

Nord Stream 2 dzieli Zachód

Agata Łoskot-Strachota, Rafał Bajczuk, Szymon Kardaś

W ostatnich tygodniach nasiliła się amerykańska ofensywa przeciw projektowi Nord Stream 2. Waszyngton naciska na Berlin, by wycofał poparcie dla projektu i grozi użyciem coraz mocniejszych instrumentów – w tym objęciem sankcjami europejskich firm zaangażowanych w realizację gazociągu. Narastający spór pomiędzy USA i Niemcami dotyczący Nord Stream 2 wpisuje się w kontrowersje w Unii Europejskiej dotyczące projektu i pogłębia podziały pomiędzy państwami członkowskimi. Uwypukla różnice w podejściu do współpracy gazowej z Rosją i rozwoju strategicznych rosyjskich projektów gazociągowych. Podczas gdy w optyce Niemiec, ale też Austrii, Holandii i kilku innych państw dominuje podejście rynkowe, Polska, państwa bałtyckie, Dania oraz USA łączą projekt także z kwestiami bezpieczeństwa, nie tylko energetycznego. Konflikt o Nord Stream 2 wpisuje się też w rozgrywkę o przyszły kształt rynku gazu w Europie, rolę poszczególnych dostawców zewnętrznych (głównie Rosji, ale w coraz większej mierze także USA) oraz koncernów, w tym Gazpromu i jego europejskich partnerów. Sprawa Nord Stream 2 stała się poważnym wyzwaniem dla spójności UE oraz jej stosunków z USA i Rosją.

Rozgrywka wokół Nord Stream 2 przynosi doraźne korzyści polityczne Rosji. Rosyjski projekt zdołał nie tylko poróżnić kraje członkowskie Unii Europejskiej, ale stał się również źródłem rosnącego napięcia w stosunkach transatlantyckich. Największy wpływ na przyszłość NS 2 będą mieć jednak działania podejmowane w sprawie projektu przez Waszyngton i Berlin. Choć Berlin zmienił retorykę w sprawie Nord Stream 2 i kanclerz Angela Merkel przyznała, że ma on – poza komercyjnym – także wymiar polityczny, Niemcy niezmiennie popierają realizację projektu, starając się ograniczać jego negatywne konsekwencje do wyzwań dla ukraińskiego tranzytu. Tym samym Berlin nie odnosi się do niezwiązanych bezpośrednio z Ukrainą strategicznych obaw państw środkowoeuropejskich, skandynawskich, Komisji Europejskiej czy USA.

Ostra gra Waszyngtonu przeciw Nord Stream 2

Stany Zjednoczone są przeciwne realizacji Nord Stream 2 od chwili ogłoszenia projektu w 2015 roku za czasów administracji Baracka Obamy. Za prezydentury Donalda Trumpa stanowisko USA w tej sprawie zaostriżyło się. Obecny sprzeciw amerykański wobec Nord Stream 2 wynika co najmniej z dwóch przyczyn. Po pierwsze

USA postrzegają projekt jako wyzwanie dla europejskiego bezpieczeństwa energetycznego, a nowe powiązania gazowe UE z Rosją jako utrudnienie dla dywersyfikacji źródeł dostaw surowca, ale też stabilności i bezpieczeństwa w Europie, szczególnie Środkowej i Wschodniej. Obecna administracja kontynuuje tym samym tradycyjną politykę USA wobec nowych gazociągów łączących Rosję z Europą. Sprzeciw wobec Nord Stream 2 jako wyzwania dla

bezpieczeństwa w Europie stał się szczególnie aktualny w kontekście rosyjskiej aneksji Krymu i rosyjsko-ukraińskiego konfliktu w Donbasie. Stanowisko takie potwierdzają wypowiedzi przedstawicieli amerykańskiej dyplomacji, w tym zarówno poprzedniego, jak i obecnego sekretarza stanu USA.

W ostatnich miesiącach wzrosło prawdopodobieństwo zastosowania amerykańskich sankcji wobec podmiotów europejskich zaangażowanych w Nord Stream 2.

Po drugie sprzeciw Waszyngtonu wobec NS2 może sprzyjać realizacji celu polityki energetycznej administracji Trumpa, jakim jest zwiększenie eksportu amerykańskiego LNG m.in. na rynki europejskie. O poparciu dla eksportu rodzimego surowca świadczą m.in. wypowiedzi Donalda Trumpa (np. w trakcie wizyty w Polsce czy szczytu USA–państwa bałtyckie) oraz sekretarza ds. energii. Według nich większy eksport amerykańskiego LNG może przyczynić się do dywersyfikacji źródeł dostaw w Europie i zmniejszenia zależności od dostaw z Rosji, w tym głównie w Europie.

