Analizy OSW

OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH 22.07.2021 www.osw.waw.pl

Porozumienie Niemiec i USA w sprawie Nord Streamu 2

Ryszarda Formuszewicz, Agata Łoskot-Strachota

21 lipca niemieckie MSZ i Departament Stanu USA ogłosiły Wspólne oświadczenie odnośnie do wsparcia Ukrainy, europejskiego bezpieczeństwa energetycznego i naszych celów klimatycznych (*Joint Statement of the United States and Germany on Support for Ukraine, European Energy Security, and our Climate Goals*). Przedstawia ono uzgodnienia Berlina i Waszyngtonu dotyczące warunków faktycznego wycofania amerykańskiego sprzeciwu wobec gazociągu Nord Stream 2. Wcześniej o zarysie porozumienia informowały agencje i amerykańska prasa. Tego samego dnia ogłoszona została data wizyty prezydenta Ukrainy w Waszyngtonie (30 sierpnia). Kanclerz Angela Merkel odbyła wieczorem rozmowę telefoniczną z prezydentem Rosji, której tematami były także kwestie tranzytu przez Ukrainę oraz gazociąg NS2. Według komunikatu Kremla obydwie strony wyraziły zadowolenie z powodu zbliżającego się zakończenia budowy Nord Streamu 2, a strona rosyjska przedstawiła (niesprecyzowane) uwagi do deklaracji amerykańsko-niemieckiej.

Rzecznik prasowy Departamentu Stanu Ned Price w trakcie briefingu 20 lipca powiedział, że negocjacje były ułatwione dzięki zawieszeniu w maju przez administrację USA sankcji wobec spółki Nord Stream 2 AG i jej prezesa, jak również za sprawą przedstawienia w tym kontekście przez Niemcy konstruktywnych propozycji ustępstw, które umożliwiły osiągnięcie porozumienia. Ogłoszony dokument koncentruje się na problematyce energetycznej i nie odnosi się do tego, jakie konsekwencje przyniesie Nord Stream 2 dla szeroko pojętego bezpieczeństwa regionu.

Główne elementy porozumienia to:

1. Zapowiedź wprowadzenia sankcji przeciwko Rosji w razie agresji lub innych działań destrukcyjnych, w tym wykorzystywania energii jako broni przeciwko Ukrainie – oba państwa zamierzają koordynować podejmowane przez nie kroki w takim przypadku. Niemcy zadeklarowały wszczęcie działań na poziomie narodowym oraz zaangażowanie na rzecz reakcji ze strony UE. Wskazano wprost na możliwość zastosowania sankcji w odniesieniu do sektora energetycznego. Porozumienie nie zawiera zapowiedzi wprowadzenia mechanizmu wstrzymywania dostaw przez gazociągi bałtyckie w sytuacji niewykonywania porozumienia tranzytowego z Ukrainą.
2. Deklaracja wsparcia finansowego dla transformacji ukraińskiego sektora energetycznego: w porozumieniu Niemcy zobowiązały się do powołania Zielonego Funduszu, który będzie też przez nie zarządzany. Jego docelowy kapitał ma wynieść 1 mld dolarów. Niemcy mają zasilić ten fundusz początkowo kwotą 175 mln dolarów. Berlin ma także wyznaczyć specjalnego wysłannika ds. realizacji dwustronnych

niemiecko-ukraińskich projektów energetycznych (głównie związanych z odnawialnymi źródłami energii, efektywnością energetyczną i odchodzeniem od węgla), który dysponowałby funduszem w wysokości 70 mln dolarów. Do wdrażania tej części porozumienia mają zostać wykorzystane ramy instytucjonalne uzgodnionego podczas wizyty kanclerz Merkel w Waszyngtonie partnerstwa klimatyczno-energetycznego Niemiec i USA. Dodatkowo Niemcy mają stworzyć Pakiet Odporności dla Ukrainy (Ukraine Resilience Package) wzmacniający bezpieczeństwo energetyczne kraju, w tym przede wszystkim zwiększanie przepustowości łączników, umożliwiający rewersowe dostawy gazu oraz techniczne wsparcie dla integracji ukraińskiego rynku elektroenergetycznego z unijnym. Niemcy mają także wesprzeć wypracowanie modelu modernizacji systemu przesyłowego Ukrainy. Przewidziane zostało ponadto włączanie jej w niemieckie przedsięwzięcia budowy i rozwoju zdolności cyfrowych.

