

Kongres USA: porozumienie w sprawie nowych sankcji wobec Nord Streamu 2

Agata Łoskot-Strachota

3 grudnia zakończyły się negocjacje Izby Reprezentantów i Senatu USA, w wyniku których ustalona została ostateczna robocza wersja amerykańskiego budżetu obronnego (NDAA) na rok 2021. W dokumencie zawarta jest sekcja nr 1242 (Protecting Europe's Energy Security Clarification Act, PEESCA), wyjaśniająca i poszerzająca ubiegłoroczne sankcje wobec Nord Streamu 2 (oraz TurkStreamu) – więcej zob. [Sankcje przeciw Nord Streamowi 2 w budżecie obronnym USA](#). Uwzględniono w niej rozszerzenie stosowania restrykcji wynikające z opublikowanych 20 października i obowiązujących obecnie nowych wytycznych Departamentu Stanu do ubiegłorocznej wersji przepisów sankcyjnych PEESA (Protecting Europe's Energy Security Act) oraz dodano kolejne. Zgodnie z zaakceptowanymi przez Kongres nowymi przepisami sankcjom podlegać miałyby nie tylko firmy dostarczające lub używające statki zaangażowane w budowę rosyjskich gazociągów eksportowych na głębokości poniżej 100 stóp (ok. 30 m) bądź umożliwiające wykorzystanie takich jednostek, lecz także podmioty:

- prowadzące inną aktywność związaną z układaniem rur (w tym m.in. przygotowanie terenu, badania geodezyjne, układanie skał, spawanie, powlekanie i opuszczanie rur);
- świadczące na rzecz statków zaangażowanych w budowę NS2 usługi ubezpieczenia lub reasekuracji niezbędne lub istotne dla realizacji projektu;
- świadczące na rzecz statków usługi związane z ulepszeniami technologicznymi, instalacją sprzętu spawalniczego lub modernizacją poszczególnych jednostek, jeśli usługi te są niezbędne do zakończenia budowy gazociągu;
- świadczące usługi testowania, inspekcji lub certyfikacji konieczne do ukończenia budowy i funkcjonowania NS2.

Jednocześnie w uzgodnionej wersji poszerzonych sankcji dodano także:

- wyjątek dla części państw i przedsiębiorstw państwowych: sekcja 1242 NDAA ma nie mieć zastosowania do Unii Europejskiej, rządów państw członkowskich UE, Norwegii, Szwajcarii i Wielkiej Brytanii oraz podmiotów unijnych, norweskich, szwajcarskich i brytyjskich, które nie działają jako podmioty komercyjne;
- obowiązek przeprowadzenia przez sekretarza stanu przed wdrożeniem sankcji konsultacji z rządami Norwegii, Szwajcarii, Wielkiej Brytanii i krajów członkowskich UE.

W zmodyfikowanej treści restrykcji wobec Nord Streamu 2 dodana została też część dotycząca ich skutków. W obecnym brzmieniu przepisów sekretarz stanu w porozumieniu z sekretarzem skarbu USA mają nie później niż w rok po uchwaleniu ustawy, a następnie corocznie przedstawiać raport o wpływie sankcji, w tym dotyczących: a) ich skuteczności (czy umożliwiły osiągnięcie stawianych celów); b) konsekwencji dyplomatycznych, w tym dla stosunków z rządami Norwegii, Szwajcarii, Wielkiej Brytanii i krajów członkowskich UE; c) gospodarczego oddziaływania na podmioty amerykańskie.

Budowa Nord Streamu 2 została wstrzymana w grudniu 2019 r. w związku z wejściem w życie sankcji USA i wycofaniem się z projektu szwajcarskiej firmy Allseas dysponującej wysoko wyspecjalizowanymi statkami do układania rur. Według ostatnich informacji prace w niemieckich wodach mogą zostać wznowione przez stronę rosyjską 5 grudnia br.