Kluczowym amerykańskim instrumentem wpływu na realizację projektu Nord Stream 2 jest pakiet sankcji przeciw Rosji, tzw. CAATSA¹ z 2017 roku, które dotyczą m.in. rosyjskiego sektora energetycznego i istniejących lub planowanych rurociągów eksportowych z Rosji (w tym wymienionego z nazwy – jako jedynego – Nord Stream 2). Amerykańskie prawo, które przewiduje ich wprowadzenie, zostało oprotestowane przez Niemcy, szereg innych państw europejskich oraz KE². Na skutek zabiegów lobbingu europejskiego, w tym niemieckiego, do dokumentu

i do instrukcji Departamentu Stanu dotyczących wdrażania CAATSA wprowadzono przepis, że ewentualne uruchomienie sankcji powinno się odbywać „w koordynacji z sojusznikami”, ale ostatecznie o ich zastosowaniu może też zdecydować samodzielnie prezydent USA.

W ostatnich miesiącach wzrosło prawdopodobieństwo zastosowania CAATSA wobec podmiotów europejskich zaangażowanych w projekt Nord Stream 2³. Świadczą o tym choćby coraz częstsze ostrzeżenia – np. 17 maja w Berlinie zastępca szefa Biura ds. Zasobów Energii Departamentu Stanu USA Sandra Oudkirk powiedziała, że Stany Zjednoczone „użyją wszystkich środków perswazji, aby projekt nie powstał” i ponownie zagroziła wprowadzeniem sankcji. Również dyplomaci europejscy postrzegają ich wdrożenie jako prawdopodobne.

Nord Stream 2 jest też przedmiotem coraz intensywniejszych amerykańskich zabiegów politycznych. Stał się m.in. tematem rozmów prezydenta USA z przywódcami unijnymi (Trump o NS2 rozmawiał z prezydentami państw bałtyckich i kanclerz Merkel). Według doniesień medialnych Trump miał zaproponować Merkel w zamian za odstąpienie Niemiec od popierania Nord Stream 2 powrót do rozmów na temat nowej umowy handlowej USA z Unią Europejską⁴. W ostatnich miesiącach nasiliła się także aktywność amerykańskiej dyplomacji w sprawie projektu. Przedstawiciele Departamentu Stanu otwarcie krytykowali NS 2 w Brukseli i Berlinie, wzywali państwa członkowskie do opozycji wobec projektu i dopin-gowali niektóre z nich – m.in. Danię i Szwecję – do działań utrudniających realizację NS2. Zaczęto też podnosić publicznie kwestie bezpie-

¹ *Countering America's Adversaries Through Sanctions Act*, US Department of Treasury, 2.08.2017.

² Więcej na ten temat zob. S. Kardaś, I. Wiśniewska, *Ustawa o amerykańskich sankcjach wobec Rosji*, „Analizy OSW”, 4.08.2017, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2017-08-04/ustawa-o-amerykanskich-sankcjach-przeciwko-rosji>

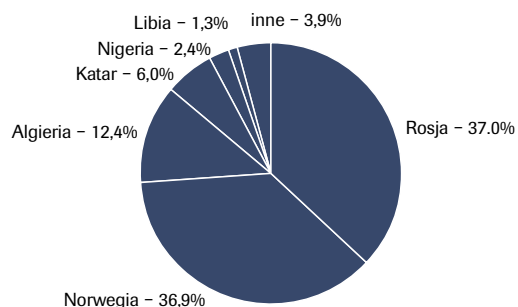
³ Np. R. Gramer, K. Johnson, D. De Luce, *U.S. Close to Imposing Sanctions on European Companies in Russian Pipeline Project*, „Foreign Policy”, 1.06.2018 http://foreignpolicy.com/2018/06/01/u-s-close-to-imposing-sanctions-on-european-companies-in-russian-pipeline-project-nord-stream-two-germany-energy-gas-oil-putin/amp/?__twitter_impression=true