3. Zabiegi o utrzymanie przez Ukrainę roli państwa tranzytowego: RFN ma podjąć działania na rzecz przedłużenia o 10 lat okresu obowiązywania obecnej umowy tranzytowej pomiędzy Rosją a Ukrainą (obecna wygasa pod koniec 2024 r.). Przewidziane jest powołanie niemieckiego pełnomocnika w tej sprawie, a negocjacje na ten temat miałyby się rozpocząć nie później niż 1 września br.
4. Potwierdzenie znaczenia stosowania unijnego prawa: RFN zapewniła, że w odniesieniu do niemieckiego odcinka Nord Streamu 2 będzie przestrzegać zarówno litery, jak i ducha trzeciego pakietu energetycznego, tak by zapewnić wdrożenie rozdziału własnościowego i dostęp stron trzecich do gazociągu oraz ocenić ryzyka dla bezpieczeństwa energetycznego związane z certyfikacją operatora szlaku.
5. Deklaracja wsparcia dla współpracy energetycznej w regionie poprzez zaangażowanie Niemiec w Inicjatywę Trójmorza. Oba państwa zapowiadają pomoc w zakresie rozbudowy infrastruktury. Niemcy zadeklarowały rozszerzenie współpracy także w wymiarze finansowym w odniesieniu do konkretnych przedsięwzięć w obszarach regionalnego bezpieczeństwa energetycznego i energii odnawialnej. Zapowiedziano również wsparcie poprzez budżet unijny energetycznych projektów wspólnego zainteresowania (PCI) do kwoty 1,77 mld dolarów.

Doniesienia o zbliżającym się porozumieniu Niemiec z USA spotkały się z krytyką ze strony polityków i ekspertów amerykańskich. Najszybciej zareagowali przedstawiciele Republikanów. Wysoki rangą członek senackiej komisji spraw zagranicznych Jim Risch stwierdził, że proponowany kompromis umożliwiający ukończenie NS2 nie zawiera konkretnych instrumentów pozwalających zminimalizować ryzyka związane z gazociągiem dla amerykańskich sojuszników i ich interesów. Ponadto senator skrytykował to, że kompromis negocjowano bez udziału Ukrainy i Polski. Stwierdził też, że żaden członek Kongresu nie popiera ukończenia budowy gazociągu i że wciąż prawnie obowiązują sankcje, choć obecna administracja ich dotąd nie nałożyła. Nie skonsultowała ona również z Kongresem decyzji o zawieszeniu stosowania restrykcji wobec spółki Nord Stream 2 AG i jej szefa. Przypomniał, że do 11 sierpnia administracja ma przedstawić kolejny raport dotyczący podmiotów podlegających sankcjom PEESA, a w przypadku chęci przyznania wyłączeń musi doń dołączyć pisemne ich uzasadnienia. Zbliżającą się umowę amerykańsko-niemiecką skrytykowała też kongresmenka Marcy Kaptur, która powiedziała, że Kongres powinien odrzucić każdą umowę, która nie chroni bezpieczeństwa

transatlantyckiego i niezależności Ukrainy.

Komentarz

Porozumienie a negatywne skutki Nord Streamu 2

- Porozumienie zostało wypracowane mimo utrzymujących się różnic w podejściu do NS2 pomiędzy Berlinem i Waszyngtonem. Oznacza ono de facto odstąpienie od nakładania nowych sankcji amerykańskich skierowanych przeciwko inwestycji, a być może także ograniczenie tych już wprowadzonych. Nie zawiera jednak po stronie amerykańskiej wyraźnych deklaracji w tym zakresie. Wynika to z konieczności współpracy administracji z Kongresem USA jako podmiotem, który zainicjował i uchwalił regulacje sankcyjne (CAATSA i PEESCA). Jeśli skutkiem porozumienia miałaby być prawna gwarancja ochrony spółki Nord Stream 2 AG, to konieczne byłoby współdziałanie ze strony Kongresu.
- Pomimo zawartej we wspólnym oświadczeniu relatywnie ostrej retoryki wobec Rosji porozumienie nie zawiera wiążących zobowiązań do reakcji w przypadku agresywnego postępowania z jej strony i nie wprowadza realnych instrumentów ograniczania jej destabilizacyjnych działań, a także redukowania niekorzystnych skutków uruchomienia NS2. Ponadto identyfikuje ono negatywne konsekwencje przede wszystkim w przypadku Ukrainy, w marginalny sposób traktuje natomiast ryzyka, jakie NS2 stwarza dla innych krajów Europy Środowej i Wschodniej. Według cytowanego przez agencję Bloomberg anonimowego przedstawiciela administracji amerykańskiej mało konkretne sformułowania zawarte w porozumieniu były intencjonalne i miały uniemożliwić Rosji przygotowanie odpowiedzi na ewentualne restrykcje. Komentatorzy zwracają już uwagę na możliwość szybkiego testowania przez Moskwę realności złożonych zapowiedzi.
- Skuteczność przewidywanych w porozumieniu instrumentów uzależniona będzie od ich doprecyzowania i operacjonalizacji. Umożliwienie ukończenia budowy NS2 pomimo obowiązujących sankcji amerykańskich ograniczy w zasadniczy sposób oddziaływanie jakichkolwiek przyszłych restrykcji skierowanych przeciw Rosji. Ani Waszyngton, ani Berlin nie mają możliwości zagwarantowania kontynuacji tranzytu gazu przez Ukrainę, zależy to bowiem wyłącznie od woli Moskwy. Efekty zaangażowania finansowego w transformację energetyczną Ukrainy zależą w dużej mierze od strategicznych decyzji Kijowa i nie są w żaden sposób wprost powiązane z Nord Streamem 2 ani nie przyniosą w najbliższych latach rekompensaty za utracone po jego uruchomieniu dochody. Podobnie przyszłość współpracy Niemiec z państwami Inicjatywy Trójmorza wymaga dalszych dyskusji i porozumień z tymi krajami.

