

Nord Stream 2: wznowienie budowy w obliczu presji sankcyjnej

Szymon Kardaś, Agata Łoskot-Strachota

6 lutego spółka Nord Stream 2 AG poinformowała, że rosyjska barka Fortuna wznowiła budowę gazociągu Nord Stream 2 (NS2) w duńskiej wyłącznej strefie ekonomicznej. 7 lutego, ze względu na złe warunki meteorologiczne na Bałtyku, prace zostały tymczasowo wstrzymane. Ich wznowienie nastąpiło już po objęciu Fortuny i jej właściciela amerykańskimi sankcjami i pomimo ryzyka zastosowania wobec niej (i jednostek wspomagających) kolejnych restrykcji. Świadczy to o niesłabnącej determinacji Rosji do samodzielnego ukończenia projektu. Lakoniczne oświadczenia spółki Nord Stream 2 AG (kontrolowanej w 100% przez Gazprom) mają na celu, jak się wydaje, minimalizowanie ryzyka amerykańskich sankcji, wprowadzanych wobec NS2 od grudnia 2019 r. Choć na razie nie wiadomo, jak uczestnicy projektu zamierzają rozwiązać problemy wynikające z restrykcji (certyfikacja gazociągu po jego ewentualnym ukończeniu i inne usługi związane z jego eksploatacją), to nic nie wskazuje na to, by miano zrezygnować z finalizacji inwestycji.

Nadzieje na ukończenie budowy NS2 pomimo amerykańskich sankcji wzrosły ze względu na otwartość nowej administracji USA na poprawę relacji transatlantyckich (przede wszystkim z Niemcami), jej odcinanie się od części posunięć Donalda Trumpa (za jego prezydentury wdrożono sankcje, które wstrzymały budowę gazociągu, a później je zaostrzono), wreszcie w związku z doniesieniami medialnymi o prawdopodobnym rozpoczęciu rozmów na temat możliwości zniesienia restrykcji. Podsyca je także brak jednoznacznego stanowiska Joego Bidena w kwestii NS2 i sankcji.

Oszczędne wypowiedzi strony rosyjskiej w sprawie wznowienia budowy

Informacje o wznowieniu układania gazociągu NS2 w duńskiej wyłącznej strefie ekonomicznej (WSE) są dość ograniczone. Według komunikatu Duńskiej Agencji Energetycznej jego budowa w wodach duńskich ma potrwać do połowy maja br. Z kolei zgodnie z danymi udostępnionymi 8 lutego przez Duńską Agencję Morską spółka Nord Stream 2 AG planuje ukończenie prac w wodach duńskich do końca kwietnia br. Łącznie w WSE Danii pozostało do ułożenia ok. 120 km rur, a w wodach niemieckich – ok. 30,4 km. Nie jest jasne, czy i kiedy do układania rur przystąpi statek Akademik Czernski. Według wcześniejszych doniesień medialnych to właśnie ta rosyjska jednostka miała być głównym wykonawcą pozostałej części inwestycji (obecnie przybywa ona w niemieckim porcie Wismar). Tym samym trudno obecnie ocenić, kiedy prace budowlane mogłyby zostać ukończone. Poza tym w publicznych źródłach różnie szacuje się tempo układania rur przez rosyjskie jednostki: Fortuny od 400 m do 1,5 km dziennie, Akademika Czernskiego od 1,5 do 2 km dziennie. Może ono też być wolniejsze w głębszych wodach duńskiej WSE.

Komunikat spółki Nord Stream 2 AG o wznowieniu budowy wpisuje się w jej dotychczasową strategię informacyjną, stosowaną od momentu wprowadzenia pierwszych sankcji wobec projektu. Opiera się ona na lakonicznych, często niejasnych oświadczeniach, które nie zawsze okazują się w pełni zgodne z rzeczywistymi działaniami. W listopadzie 2020 r. spółka zapowiadała ponowne podjęcie prac w niemieckiej WSE 5 grudnia przy użyciu statku Akademik Czernski; ostatecznie doszło do tego 11 grudnia, a w układanie rur zaangażowana była barka Fortuna. Na początku br. informowano z kolei, że wznowienie budowy w duńskiej WSE nastąpi 15 stycznia. Tymczasem 24 stycznia rozpoczęto prace przygotowawcze, a faktyczne wznowienie nastąpiło dwa tygodnie później.

Amerykańskie sankcje wobec NS2

Pod koniec prezydentury Trumpa Stany Zjednoczone nałożyły kolejne sankcje uderzające w Nord Stream 2. Na początku stycznia 2021 r. Kongres przegłosował wejście w życie Protecting Europe's Energy Security Clarification Act (PEESCA), będącego częścią amerykańskiej ustawy obronnej na rok 2021. PEESCA poszerza restrykcje uchwalone rok wcześniej (PEESA), które doprowadziły do wycofania się z projektu szwajcarskiej firmy Allseas i przerwania budowy NS2 w grudniu 2019 r. Nowym sankcjom podlegać mają także inne niż właściciele statków podmioty zaangażowane w budowę rosyjskich gazociągów na głębokościach poniżej 30 metrów, w tym te ubezpieczające jednostki oraz świadczące usługi certyfikacji niezbędnej do rozpoczęcia funkcjonowania obiektu. W konsekwencji ze współpracy ze spółką Nord Stream 2 AG wycofało się co najmniej kilka firm. Media informowały o duńskim Rambollu (usługi inżynierskie), niemieckiej spółce Bilfinger SE (usługi związane m.in. z eksploatacją gazociągów), norweskiej DNV GL (testowanie i certyfikacja), wreszcie szwajcarskiej Zurich Insurance Group (usługi ubezpieczeniowe). Rosyjskie jednostki pracujące obecnie przy układaniu brakującego odcinka w duńskiej WSE podlegają sankcjom PEESCA.

19 stycznia, dzień przed zaprzysiężeniem Bidena, amerykański Departament Stanu poinformował natomiast o nałożeniu sankcji na właściciela barki Fortuna, czyli firmę KWT-Rus, oraz na samą Fortunę. Uczyniono to na podstawie sekcji 232 ustawy Countering America's Adversaries Through Sanctions Act (CAATSA) – za świadome dostarczanie dóbr, usług, technologii lub informacji służących budowie rosyjskich gazociągów eksportowych.

Determinacja Moskwy

Wznowienie układania rur w duńskiej wyłącznej strefie ekonomicznej jest kolejnym potwierdzeniem, że strona rosyjska nie rezygnuje z samodzielnego dokończenia budowy NS2. Fortuna rozpoczęła prace przygotowawcze pomimo amerykańskich sankcji, zaś projekt jest kontynuowany mimo wycofania się kilku zachodnich firm kluczowych dla jego finalizacji, w tym ubezpieczycieli i spółki certyfikującej. Ilustracją rosyjskiej determinacji są również doniesienia medialne z grudnia 2020 r. sugerujące, że w celu ukończenia inwestycji Gazprom kupił i modernizuje na Wyspach Kanaryjskich kolejny statek – Oceanic 5000. Ponowne podjęcie prac świadczy o tym, że koncernowi udało się rozwiązać problem ubezpieczenia jednostek zaangażowanych w budowę, choć nie są znane szczegóły tej sprawy.

Tym samym wiele wskazuje na to, że zawarta w niedawnym prospekcie emisyjnym Gazpromu informacja o możliwości całkowitej rezygnacji z projektu (we wcześniejszych dokumentach tego typu wskazywano jedynie ogólnie na ryzyko sankcyjne) i jej nagłośnienie

w mediach jest przede wszystkim formą presji na zachodnich partnerów, w szczególności Niemcy. Strona rosyjska najprawdopodobniej chce w ten sposób skłonić Berlin do aktywniejszych działań na rzecz zniesienia lub ograniczenia przynajmniej części sankcji, tym bardziej że niedawną zmianę władzy w Waszyngtonie Moskwa postrzega jako szansę na ich złagodzenie. Poza tym Kreml systematycznie krytykuje obowiązujące amerykańskie restrykcje i groźby wprowadzenia kolejnych.

Administracja Bidena wobec NS2

Stany Zjednoczone dotychczas nie zareagowały na wznowienie budowy NS2 w duńskiej WSE. W szczególności nie wiadomo, kiedy i w jaki sposób zostaną nałożone sankcje zawarte w budżecie obronnym na pracującą od 6 lutego barkę Fortuna i inne towarzyszące jej jednostki. Nowa administracja USA nie wypowiedziała się także jednoznacznie na temat swoich planowanych działań związanych z gazociągiem i stosowaniem restrykcji. Lakoniczne wypowiedzi sekretarza stanu Antony'ego Blinkena oraz rzeczniczki Białego Domu sugerują utrzymanie przez Bidena dotychczasowego krytycznego stanowiska wobec projektu.