⁴ B. Pancevski, *Trump Presses Germany to Drop Russian Pipeline for Trade Deal*, „Wall Street Journal”, 17.05.2018, <https://www.wsj.com/articles/trump-presses-germany-to-drop-russian-pipeline-for-trade-deal-1526566415>

czeństwa w akwenie Morza Bałtyckiego, w tym zwiększonego ryzyka rosyjskich działań wywiadowczych po budowie Nord Stream 2 (instalacji urządzeń szpiegujących na dnie Bałtyku)⁵. Pojawiły się też informacje, że Trump może dążyć do wprowadzenia kwestii gazowych i importu z Rosji do programu rozmów na forum NATO⁶. Równolegle stale widoczne są działania USA mające wspierać dywersyfikację źródeł dostaw gazu w Europie. Popierane przez amerykańską dyplomację projekty budowy nowych terminali LNG – w tym chorwackiego i greckiego – mogą sprzyjać zwiększeniu importu przez UE gazu skroplonego, w tym m.in. amerykańskiego. Poza tym Amerykanie jednoznacznie wspierają także inne europejskie projekty dywersyfikacyjne – m.in. zarówno Korytarz Południowy, jak i Baltic Pipe, oraz połączenia integrujące rynek europejski (m.in. uruchomienie łącznika słowacko-ukraińskiego umożliwiającego import gazu z UE). Amerykańskie koncerny angażują się również w nowe europejskie projekty wydobywcze (obecnie m.in. na rumuńskim szelfie Morza Czarnego). Faktyczny wolumen eksportu gazu z USA do Europy zależy od komercyjnych decyzji prywatnych firm amerykańskich sprzedających LNG i cen surowca na rynkach światowych. Choć amerykański eksport LNG do Europy wzrósł w 2017 roku w porównaniu z 2016, to wciąż stanowi jednak znikomą część całości unijnych potrzeb – mniej niż 1% całego importu – nieporównywalną z dostawami z Rosji, Norwegii czy Algierii. Najważniejszymi odbiorcami surowca z USA pozostawały Meksyk, Korea Południowa i Chiny (zob. Diagramy 1, 2 i 3). W pierwszych miesiącach 2018 roku, w związku z wyższymi

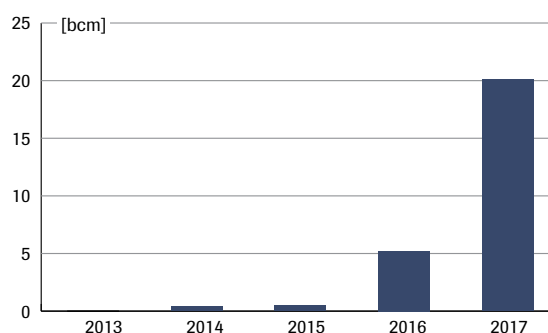
cenami i zapotrzebowaniem, wzrósł eksport amerykańskiego LNG do państw azjatyckich, a do UE przyplłynęły tylko trzy tankowce z gazem z USA.

Diagram 1. Źródła importu gazu do UE, 2017



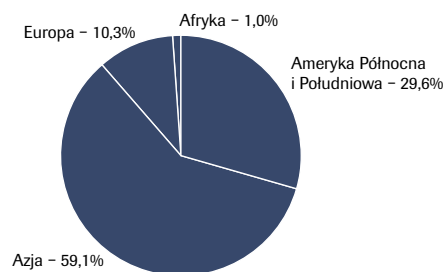
Dane: Eurostat

Diagram 2. Eksport LNG z USA, 2013–2017 (mld m³)



Dane: www.eia.doe.gov

Diagram 3. Eksport LNG z USA – kierunki, 2017



Dane: www.eia.doe.gov

⁵ A. Shalal, *Russia-Germany gas pipeline raises intelligence concerns - U.S. official*, Reuters, 17.05.2018, <https://uk.reuters.com/article/uk-usa-germany-russia-pipeline/russia-germany-gas-pipeline-raises-intelligence-concerns-u-s-official-idUKKCN1110V7>

⁶ J. Sicilano, *Trump wants to make natural gas part of NATO discussions*, „Washington Examiner”, 17.05.2018 <https://www.washingtonexaminer.com/policy/energy/trump-wants-to-make-natural-gas-part-of-nato-discussions>

