

Sankcje przeciw Nord Streamowi 2 w budżecie obronnym USA

Agata Łoskot-Strachota

Amerykański Kongres przyjął budżet obronny (National Defense Authorisation Act, NDAA) na 2020 r., w którym zawarto sankcje dotyczące gazociągu Nord Stream 2 (NS2). 9 grudnia dokument przegłosowała Izba Reprezentantów (377 głosów za przy 48 przeciw), a 17 grudnia pozytywnie zaopiniował go Senat (86 głosów za, 8 przeciw). Prezydent Donald Trump ma 10 dni na podpisanie ustawy.

Przepisy sankcyjne umieszczono w części dokumentu zatytułowanej *Ochrona bezpieczeństwa energetycznego Europy (Protecting Europe's Energy Security)*. Dotyczą one „dostaw niektórych statków służących do budowy niektórych rosyjskich rurociągów eksportowych” i wymierzone są w zagraniczne podmioty, które świadomie sprzedały, wypożyczyły, dostarczyły statki lub ułatwiły (np. przez transakcje finansowe) dostarczenie statków zaangażowanych w układanie rur dla gazociągów Nord Stream 2 i TurkStream na dnie morskim na głębokości 100 stóp (30 metrów) poniżej poziomu morza i większej. Przewiduje się m.in. zamrożenie aktywów i zablokowanie transakcji tych podmiotów oraz odmowę wiz amerykańskich dla osób zaangażowanych w ww. działania. Sekretarz Stanu i Sekretarz Skarbu USA mają w ciągu 60 dni od wejścia NDAA w życie przedłożyć raport, w którym zostaną wskazane takie podmioty oraz statki.

Istnieje możliwość odstąpienia od sankcji, jeśli w ciągu 30 dni od wejścia w życie NDAA zidentyfikowane podmioty rozpoczną wysiłki zmierzające do zakończenia działań objętych sankcjami. W przepisach sankcyjnych zawarto też zwyczajowy ustęp o możliwości zawieszenia przez prezydenta procedury nakładania sankcji, jeśli uzna on, że leży to w narodowym interesie USA (musi to jednak odpowiednio uzasadnić przed amerykańskim Kongresem).

Komentarz

- Sankcje amerykańskie wobec Nord Streamu 2 stanowią zwieńczenie krytycznego stanowiska USA wobec rosyjskiego projektu gazociągowego, które uwidoczniło się jeszcze za prezydentury Baracka Obamy. Przeciwna projektowi jest znaczna część Kongresu i administracji waszyngtońskiej. Negatywnie o NS2 wypowiadał się też prezydent Trump, jednak jego ostateczne stanowisko wobec sankcji nie jest jasne. Włączenie przepisów wymierzonych w NS2 do tekstu amerykańskiego budżetu obronnego na rok 2020 miało na celu zminimalizowanie ryzyka zawetowania sankcji

przez prezydenta Trumpa – NDAA jest kluczową ustawą dla funkcjonowania amerykańskiego sektora obronnego w przyszłym roku i po przegłosowaniu przez Kongres musi zostać podpisana przed końcem 2019 r. Zarazem losy poprzednich propozycji sankcji (które mimo dużego poparcia w Kongresie nie zostały przyjęte) pokazały, że sprawa ta należy do kwestii kontrowersyjnych i jest mocno uwikłana w rozgrywki wewnętrzne (choćby w związku ze zbliżającymi się wyborami oraz śledztwem, którego skutkiem może być impeachment prezydenta Trumpa). Sankcje wpisane do budżetu obronnego USA są łagodniejsze od przepisów proponowanych wcześniej przez amerykańskich kongresmenów. Niemniej nawet po podpisaniu ustawy przez prezydenta nie można wykluczyć z jego strony prób blokady stosowania przepisów sankcyjnych, np. poprzez wykorzystanie mechanizmu zawieszenia ich wdrażania, czego jednak nie mógłby zrobić z pominięciem Kongresu.