Znaczenie dla Niemiec, Rosji i Ukrainy

- Porozumienie potwierdza priorytetowe traktowanie przez USA współpracy z Berlinem. Uzgodnienia są korzystne dla Niemiec, które osiągnęły swoje cele stosunkowo niewielkim kosztem. Rdzeń porozumienia stanowią deklaracje polityczne, a zakres i forma ich realizacji będą zależeć od uznania niemieckich władz. Nie są przy tym przewidziane następstwa nieosiągnięcia zapowiedzianych rezultatów. Potencjalne inwestycje RFN w energetykę na Ukrainie dotyczą przede wszystkim obszarów, których rozwojem i tak była ona zainteresowana. Według niemieckich mediów zadeklarowane

przez Berlin środki na wsparcie ukraińskiego sektora energetycznego są uzgodnione z resortem finansów i zarezerwowane w budżecie federalnym. Jednocześnie porozumienie oznacza oficjalne uznanie przez Niemcy geopolitycznego wymiaru projektu. Znamienne są zarówno jego tytuł, jak i użyte w nim sformułowania dotyczące Ukrainy, którą potraktowano przedmiotowo i której nie włączono do uzgodnionego porozumienia.

- Osiągnięcie porozumienia jest sukcesem nie tylko Niemiec, lecz przede wszystkim Rosji. Uruchomienie gazociągu umożliwia utrzymanie, a potencjalnie również zwiększenie już znaczącego udziału rosyjskiego gazu w unijnym rynku, utrudnienie realizacji alternatywnych projektów dywersyfikujących źródła zaopatrzenia w surowiec, poszerzenie wpływów ekonomicznych i politycznych Rosji w Niemczech, wreszcie marginalizację znaczenia Ukrainy na europejskim rynku gazu.
- Jednoznacznie krytyczna wobec porozumienia jest Ukraina, dla której uruchomienie NS2 będzie wyzwaniem nie tylko w zakresie bezpieczeństwa energetycznego, lecz także politycznego oraz gospodarczego. Całkowite wstrzymanie tranzytu oznacza dla Kijowa straty ok. 1,5 mld dolarów rocznie, których nie będą w stanie zrekompensować deklarowane amerykańsko-niemieckie inwestycje w energetykę odnawialną. Mimo starań Ukrainie nie udało się uzyskać konkretnych gwarancji utrzymania tranzytu po 2024 r. W przypadku zerowego tranzytu ukraiński system gazociągów będzie w stanie funkcjonować (przynajmniej krótkookresowo), jednak jego użytkowanie będzie dużo kosztowniejsze. Brak tranzytu uniemożliwi zastosowanie wirtualnego rewersu, co spowoduje zwiększenie ceny gazu importowanego przez Ukrainę oraz utrudni bądź uniemożliwi wykorzystywanie przez unijnych traderów tamtejszych podziemnych magazynów.
- W reakcji na umowę między USA i Niemcami ministrowie spraw zagranicznych Ukrainy i Polski wydali wspólne oświadczenie, w którym uznali, że zaniechanie działań blokujących uruchomienie NS2 spowoduje pogłębienie kryzysu bezpieczeństwa w Europie poprzez zwiększenie możliwości destruktywnych działań Rosji. Ponadto minister spraw zagranicznych Dmytro Kułeba zapowiedział zainicjowanie konsultacji z Komisją Europejską i Niemcami zgodnie z art. 274 Umowy Stowarzyszeniowej odnośnie do Nord Streamu 2 jako inwestycji zagrażającej bezpieczeństwu energetycznemu Ukrainy oraz naruszającej zasadę dywersyfikacji Unii Energetycznej. Sytuacja wokół NS2 była tematem spotkań przebywającego 21 lipca w Waszyngtonie prezesa Naftohazu i będzie też głównym przedmiotem rozmów w czasie wizyty prezydenta Wołodymyra Zełenskiego w stolicy USA (30 sierpnia). Przewodniczący Rady Najwyższej Dmytro Razumkow wystosował otwarte pismo do spikera Izby Reprezentantów Nancy Pelosi, w którym wezwał Kongres do kontynuowania polityki sankcji wobec NS2, aby nie dopuścić do uruchomienia gazociągu.