Pozorna zmiana polityki Niemiec wobec Nord Stream 2

Od momentu ogłoszenia przez Gazprom wraz z pięcioma zachodnioeuropejskimi partnerami zamiaru budowy gazociągu Nord Stream 2 w czerwcu 2015 roku, niemiecka dyplomacja popierała projekt i dążyła do jego realizacji w pierwotnej formie – jako gazociągu eksterytorialnego. Niemcy chcieli zminimalizować rolę Komisji Europejskiej w sprawach związanych z realizacją Nord Stream 2 i przeciwne były amerykańskiemu angażowaniu się w kwestie związane z projektem. Krytykę Nord Stream 2 przez USA oraz amerykańskie działania (m.in. sankcje przeciw Rosji wymierzone potencjalnie także w projekt) uznano za zagrożenie nie tylko dla niemieckich interesów, ale też całej polityki energetycznej UE, motywowane chęcią wsparcia eksportu skroplonego gazu z USA do UE i zapewnienie rynków zbytu dla amerykańskich producentów ropy i gazu⁷. Z drugiej strony widoczne było stałe zaangażowanie rządu niemieckiego – a zwłaszcza socjaldemokratów – w lobbowanie na rzecz Nord Stream 2. W latach 2015–2017 przedstawiciele niemieckiego rządu odbyli 62 spotkania w sprawie projektu, z czego najwięcej przypadło na byłego ministra gospodarki i energii, a następnie ministra spraw zagranicznych RFN, Sigmarę Gabrielę⁸. Poparcie Niemiec dla budowy NS2 nie zmieniło się wraz z uformowaniem w marcu 2018 roku nowego rządu koalicyjnego CDU/CSU-SPD, w którym stanowisko ministra gospodarki objął Peter Altmaier z CDU, a ministra spraw zagranicznych Heiko Maas z SPD. Nastąpiła jednak widoczna zmiana w niemieckiej retoryce dotyczącej realizacji projektu, zasygnalizowana przez Angelę Merkel (CDU) 10 kwietnia, podczas spotkania z ukraińskim prezydentem Petrem

Poroszenką w Berlinie. Kanclerz oświadczyła wówczas, że przy ocenie projektu Nord Stream 2 oprócz kwestii gospodarczych trzeba także brać pod uwagę czynniki polityczne. Zwróciła uwagę na negatywne dla Ukrainy konsekwencje zmniejszenia dochodów z tranzytu rosyjskiego gazu oraz stwierdziła, że Nord Stream 2 nie może być realizowany, jeśli Niemcy nie uzyskają gwarancji dotyczących przyszłości ukraiń-

Nowy rząd Niemiec w dalszym ciągu popiera Nord Stream 2, zmieniała się jednak retoryka Berlina, który zaczął przyznawać istnienie politycznych skutków projektu dla Ukrainy.

skiego tranzytu. Podobne oświadczenie Merkel wygłosiła podczas rozmów z prezydentem Rosji Władimirem Putinem oraz premierem Danii Larsem Rasmussenem. W pisemnej odpowiedzi rządu na zapytanie poselskie z 14 maja br. czytamy, że rząd RFN zdecydowanie angażuje się w uzyskanie gwarancji kontynuacji tranzytu rosyjskiego gazu przez Ukrainę po wygaśnięciu obecnej umowy i wspiera europejskie działania w tym zakresie. W maju 2018 roku RFN zintensyfikowała działania dyplomatyczne w sprawie NS 2 i przyszłości ukraińskiego tranzytu – obie kwestie były tematem rozmów z Rosją oraz Ukrainą (wizyty Heiko Maasa w Moskwie, Petera Altmaiera w Moskwie i Kijowie oraz Angeli Merkel w Soczi). Nie doszło jednak do uzyskania wiążących zapewnień ze strony Federacji Rosyjskiej dotyczących utrzymania przesyłu rosyjskiego gazu przez Ukrainę. Zmiana retoryki Berlina w sprawie gazociągu Nord Stream 2 była zapewne związana ze wzrostem ryzyka amerykańskich sankcji i coraz trudniejszymi stosunkami z USA. Wpływ na Berlin mogły mieć także działania strony unijnej (w tym opinia służb prawnych Rady UE z marca br. potwierdzająca potrzebę zawarcia porozumienia międzyrządowego w przypadku gazociągów z państw trzecich, takich jak NS 2,

⁷ Zob. *Außenminister Gabriel und der österreichische Bundeskanzler Kern zu den Russland-Sanktionen durch den US-Senat*, 15.06.2017, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/170615-kern-russland/290664>

⁸ *Brisante Nähe*, „Die Welt”, 15.12.2017, <https://www.welt.de/politik/deutschland/plus171601464/Brisante-Naehe.html>

oraz wyłączne kompetencje KE do jego negocjowania), a także przetarasowania w Niemczech – zarówno w rządzie federalnym, jak i w SPD. Niemcy wyszli naprzeciw krytykom projektu w bardzo niewielkim stopniu – szukając rozwiązania jedyne go przez nich oficjalnie zidentyfikowanego problemu natury politycznej (tranzyt przez Ukrainę), nadal chcą doprowadzić do realizacji Nord Stream 2. Mają przy tym nadzieję na złagodzenie napięć z Komisją Europejską – której nie mogą wykluczyć z angażowania się w kwestie projektu, a w której mogą dostrzeżać potencjalnego sprzymierzeńca w części istotnych dla Berlina kwestii, w tym dotyczących stosunków z USA w sprawie NS2. Jest to tym bardziej prawdopodobne, że dla KE jednym z istotnych celów politycznych jest zagwarantowanie utrzymania tranzytu przez Ukrainę, o co zabiega m.in. w ramach trójstronnych rozmów z Moskwą i Kijowem.

Majowa ofensywa dyplomatyczna Berlina wskazuje na to, że Niemcy, pozostając stroną bezpośrednio zainteresowaną realizacją Nord Stream 2, chcą odgrywać rolę mediatora pomiędzy Rosją a Ukrainą w kwestii tranzytu. Nie wiadomo jednak, czy działają w tym obszarze w porozumieniu z Komisją Europejską i trudno też stwierdzić, jaki jest konkretnie cel i strategia negocjacyjna Berlina dotycząca tranzytu przez Ukrainę. Nie można wykluczyć, że uzyskawszy gwarancję utrzymania przez Rosję tranzytu niewielkich wielkości surowca będą się starać zneutralizować opór Kijowa i przedstawić to jako sukces na forum unijnym.

Unia Europejska wobec rozgrywki USA–Niemcy o Nord Stream 2

Unia Europejska od 2015 roku jest mocno podzielona w sprawie Nord Stream 2, a ostatnie wydarzenia związane z projektem pogłębiają istniejący spór. Zwolennicy projektu – przede wszystkim Niemcy, ale też Austria, Francja czy Holandia – widzą w nim przedsięwzięcie przede wszystkim biznesowe, a we wzmacnianiu relacji gazowych UE z Rosją instrument ułatwiający

współpracę i odbudowę zarówno zaufania, jak i dobrych stosunków politycznych. Z kolei przeciwnicy projektu – Polska, państwa bałtyckie, Słowacja, Dania, ostatnio również Wielka Brytania – uważają, że budowa gazociągu zagraża nie tylko interesom tych państw (dotyczących kształtu ich rynków gazu, planowanej dywersyfikacji źródeł dostaw, wpływu na ceny surowca czy roli tranzytowej), ale jest też wyzwaniem dla ogólnoeuropejskiego bezpieczeństwa energetycznego i bezpieczeństwa w ogóle. Takie stanowisko prezentuje także sąsiadująca z UE Ukraina, szczególnie zainteresowana zablokowaniem projektu, który uderza w jej istotną rolę w transycie rosyjskiego gazu do UE.

Niemcy chcą odgrywać rolę mediatora pomiędzy Rosją a Ukrainą w kwestii tranzytu gazu, nie wiadomo jednak, czy działają w tym obszarze w porozumieniu z Komisją Europejską.

Państwa niechętne NS2 widzą w działaniach rosyjskich ryzyka dla UE, uniemożliwiające konstruktywną i opartą na zaufaniu współpracę, także w sektorze gazowym. Gazociągowi Nord Stream 2 przeciwna jest też Komisja Europejska ze względu na jego potencjalnie szkodliwy wpływ na bezpieczeństwo dostaw, konkurencyjność i integrację unijnego rynku gazu, niejasne umocowanie prawne, a także ze względu na podziały polityczne, jakie projekt już generuje w UE. W celu ustanowienia jednoznacznego reżimu prawnego dla projektu i objęcia go przepisami prawa UE, Komisja rozpoczęła pod koniec 2017 roku starania o mandat od państw członkowskich do negocjacji z Rosją porozumienia międzynarodowego dotyczącego Nord Stream 2 oraz zabiega o nowelizację dyrektywy gazowej z 2009 roku. Działania te zostały oprotestowane przez szereg państw członkowskich, w tym Niemcy, które *de facto* zakwestionowały kompetencje KE w sprawie projektu i przyczyniły się do wyhamowania prac unijnych nad nowelizacją dyrektywy.