- Wejście w życie amerykańskich sankcji nastąpi zbyt późno, aby zagrozić realizacji rosyjskich projektów. Gazociąg NS2 jest ukończony w około 90%, a budowa podmorskich części gazociągu TurkStream dobiegła już końca (ma on zostać uroczystie uruchomiony 8 stycznia). W konsekwencji przepisy zawarte w NDAA nie będą mieć wpływu na TurkStream i nie doprowadzą do zablokowania realizacji NS2. Istnieje natomiast niewielkie prawdopodobieństwo, że utrudnią (opóźnią i zwiększą koszty) sprawne dokończenie budowy tego gazociągu. Przepisy sankcyjne uderzyłyby bowiem w szwajcarsko-holenderską firmę Allseas, będącą właścicielem specjalistycznych statków służących do układania rur na dnie Morza Bałtyckiego, a także zniechęciłyby inne, nierosyjskie podmioty dysponujące podobnymi statkami do ewentualnego zastąpienia tej spółki.
- Ewentualny wpływ sankcji na budowę ostatniego podmorskiego odcinka NS2 zależeć będzie od tempa ich wdrożenia, tempa realizacji brakującego fragmentu gazociągu w wodach duńskich oraz reakcji firmy Allseas na sankcje. Od 28 listopada Nord Stream 2 AG przyspieszył pracę nad układaniem rury w duńskiej wyłącznej strefie ekonomicznej. Do ukończenia został jeszcze około 100-kilometrowy odcinek w wodach terytorialnych Danii oraz kilkanaście kilometrów w wodach niemieckich. Potrzeba na to od pięciu–sześciu tygodni (według wcześniejszych, optymistycznych zapowiedzi strony rosyjskiej) do czterech miesięcy (według innych komentatorów). Utrzymaniu tempa prac nie sprzyjają aktualne warunki pogodowe na Bałtyku – statki układające rury już kilkakrotnie przerywały prace ze względu na sztormy. Nie jest też jasne, czy ulegną zmianie warunki zgody środowiskowej na budowę gazociągu w niemieckich wodach terytorialnych, o co wnioskował na początku września Nord Stream 2 AG. Prace w wyłącznej strefie ekonomicznej Niemiec (m.in. niezbędne połączenie odcinka niemieckiego z duńskim) według wciąż obowiązującej zgody byłyby możliwe dopiero w okresie od 15 maja do 31 października.
- Realizacja najbardziej optymistycznego dla przeciwników NS2 scenariusza, obejmującego szybkie wejście w życie sankcji, zmusiłaby Allseas do wycofania w ciągu miesiąca swoich statków inżynierskich, a zarazem wstrzymania prac budowlanych. Nie jest obecnie jasne, kiedy strona rosyjska będzie w stanie samodzielnie podołać trudnym pracom konstrukcyjnym związanym z budową NS2 i zastąpić wyspecjalizowane statki Allseas własnymi. Jedyne rosyjskie statki tego typu – Akademik Czernski – ma być

zmodernizowany w 2020 r. i nie jest pewne, czy może prowadzić prace na głębokościach, na których układany jest NS2. Z kolei jeśli proces wdrażania sankcji przewidzianych w NDAA będzie się przeciągał, to nie tylko nie spowodują one opóźnienia realizacji NS2, lecz wręcz przyniosą skutek odwrotny od zamierzonego. Ich efektem będzie bowiem przyspieszenie budowy gazociągu, które już rozpoczęło się w ostatnich tygodniach, zapewne w związku z pracami nad sankcjami prowadzonymi w Kongresie.

- Amerykańskie sankcje wymierzone w NS2 stają się problemem w stosunkach transatlantyckich i uwypuklają podziały wewnątrz UE, choćby w związku z zabiegami części państw członkowskich Unii o ich nałożenie. Jest to kolejny czynnik obciążający stosunki niemiecko-amerykańskie, które znajdują się w kryzysie od czasu objęcia urzędu prezydenta przez Trumpa. Zapowiedź sankcji została krytycznie przyjęta w Niemczech – minister spraw zagranicznych Heiko Maas powiedział, że decyzje dotyczące europejskiej polityki energetycznej powinny zapadać w Europie, a nie w USA i że Berlin odrzuca wszelkie zewnętrzne ingerencje w europejskie projekty oraz sankcje o działaniu eksterytorialnym. Decyzję Kongresu skrytykowała też nowa współprzewodnicząca SPD Saskia Esken, która wezwała rząd Angeli Merkel do reakcji. Kanclerz podkreśliła w Bundestagu, że nie akceptuje eksterytorialnych sankcji i zapowiedziała „zdecydowane rozmowy” z Waszyngtonem na ten temat. Zaznaczyła też, że sankcje mogą odbić się negatywnie na rozmowach o tranzycie rosyjskiego gazu przez Ukrainę. Do podjęcia środków zabezpieczających interesy niemieckich firm i działań odwetowych wezwali przedstawiciele niemieckiego biznesu w Rosji (Niemiecko-Rosyjska Izba Handlu Zagranicznego, Komisja Wschodnia Gospodarki Niemieckiej). Z wewnętrznego dokumentu Ministerstwa Gospodarki i Energii, przytoczonego przez dziennik „Bild”, wynika, że wprowadzenie sankcji nie są wymierzone bezpośrednio w niemieckie firmy, ale mogą utrudnić dokończenie projektu Nord Stream 2. W odpowiedzi na nie Berlin, zamiast podjąć działania jednostronne, będzie próbował lobbować za wypracowaniem unijnej reakcji, szukając szerszego poparcia w UE. Krytycznie o sankcjach amerykańskich wypowiadał się 10 grudnia minister gospodarki i finansów Francji. Unijny komisarz ds. handlu Irlandczyk Phil Hogan nie wykluczył reakcji KE, ale też nie przesądził, że ona nastąpi. Jakakolwiek decyzja UE w sprawie sankcji ma być poprzedzona analizą treści dokumentów, już po przyjęciu i opublikowaniu ustawy o budżecie obronnym USA.

Więcej na temat Nord Streamu 2 na naszym kanale YouTube: