

Niemiecki non-paper w obronie Nord Streamu 2 do członków Kongresu USA

Michał Kędzierski, Szymon Kardaś, Agata Łoskot-Strachota

28 listopada amerykański portal Axios ujawnił niepubliczną notę (*non-paper*), którą 19 listopada rząd RFN za pośrednictwem ambasady w Waszyngtonie wysłał do członków Kongresu USA w sprawie gazociągu Nord Stream 2. Jej celem jest przekonanie ich do rezygnacji z nałożenia nowych sankcji na podmioty zaangażowane w realizację projektu. W dokumencie wielokrotnie przywołuje się zawarte 21 lipca br. między RFN a USA „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*; zob. [Porozumienie Niemiec i USA w sprawie Nord Streamu 2](#)). Berlin zapewnia w nocie o „pełnej determinacji” do wypełnienia jego postanowień oraz podaje przykłady „aktywnego wywiązywania się” z przyjętych przez niemiecką stronę zobowiązań. W dokumencie mowa jest jednak tylko ogólnie o postępach w przygotowywaniu działań mających na celu wsparcie transformacji sektora energetycznego Ukrainy czy w kwestii ewentualnych sankcji w przypadku wykorzystywania przez Rosję energii jako broni. Nie ma natomiast informacji na temat realnych postępów związanych z przedłużaniem kontraktu dotyczącego tranzytu przez Ukrainę po 2024 r. Rząd RFN przestrzega równocześnie Kongres USA, że nałożenie nowych sankcji na Nord Stream 2 stanowiłoby złamanie przez stronę amerykańską postanowień międzyrządowego porozumienia, osłabiłoby wiarygodność władz USA i „ostatecznie zniszczyłoby wspólnotę transatlantycką, co byłoby sukcesem Władimira Putina”. Niemiecki *non-paper* zawiera ponadto zrelacjonowanie procesu certyfikacji operatora gazociągu wraz z informacją o jego zawieszeniu 9 listopada przez Federalną Agencję Sieci (BNetzA) ze względów formalnych. Jako spodziewany termin wydania przez BNetzA finalnej decyzji w tej sprawie wskazywany jest lipiec – wrzesień 2022 r.

Amerykański Kongres rozważa możliwość zapisania kolejnych sankcji uderzających w Nord Stream 2 w budżecie obronnym USA (NDAA) na rok 2022. We wrześniu swój projekt ustawy NDAA, zawierający propozycję objęcia obowiązkowymi restrykcjami wszystkich podmiotów zaangażowanych w planowanie i budowę Nord Streamu 2 oraz operatora gazociągu, przyjęła Izba Reprezentantów. Według tej propozycji nie byłoby możliwości przyznawania wyłączeń spod tych sankcji, np. dla firm europejskich, ze względu na amerykański interes narodowy. Obecnie nad swoim projektem NDAA, w tym propozycją sankcji uderzających w NS2 zgłoszoną przez grupę republikańskich senatorów, debatuje Senat – wyższa izba Kongresu USA.