Temat gazociągu jest natomiast regularnie wywoływany przez media – m.in. w czasie briefingu prasowego Departamentu Stanu z 3 lutego padły pytania o Nord Stream 2 w kontekście sprawy uwięzienia Aleksieja Nawalnego. Rzecznik Departamentu Stanu potwierdził, że USA wciąż postrzegają NS2 i drugą nitkę TurkStreamu jako instrumenty zwiększające wpływ Rosji na amerykańskich sojuszników i partnerów, i jako takie osłabiające bezpieczeństwo transatlantyckie. Stany Zjednoczone mają kontynuować współpracę z sojusznikami, by zapewnić Europie pewne i zdywersyfikowane źródła dostaw energii. Przytoczona przy tym została wypowiedź Bidena (z czasu przed objęciem urzędu prezydenta), że NS2 jest „złym interesem” (*„a bad deal”*), gdyż dzieli Europę, wystawia Ukrainę i Europę Środkową na rosyjskie naciski i przeczy zapisanym celom unijnym związanym z bezpieczeństwem energetycznym. Na pytanie o to, czy obecna administracja w dalszym ciągu dąży do zablokowania ukończenia projektu, rzecznik Departamentu Stanu powtórzył, że NS2 jest złym interesem i że administracja będzie monitorowała wszelkie działania podejmowane w celu ukończenia lub certyfikacji gazociągu, a jeśli takowe będą prowadzone, będzie zdeterminowana, by nałożyć sankcje. Jednocześnie podkreślił, że restrykcje pozostają tylko jednym z ważnych instrumentów, a strona amerykańska będzie blisko współpracować z sojusznikami i partnerami w celu zwiększenia europejskiego bezpieczeństwa energetycznego.

Równolegle z brakiem jednoznacznego stanowiska administracji Bidena wobec NS2 pojawiają się sygnały świadczące o jej chęci poprawy stosunków z Niemcami, a potencjalnie także zmiany sposobu działania względem tej inwestycji. 26 stycznia Waszyngton zapowiedział przegląd wprowadzonych przez Kongres restrykcji wymierzonych w projekt, zawartych w budżecie obronnym USA na rok 2021. Należy przy tym pamiętać, że ustawa budżetowa, w tym sankcje wobec gazociągu obowiązują od początku br., a ewentualne zmiany dotyczące ich stosowania musiałyby być uzgadniane przez prezydenta z Kongresem, który jednoznacznie sprzyja restrykcjom przeciw NS2. Pojawiają się także informacje w mediach (*„Handelsblatt”* z 1 lutego 2021 r.) sugerujące gotowość USA do rozmów z Niemcami na temat kompromisowego rozwiązania kwestii NS2, w tym nawet wstrzymania sankcji w przypadku wypracowania pakietowego porozumienia dotyczącego

m.in. przyszłości tranzytu rosyjskiego gazu przez Ukrainę.

Co dalej?

Prognozowanie rozwoju wydarzeń wokół Nord Streamu 2 nie jest proste zarówno ze względu na skąpość dostępnych informacji (ani strona rosyjska, ani amerykańska nie zdradzają szczegółów planowanych działań), jak i stopień skomplikowania projektu w obecnym stadium realizacji. Nie jest jasne, w jaki sposób Rosja zamierza rozwiązać problemy wynikające z amerykańskich restrykcji, gdyby zostały one utrzymane. W szczególności nie wiadomo, które firmy mogłyby podjąć się certyfikacji gazociągu w przypadku ukończenia jego budowy czy świadczyć usługi niezbędne przy eksploatacji magistrali.

Jednocześnie nic nie wskazuje na to, by główni beneficjenci projektu – Niemcy i Rosja – mieli się wycofać z jego finalizacji na obecnym etapie. Nie można wykluczyć, iż strona rosyjska liczy na to, że jeśli nie uda się ograniczyć sankcji drogą negocjacji dyplomatycznych między Berlinem i Waszyngtonem, to podjęta zostanie próba rozwiązania części problemów NS2 przy wykorzystaniu utworzonej 8 stycznia br. Fundacji Meklemburgii-Pomorza Przedniego na rzecz Ochrony Klimatu i Środowiska. Powstanie tego podmiotu służy bowiem obejściu restrykcji PEESCA (szerzej zob. [Niemcy: próba obejścia sankcji wobec Nord Streamu 2](#)).

Nie wiadomo też, jakie kroki wobec NS2 planuje administracja Bidena. Częściowo wynika to z tego, że sprawa gazociągu stała się elementem polityki wewnętrznej USA oraz relacji Waszyngtonu z Niemcami i Rosją. Każda nowa decyzja Bidena w kwestii NS2 i sankcji będzie cenzurowana przez jednoznacznie krytyczny wobec projektu Kongres. Nie jest też jasne, jakiego typu zmiany w stosowaniu sankcji są formalnie dopuszczalne. Prezydent ma co prawda możliwość ograniczenia restrykcji wynikających z ustawy CAATSA, a same sankcje są w dużym stopniu uznaniowe. Jednak już restrykcje PEESCA zawarte w amerykańskim budżecie obronnym na 2021 r. są obowiązkowe, a wprowadzenie przez prezydenta wyjątków od ich stosowania wymaga konsultacji z popierającą je większością w Kongresie. Wreszcie najpewniej trwają rozmowy na linii Waszyngton–Berlin dotyczące m.in. możliwego kompromisu w sprawie NS2, a ich rezultat niewątpliwie wpłynie na ostateczne stanowisko nowej administracji USA względem projektu.