Analizy OSW

OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH 24.02.2022 www.osw.waw.pl

Nord Stream 2: zamrożenie projektu wskutek rosyjskiej agresji na Ukrainę

Michał Kędzierski, Szymon Kardaś, Agata Łoskot-Strachota

22 lutego kanclerz Niemiec Olaf Scholz poinformował, że zlecił ministrowi gospodarki Robertowi Habeckowi wycofanie pozytywnej oceny wpływu uruchomienia gazociągu Nord Stream 2 (NS2) na bezpieczeństwo dostaw gazu do RFN i UE. Taki krok oznacza zamrożenie procesu certyfikacji NS2, ponieważ pozytywna opinia resortu jest warunkiem niezbędnym do ukończenia procedury i przyznania statusu operatora przez Federalną Agencję Sieci (BNetzA), a w efekcie – do uruchomienia gazociągu. Wycofaną właśnie analizę BNetzA otrzymała w październiku 2021 r. od ministra Petera Altmaiera, jeszcze przed zmianą koalicji rządzącej.

Scholz zapowiedział, że resort gospodarki ponownie zbada wpływ uruchomienia gazociągu na bezpieczeństwo dostaw z uwzględnieniem nowych okoliczności, oraz zasugerował, że proces ten może potrwać bardzo długo. Z wypowiedzi Habecka wynika, że przy nowej ocenie pod uwagę będą brane zarówno agresywna polityka Rosji wobec Ukrainy, jak i działania Gazpromu na europejskim rynku gazu w ostatnich miesiącach.

23 lutego, dzień po decyzji niemieckiej, prezydent USA Joe Biden ogłosił nałożenie sankcji na firmę Nord Stream 2 AG (NS2 AG), właściciela i operatora gazociągu, oraz jej prezesa Matthiasa Warniga. Restrykcje wdrożono na podstawie przepisów sankcyjnych PEESA (Protecting Europe's Energy Security Act). Oznaczają one de facto odwołanie wyłączeń, jakie administracja amerykańska przyznała zarówno spółce NS2 AG, jak i Warnigowi w maju 2021 r., powołując się na interes narodowy. Według Waszyngtonu sankcje na NS2 są częścią wstępnej transzy restrykcji amerykańskich i były konsultowane/koordynowane z Berlinem.

Komentarz

- Niemieckie i amerykańskie działania wymierzone w spółkę Nord Stream 2 AG wstrzymują uruchomienie gazociągu na czas nieokreślony – uniemożliwiają zarówno wypracowanie zasad formalnych funkcjonowania gazociągu, jak i jego przyszłe wykorzystywanie. Obie decyzje mają istotny wymiar polityczny i podyktowane były eskalacją rosyjskich działań wobec Ukrainy. W konsekwencji wydaje się przesądzone, że dopóki trwać będzie wojna rosyjska lub ewentualna późniejsza okupacja Ukrainy oraz związany z nią konflikt Rosji z Zachodem, dopóty nie zostaną zdjęte restrykcje (w szczególności sankcje amerykańskie) i Nord Stream 2 nie ruszy. Według części komentatorów rosyjska agresja zbrojna na Ukrainę z 24 lutego 2022 r. oznacza koniec projektu.