Komentarz

- Uzgodniona wersja budżetu obronnego USA na rok 2021 nie powinna już ulec istotnym zmianom. Według zapowiedzi ma być przegłosowana przez obie izby Kongresu w drugim tygodniu grudnia, a gdy to nastąpi, powinna zostać podpisana przez prezydenta Donalda Trumpa i wejść w życie.
- Poszerzenie zakresu stosowania sankcji o firmy ubezpieczeniowe i towarzystwa klasyfikacyjne świadczące usługi certyfikacji znacząco komplikowałoby ukończenie budowy NS2. Już we wrześniu br. międzynarodowe towarzystwa ubezpieczeń i reasekuracji (w tym IGP&I – międzynarodowy klub ubezpieczeń wzajemnych branży morskiej) odradzały ubezpieczanie aktywności związanej z realizacją Nord Streamu 2 czy TurkStreamu. Ponadto istnieje niewiele wysoko wyspecjalizowanych firm świadczących usługi certyfikacji (towarzystw klasyfikacyjnych). W przypadku wycofania się obecnych tego typu usługodawców, w tym norweskiego DNV GL (które już pod koniec listopada wstrzymało świadczenie części usług na rzecz zaangażowanych w realizację projektu statków), strona rosyjska mogłaby mieć duże trudności ze znalezieniem podmiotów gotowych podjąć się takich czynności pomimo restrykcji USA. Nie jest również jasne, czy spełniałyby one wymagane przy realizacji gazociągu wysokie standardy.
- Oprócz poszerzenia zakresu sankcji wprowadzono też przepisy dające możliwość poluzowania ich stosowania lub obejścia restrykcji w poszczególnych przypadkach oraz zwiększające znaczenie współpracy z państwami europejskimi. W konsekwencji nowe przepisy nie są tak jednoznaczne jak ubiegłoroczne, zaś ich skutki dla Nord Streamu 2 i konkretnych podmiotów są trudniejsze do przewidzenia. Najprawdopodobniej taki ich kształt jest wynikiem m.in. intensywnego w ostatnim czasie w Waszyngtonie lobbingu krajów Europy, w tym Niemiec.
- Zapisany wyjątek od stosowania sankcji wobec rządów i niekomercyjnych podmiotów z państw europejskich ma najpewniej stanowić gwarancję tego, że restrykcjami nie zostaną objęte instytucje i organy państwowe, które przyczyniły się do powstawania NS2, np. poprzez wydawanie wymaganych pozwoleń na budowę. Nie można jednak wykluczyć, że przepis ten będzie mógł być wykorzystany do prób ominięcia sankcji (media donoszą np. o planach stworzenia przez władze Meklemburgii-Pomorza Przedniego fundacji ochrony klimatu, mającej na celu ochronę gazociągu przed restrykcjami).

- Konieczność corocznego badania nie tylko skuteczności sankcji, lecz także ich wpływu na relacje USA z partnerami europejskimi wydaje się otwierać możliwość zawieszenia stosowania restrykcji wobec konkretnych podmiotów, jednak kwestia ta nie jest doprecyzowana. Pierwszy raport dotyczący efektów sankcji ma powstać w 2021 r., już za administracji Joego Bidena. W uzgodnionym dokumencie nie powiedziano też jasno, jaki konkretnie może być wpływ wymaganych nowymi przepisami konsultacji z rządami krajów Europy na działania strony amerykańskiej i zastosowanie przewidzianych obostrzeń.
- Niejednoznaczność części przepisów sankcyjnych, sugerowana ewentualność ich poluzowania, wreszcie zapisana konieczność współpracy i badania wpływu restrykcji na stosunki transatlantyckie sprawiają, że PEESCA może stać się ważnym instrumentem w relacjach USA z Europą, w tym Niemcami. Pokazują bowiem gotowość strony amerykańskiej do poprawy dwustronnych stosunków. Co więcej, sama możliwość ograniczenia stosowania restrykcji – choć w żaden sposób niezagwarantowana – może być wykorzystywana przez Waszyngton do wpływania na politykę Berlina lub innych państw wspierających powstanie Nord Streamu 2.