie reformy rynku gazu oraz pełnej implementacji unijnych norm do ukraińskiego ustawodawstwa, co stanowi warunek konieczny podpisania jakiegokolwiek przyszłej umowy tranzytowej. Przesył rosyjskiego gazu przez ukraińskie gazociągi wyniósł w 2018 r. 86,8 mld m³, a w 2019 r. (do 28 października) 72 mld m³. Dochody czerpane z opłat tranzytowych mają bardzo duże znaczenie dla kondycji finansowej Naftohazu. W 2018 r. wyniosły one blisko 3 mld USD, co stanowiło równowartość 2,3% PKB kraju, a w pierwszym półroczu 2019 r. – 1,54 mld USD (wzrost o 9,9% r/r).
- Decyzja Danii niewątpliwie wzmacnia pozycję negocjacyjną Rosji w trwających trójstronnych rosyjsko-ukraińsko-unijnych rozmowach gazowych. Perspektywa zbliżającego się ukończenia budowy Nord Streamu 2 będzie z pewnością wykorzystana przez Moskwę jako kolejny argument za zawarciem tymczasowego porozumienia tranzytowego z Kijowem. Strona rosyjska najprawdopodobniej będzie też jeszcze silniej naciskać na rozwiązanie aktualnych problemów w relacjach gazowych z Ukrainą i Unią Europejską w sposób pakietowy – uzależnianie warunków tranzytu rosyjskiego surowca przez Ukrainę (wolumeny, czas trwania nowego porozumienia) od uzgodnień dotyczących eksploatacji alternatywnych wobec ukraińskiego szlaków przesyłowych, rezygnacji Ukrainy z roszczeń wynikających z orzeczeń arbitrażowych i wznowienia zakupów gazu z Rosji. Część rosyjskich postulatów (związana z rezygnacją z roszczeń) została jednoznacznie odrzucona przez Kijów.
- Ukończenie budowy Nord Streamu 2 i perspektywa realizacji europejskiej odnogi gazociągu TurkStream znacząco zwiększałoby elastyczność strony rosyjskiej w zakresie kształtowania strategii eksportowej wobec Europy w przyszłości. Wciąż nie jest jednak przesądzone, kiedy Rosjanom uda się ten cel zrealizować. W konsekwencji zależność Gazpromu od ukraińskiego szlaku tranzytowego zostanie utrzymana w horyzoncie co najmniej najbliższych kilku lat ze względu na ograniczenia możliwości wykorzystywania alternatywnych szlaków przesyłowych. Po pierwsze, orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie gazociągu OPAL ogranicza w pewnym stopniu możliwość przesyłu przez Gazprom surowca gazociągiem Nord Stream 1. Po drugie, prawdopodobne zastosowanie do Nord Streamu 2 przepisów znowelizowanej dyrektywy

gazowej powinno zmniejszyć dostępne rosyjskiemu koncernowi przepustowości NS2. Po trzecie, wciąż nie jest jasne, kiedy i w jakim zakresie Moskwa będzie mogła wykorzystywać – jako alternatywny wobec ukraińskiego – gazociąg TurkStream.

- Ostatni etap realizacji gazociągu Nord Stream 2, dyskusje nad wdrażaniem względem niego przepisów europejskiego prawa i negocjacje dotyczące tranzytu rosyjskiego gazu przez Ukrainę będą się odbywać w trudnym dla UE momencie zmiany Komisji Europejskiej. W najbliższych tygodniach (pierwotnie było to planowane na początek listopada) prace ma rozpocząć nowa KE pod przewodnictwem Ursuli von der Leyen. Wiąże się to m.in. ze zmianami personalnymi na kluczowych dla rozmów gazowych czy zasad przyszłego wykorzystania Nord Streamu 2 stanowiskach. W szczególności nie wiadomo, kto miałby zastąpić obecnie firmującego działania i stanowisko UE w rozmowach gazowych z Ukrainą i Rosją wiceprzewodniczącego KE Maroša Šefčoviča. Nie jest też znane stanowisko nowych komisarzy i nowej przewodniczącej Komisji ws. przyszłości ukraińskiego tranzytu czy stosowania unijnego prawa do Nord Streamu 2. Wszystko to może utrudnić skuteczne i jednoznaczne działanie strony unijnej w obu sprawach, co może być kolejnym – po zgodzie duńskiej – czynnikiem osłabiającym pozycję UE (a przez to także Ukrainy) w trwających negocjacjach. Niewykluczone, że w konsekwencji znacznie wzrośnie w nich rola Niemiec, już od jakiegoś czasu silnie zaangażowanych zarówno w kwestię promocji Nord Streamu 2, jak i rosyjsko-ukraińskich rozmów tranzytowych. Wskazują na to regularne konsultacje w sprawach gazowych między Władimirem Putinem i Angelą Merkel, jak też powołanie przez Niemcy specjalnego pełnomocnika rządu ds. tranzytu gazu przez Ukrainę.

Mapa. Trasa gazociągu Nord Stream 2

Gazociąg Nord Stream 2

Źródło: [Energistytelsen](#).