- Zamrożenie procesu certyfikacji NS2 przez RFN zmienia poprzednie decyzje niemieckich władz (resortu gospodarki za Altmaiera) w związku z wydarzeniami politycznymi (eskalacja agresywnych działań rosyjskich i sytuacja na europejskim rynku gazu), a nie wymogami formalno-prawnymi. Decyzja Berlina ma charakter tymczasowy i nie oznacza końca projektu NS2. Wybrana formuła zamrożenia procedury certyfikacyjnej pozwala RFN na powrót do jej rozpatrzenia w przyszłości. Czas jej wstrzymania będzie zależeć najprawdopodobniej od rozwoju sytuacji na wschodzie oraz ewentualnej normalizacji relacji UE z Rosją. Poważnym krokiem w kierunku trwalszego zablokowania oddania NS2 do użytku byłoby natomiast przedstawienie negatywnej rekomendacji przez niemiecki resort gospodarki – taki krok oznaczałby de facto uniemożliwienie pozytywnego rozpatrzenia wniosku o certyfikację. Znamienna jest szybkość reakcji RFN oraz jej jednostronny charakter. W przeciwieństwie do przeszłych kryzysów decyzję dotyczącą NS2 podjęto przed ogłoszeniem wspólnych sankcji unijnych oraz amerykańskich. Jednocześnie Berlin nie przedstawia decyzji wpływającej na zamrożenie procesu certyfikacji jako sankcji. W oficjalnej narracji działania Rosji wobec Ukrainy doprowadziły do daleko idącej zmiany stanu faktycznego, który był przedmiotem wycofanej właśnie analizy, co zmusza Berlin do zrewidowania oceny w oparciu o nowe realia. Taki krok ma zatem mieć charakter proceduralny, nie zaś stanowić sankcje *sensu stricto*. Za taką formułą może stać obawa przed ewentualnymi roszczeniami odszkodowawczymi spółki Nord Stream 2 AG, która – jako zarejestrowana w Szwajcarii – mogłaby pozwać RFN przed Trybunał Arbitrażowy na mocy Traktatu karty energetycznej za stosowanie politycznych reperkusji wobec inwestycji.
- Problemy Nord Streamu 2 znacząco pogłębiają sankcje amerykańskie, na mocy których nie będzie możliwe wykorzystywanie aktywów objętego nimi podmiotu gospodarczego ani przeprowadzanie z nim żadnych transakcji handlowych czy finansowych. Uniemożliwia to ewentualne przyszłe użytkowanie gazociągu do czasu utrzymania w mocy restrykcji. Wszystko wskazuje też na to, że podejście USA do agresji rosyjskiej i chęć przeciwdziałania jej m.in. posunięciami wymierzonymi w NS2 mają charakter pryncypialny. Decyzja Białego Domu spotkała się z poparciem Kongresu USA. Pochwalił ją senator Ted Cruz i zapowiedział odblokowanie w Senacie nominacji na stanowiska w Departamencie Stanu, które wcześniej blokował ze względu na zawieszenie wdrażania sankcji wymierzonych w NS2. Równocześnie pojawiają się opinie, że objęcie sankcjami NS2 minimalizuje ryzyko konieczności płacenia przez Niemcy roszczeń odszkodowawczych.

- Wstrzymanie procesu certyfikacji NS2 przez Niemcy odbiło się na cenach surowca. W reakcji na decyzję niemiecką na holenderskiej giełdzie TTF (kontrakty miesięczne na marzec) wzrosła ona o 8 euro – do prawie 80 euro/MWh. 24 lutego obserwowany był dalszy wzrost cen gazu ziemnego (do ok. 119 euro/MWh), jednak było to przede wszystkim wynikiem rosyjskiej inwazji na Ukrainę. W konsekwencji wojny obecnie można spodziewać się dalszych wzrostów i zmienności cen surowca na europejskich giełdach.
- Zamrożenie NS2 formalnie nie powinno mieć bezpośredniego przełożenia na bieżące dostawy gazu z Rosji do Europy. Nord Stream 2 nie funkcjonował do tej pory, a surowiec rosyjski w ramach istniejących kontraktów i w wolumenach od ponad pół roku wyraźnie niższych niż w latach ubiegłych dostarczany był istniejącymi szlakami. Jednocześnie,

ponieważ posunięcia Berlina i Waszyngtonu dotknęły strategicznie istotnego dla Moskwy projektu i zbiegły się de facto z militarną agresją Rosji wymierzoną w Ukrainę, pojawia się ryzyko działań odwetowych ze strony rosyjskiej, które odbiłyby się na eksporcie surowca do UE. Choć scenariusz wstrzymania eksportu rosyjskiego gazu na rynki unijne uznawany jest wciąż w Europie za mało prawdopodobny, to Niemcy i UE deklarują, że są przygotowane tej zimy na taką ewentualność. Wiele wskazuje na to, że w wyniku intensywnych działań dyplomatycznych unijno-amerykańskich (w które zaangażowani byli też czołowi przedstawiciele władz RFN) na rzecz znalezienia alternatywnych źródeł gazu ziemnego dla Europy zagwarantowany został państwom UE, w tym Niemcom, dostęp do awaryjnych jego dostaw w przypadku wystąpienia zakłóceń w tym zakresie. Wydaje się jednak, że zagwarantowane awaryjne dostawy nie będą wystarczające, by w całości zastąpić gaz rosyjski, szczególnie w dłuższej perspektywie (szerzej zob. *Przygotowania do kryzysu na europejskim rynku gazu*).