Zmiana polityki USA w sprawie Nord Streamu 2 i wobec Europy Środkowej

- Porozumienie się USA i Niemiec w sprawie NS2 pokazuje konsekwentne wdrażanie przez administrację Joego Bidena odmiennej od poprzedników polityki w odniesieniu do gazociągu i rezygnację z przeciwstawiania się jego budowie. Uwypukla też znaczenie, jakie dla USA ma poprawa stosunków z Niemcami, następująca kosztem relacji amerykańskich z Ukrainą, Polską i częścią innych państw Europy Środkowej i

Wschodniej. Całość negocjacji dotyczących NS2, kwestii przyszłego kształtu regionalnego rynku gazu, przepływów surowca w regionie i relacji energetycznych z Ukrainą, wreszcie kierunku i priorytetów w regionalnej transformacji energetycznej prowadzona była na linii Berlin–Waszyngton. Konsultacje z Kijowem i Warszawą, obejmujące wizytę przedstawiciela Departamentu Stanu Dereka Cholleta razem z reprezentantem rządu niemieckiego w Kijowie i Warszawie w dniach 20–23 lipca, nie doprowadziły do satysfakcjonujących Polskę czy Ukrainę zmian w amerykańsko-niemieckich ustaleniach. Co więcej, według doniesień Politico Waszyngton miał naciskać na Kijów, by ten zaniechał krytyki zbliżającego się porozumienia dotyczącego Nord Streamu 2, dając do zrozumienia, że na szali są dobre relacje ukraińsko-amerykańskie. Wreszcie w trakcie wizyty kanclerz Merkel w Waszyngtonie podpisano porozumienie o amerykańsko-niemieckim partnerstwie klimatyczno-energetycznym, którego jednym z celów będzie wspieranie przez oba kraje transformacji energetycznej w Europie Środkowej i Wschodniej, w tym na Ukrainie. Wszystko to pokazuje wspólny pomysł Niemiec i USA na reformy w obszarze energetyki w regionie, które zamierzają one wdrażać przy okazji instrumentów wypracowanych w związku z nowym otwarciem w dwustronnych relacjach obu państw i niejako przy okazji dyskusji o NS2. Tym samym kraje regionu stają się przedmiotem, a nie podmiotem we współpracy Berlina i Waszyngtonu. Otwartą kwestią pozostaje wpływ kursu nowej administracji USA na realizację podpisanych w ostatnich latach dwustronnych umów o partnerstwie energetycznym USA z państwami regionu, w tym zarówno z Polską, jak i z Ukrainą.

Konsekwencje dla NS2

- Zawarte w obecnym kształcie porozumienie stanowi przypieczętowanie budowy Nord Streamu 2. Przyspieszy też prawdopodobnie oddanie gazociągu do użytku poprzez ułatwienie procesu jego technicznej certyfikacji. W zaistniałej sytuacji jedynym realnym instrumentem oddziaływania na Rosję pozostają ograniczenia wynikające z pełnego zastosowania regulacji energetycznych UE w odniesieniu do gazociągu. Potrzeba zachowania reżimu prawa unijnego została podkreślona w porozumieniu, co może ograniczyć pole działania Niemiec przy koncesjach na rzecz Gazpromu. Kluczowy pozostaje sposób stosowania przez niemieckiego regulatora reguł znowelizowanej dyrektywy gazowej w przypadku gazociągu – dotyczy to m.in. certyfikacji niezależności operatora szlaku, wdrożenia zasady dostępu stron trzecich oraz przejrzystych taryf przesyłowych. W procesie tym powinna być brana pod uwagę zasada solidarności energetycznej, której znaczenie zostało w ubiegłym tygodniu wzmocnione za sprawą decyzji Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie gazociągu OPAL. Istotne będzie przy tym zaangażowanie Komisji Europejskiej, która ma zagwarantować zgodność z unijnym prawem rozwiązań wypracowanych przez stronę niemiecką. Tymczasem Rosji zależy na jak najszybszym uruchomieniu NS2 i uzyskaniu możliwości jak najpełniejszego wykorzystania jego przepustowości. Niewykluczone, że będzie ona też dążyć do tego, by móc zacząć eksploatować gazociąg jeszcze przed ukończeniem procesu certyfikacji jego operatora.