Komentarz

- Ujawniony *non-paper* potwierdza polityczne poparcie obecnego rządu RFN dla Nord Streamu 2 oraz wpisuje się w dotychczasowe zaangażowanie Berlina na rzecz minimalizowania zagrożeń dla pomyślnego ukończenia projektu (nowe amerykańskie sankcje mogłyby uderzyć w podmioty wykonujące ostatnie prace techniczne oraz w operatora gazociągu) i jego uruchomienia. Wysłanie dokumentu miało miejsce blisko trzy tygodnie przed planowanym przejęciem władzy przez nową koalicję SPD–Zieloni–FDP pod przywództwem Olafa Scholza (SPD). Najprawdopodobniej ruch odchodzącego rządu został uzgodniony z następcami (główną siłą nowej koalicji będą współrządzający obecnie socjaldemokraci – zadeklarowani zwolennicy NS2) i jest wyrazem podziału ról między starą i nową większością rządzącą. O ile zadaniem obecnych władz jest umożliwienie dokończenia budowy gazociągu, o tyle nowa koalicja, której częścią będą krytycznie nastawieni do projektu Zieloni i liberałowie, ma dążyć do zapewnienia pełnej implementacji przepisów trzeciego pakietu energetycznego UE w stosunku do NS2, co w konsekwencji może zmniejszyć opłacalność inwestycji.
- Dokument zawiera szereg kontrowersyjnych lub nieprawdziwych tez. Rząd RFN twierdzi w nim m.in., że:
 - NS2 nie stanowi obecnie zagrożenia dla Ukrainy, dopóki zapewniony jest tranzyt gazu przez jej terytorium, co jest sprzeczne z doświadczeniem ostatnich miesięcy (spadek tranzytu przez terytorium Ukrainy pomimo podpisanego kontraktu tranzytowego);
 - sankcje wymierzone w sojusznika USA byłyby zwycięstwem Putina; teza ta abstrahuje od głębokich podziałów transatlantyckich, wewnątrz UE i USA związanych z NS2, oraz od prawdopodobnego ich pogłębienia po uruchomieniu gazociągu;
 - Rosja nie ponosi istotnej odpowiedzialności za wzrost cen energii, podczas gdy działania Gazpromu są w istocie jednym z kluczowych czynników wpływających w ostatnich tygodniach na sytuację na rynku europejskim, a rosyjscy politycy jednoznacznie wiążą możliwość zwiększenia dostaw surowca do UE z uruchomieniem NS2.
- Niemiecki *non-paper* został wysłany do Kongresu w czasie nasilenia debaty nad amerykańskim budżetem obronnym. Propozycje sankcji wymierzonych w NS2 rodzą kontrowersje pomiędzy popierającymi nowe restrykcje Republikanami a w większości przeciwnymi im (jako zagrażającymi jedności transatlantyckiej) Demokratami, jak również są jedną z przyczyn przeciągających się prac w Senacie i opóźniają moment przyjęcia ustawy NDAA. Według medialnych doniesień przeciwko zamieszczaniu w budżecie obronnym przepisów uderzających w NS2 lobbować mają w Senacie przedstawiciele administracji Joego Bidena. Tym samym wymowa niemieckiego dokumentu wydaje się spójna z interesami Białego Domu.
- Treść niemieckiego dokumentu jest korzystna z punktu widzenia interesów Rosji. Wskazuje na to, że utrzymujące się niemieckie poparcie dla projektu minimalizuje ewentualne ryzyka dotyczące uruchomienia gazociągu Nord Stream 2 (poza możliwymi opóźnieniami wynikającymi ze wstrzymanej procedury certyfikacji, zob. [Zawieszenie procesu certyfikacji Nord Streamu 2 przez Federalną Agencję Sieci](#)). Korzystne dla Rosji jest to, że *non-paper* potwierdza, iż niemieckie władze nie postrzegają projektu jako

zagrożenia dla bezpieczeństwa energetycznego Niemiec i Europy. Co więcej, katalog środków, które władze w Berlinie byłyby gotowe zastosować w razie użycia przez Rosję dostaw gazu jako broni energetycznej, jest sformułowany niezwykle ogólnie i nie przewiduje nawet możliwości nałożenia moratorium na wykorzystywanie nowej magistrali. Korzystne dla Rosji jest również to, że dokument nie zawiera żadnych konkretnych zapowiedzi dotyczących działań Berlina w kwestii wymuszenia na Rosji utrzymania tranzytu rosyjskiego gazu przez Ukrainę po 2024 r. *Non-paper*, podobnie jak przyjęte w lipcu br. niemiecko-amerykańskie wspólne oświadczenie, ogranicza się do powołania przez Niemcy specjalnego pełnomocnika, który ma prowadzić ze stroną rosyjską rozmowy w tej sprawie (pierwsze konsultacje zostały przeprowadzone jesienią br.). Ponadto z dokumentu wynika, że niemieckie władze milcząco akceptują korzystny dla Gazpromu model certyfikacji gazociągu Nord Stream 2. Nie wspomina się w nim bowiem o konieczności podporządkowania całego gazociągu zasadom wynikającym ze znowelizowanej dyrektywy gazowej. Tymczasem kontrolowana przez rosyjski koncern spółka Nord Stream 2 AG stara się o to, by w ramach zainicjowanej procedury dokonać podziału gazociągu na dwie części i dzięki temu tylko nieznaczną jego część podporządkować regulacjom unijnego prawa. Zakres geograficzny znowelizowanej dyrektywy gazowej ogranicza się do wód terytorialnych państwa, gdzie kończy się transgraniczny gazociąg, co w przypadku Nord Streamu 2 odnosi się do krótkiego odcinka przebiegającego przez niemieckie morze terytorialne (ok. 5% długości magistrali).

- Strona rosyjska odczyta takie stanowisko Berlina jako sygnał, że nawet w wypadku poważnej eskalacji jej agresywnych (w tym militarnych) działań przeciwko Ukrainie, niemiecka reakcja będzie ograniczona do sfer retorycznej i dyplomatycznej. W percepcji Moskwy jest oczywiste, że stanowisko Berlina będzie miało rozstrzygające znaczenie także dla reakcji Unii Europejskiej. Oznacza to, że rozważając wybór scenariusza swoich działań wobec Kijowa, Kreml będzie wychodził z założenia, iż scenariusz eskalacyjny nie spowoduje istotnych kosztów w relacjach z UE – głównym partnerem ekonomicznym Rosji. Tym samym, zarysowane w dokumencie stanowisko niemieckie stanowi de facto zachętę dla Kremla, aby wybrał siłowy wariant swej polityki wobec Ukrainy.