- Dotychczasowe rosyjskie reakcje na działania Niemiec i USA wymierzone w NS2 są ograniczone i w większości wstrzemięźliwe, co wskazuje na to, że stanowisko Berlina i Waszyngtonu było dla Moskwy zaskoczeniem. Dodatkowo w związku z inwazją na Ukrainę kwestia reakcji na sankcje zeszła na dalszy plan. Spółka Nord Stream 2 AG oświadczyła, że przyjmuje do wiadomości doniesienia o decyzji niemieckiego kanclerza i oczekuje od BNetzA informacji dotyczących procesu certyfikacji. Spośród przedstawicieli rosyjskich władz emocjonalny komentarz przedstawił na Twitterze b. prezydent i premier, a obecnie wiceszef Rady Bezpieczeństwa FR Dmitrij Miedwiediew. Oświadczył, że decyzja Niemiec może skutkować tym, że odbiorcy w Europie będą płacić 2000 euro za 1 tys. m^3 gazu. Rzecznik prezydenta Rosji Dmitrij Pieskow wyraził żal z powodu posunięcia Niemiec. Powtórzył przy okazji, że projekt ma charakter czysto biznesowy i nie ma żadnego związku z polityką. Dodał, że pełnić ma on funkcję stabilizującą dla rynku gazowego w Europie i cieszy się zainteresowaniem zarówno dostawcy, jak i odbiorców, w pierwszej kolejności Niemiec, jak również pozostałych państw europejskich. Z kolei rzeczniczka MSZ Maria Zacharowa uznała decyzję Niemiec za polityczne naciski na biznes. Niemieckich i amerykańskich sankcji nie skomentował dotąd ani Gazprom, ani Władimir Putin.
- Z jednej strony decyzje Niemiec i USA w żaden sposób nie wpływają na możliwości wykonywania przez Gazprom zobowiązań wobec europejskich odbiorców. Moce istniejących i działających szlaków tranzytowych są w pełni wystarczające dla realizacji rosyjskich dostaw w ramach obowiązujących kontraktów. Z drugiej jednak strony wstrzymanie certyfikacji i sankcje są dla Rosji dotkliwe w wymiarze politycznym. Budowa i uruchomienie magistrali to jeden z kluczowych projektów służących uniezależnieniu się Moskwy od ukraińskiego szlaku tranzytowego, co stanowi bardzo istotny cel zewnętrznej polityki energetycznej Rosji, mający też znaczenie dla polityki Moskwy względem Ukrainy. Tymczasem skutkiem niemieckiej decyzji oraz wprowadzonych przez USA sankcji będzie co najmniej dalsze opóźnienie uruchomienia gazociągu. Co więcej, w obliczu rosyjskich działań zbrojnych podjętych 24 lutego prawdopodobne się staje, że gazociąg w ogóle nie zostanie uruchomiony. Mogłoby to wpłynąć na utrzymanie zależności tranzytowej Gazpromu od Ukrainy także po wygaśnięciu obecnego rosyjsko-ukraińskiego porozumienia w sprawie tranzytu gazu (obowiązuje do 31 grudnia 2024 r.).

- Działania zachodnie wymierzone w NS2, w tym przede wszystkim objęcie gazociągu amerykańskimi sankcjami, uderzają w strategiczne interesy Rosji i Gazpromu. Jednocześnie dokonana 24 lutego napaść na Ukrainę znacząco zaostrza konflikt Moskwy również z Zachodem. W konsekwencji nie można obecnie wykluczyć bardziej zdecydowanych kroków ze strony Rosji, które mogą stanowić odpowiedź nie tyle na decyzje dotyczące Nord Streamu 2, ile przede wszystkim na całość pakietów ostrych sankcji zapowiadanych przez Waszyngton i Brukselę. Choć ograniczanie czy wstrzymywanie eksportu gazu do Europy uderzałoby nie tylko w wizerunek, lecz także w finanse Gazpromu, to nie ulega wątpliwości, że Kreml będzie gotów na drastyczne kroki, jeśli w jego ocenie będą służyć celom politycznym, które w obliczu wojny z Ukrainą mają charakter nadrzędny. Z palety radykalnych posunięć nie można również wykluczyć działań mających na celu uszkodzenie lub częściowe zniszczenie ukraińskiej infrastruktury przesyłu gazu. Moskwa mogłaby to wykorzystać jako obiektywne uzasadnienie dla nacisków na uruchomienie dostaw przez Nord Stream 2 ze względu na niemożność przesyłu gazu dotychczasowym szlakiem. W wariancie łagodniejszym Moskwa może – w reakcji na działania Berlina i Waszyngtonu oraz w ramach pogłębiania destabilizacji na Ukrainie – zdecydować o dalszym fizycznym ograniczaniu przesyłu gazu ukraińską magistralą. Ewentualnym działaniom odwetowym Rosji zaburzającym dostawy gazu do Europy sprzyja fakt utrzymujących się od wielu miesięcy wysokich cen surowców (zarówno gazu, jak i ropy), które skutkują znacznie wyższymi przychodami rosyjskich firm. Środki te mogą zasilać rezerwy na wypadek niższego wolumenu eksportu w kolejnych miesiącach. Dodatkowo na korzyść Rosji gra to, że: kryzys energetyczny w Europie trwa już wiele miesięcy, wysokie ceny mocno uderzyły zarówno w społeczeństwa poszczególnych krajów, jak i w finanse publiczne, na rynkach światowych znajdują się ograniczone ilości dostępnego surowca, a zapasy gazu pod koniec obecnego sezonu grzewczego są w UE na rekordowo niskim poziomie.