Sprzeciw amerykański i działania Waszyngtonu związane z Nord Stream 2 wpisują się w żywy i głęboki spór wewnątrz europejski dotyczący projektu i pogłębiają wcześniejsze antagonizmy między państwami członkowskimi. Stany Zjednoczone przez jednych postrzegane są jako niemal jedyna szansa na zablokowanie niechcianego gazociągu, przez innych zaś oskarżane o bezpardonową i niedopuszczalną promocję własnych interesów eksportowych (najczęściej argumenty te padają ze strony Niemiec oraz europejskich koncernów zaangażowanych w Nord Stream 2). Charakterystyczne jest to, że zarzucający Amerykanom upolitycznienie relacji gazowych i promocję własnego LNG abstrahują od dominacji prywatnego biznesu w sektorze gazowym USA i bronią zarazem komercyjnego charakteru Nord Stream 2, realizowanego przez kontrolowany przez państwo rosyjski Gazprom.

Zarzucający USA upolitycznienie relacji gazowych i promocję własnego LNG abstrahują od dominacji prywatnego biznesu w amerykańskim sektorze gazowym i bronią komercyjnego charakteru Nord Stream 2, realizowanego przez kontrolowany przez państwo Gazprom.

Zmiana retoryki nowego rządu Niemiec w sprawie Nord Stream 2 została zauważona i doceniona w Brukseli. W jej następstwie KE zaofiarowała Niemcom możliwość przyłączenia się do trójstronnych rozmów UE–Rosja–Ukraina w celu wypracowania zasad tranzytu rosyjskiego gazu przez Ukrainę po wygaśnięciu w 2019 roku obecnego kontraktu tranzytowego, a także rozmów w tym formacie o kwestiach spornych dotyczących NS2⁹. Tym samym Niemcy jako pierwsze państwo UE miałyby szansę stać się uczestnikiem firmowanego od 2014 roku

przez KE procesu negocjacji i ponosić polityczną współodpowiedzialność za wypracowywane w jego ramach rozwiązania. Brak jednak publicznie dostępnych informacji o roli, jaką Niemcy miałyby w tych rozmowach odgrywać. Nie jest też oczywiste, czy i w jakim stopniu uległo zmianie stanowisko Niemiec wobec starań Komisji Europejskiej o wypracowanie jednoznacznego reżimu prawnego dla Nord Stream 2.

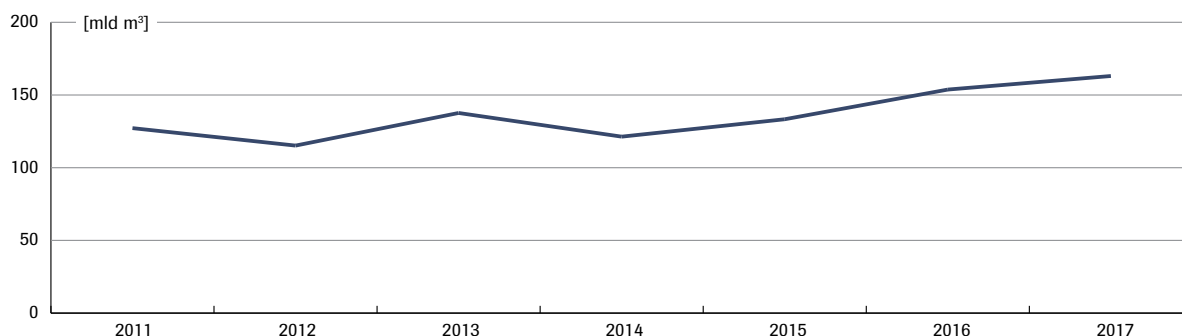
Rosja wobec napięć o NS2

Niezależnie od narastającej politycznej presji ze strony USA oraz działań podejmowanych przez europejskich przeciwników NS2, rosyjskie władze oraz Gazprom wykazują niezmiennie wysoki poziom determinacji w zakresie realizacji projektu. Świadczą o tym zarówno realne działania strony rosyjskiej (budowa kolejnych odcinków infrastruktury lądowej dla NS2 w Rosji, uzyskiwanie kolejnych zgód dla realizacji morskiej części gazociągu i in. – szerzej zob. Aneks 1), jak i aktywność polityczna Moskwy i Gazpromu (m.in. świętowanie 50-lecia podpisania pierwszego kontraktu na dostawy gazu do Austrii).

Do uzasadniania konieczności budowy Nord Stream 2 Rosja wykorzystuje fakt systematycznego zwiększania przesyłu gazu do odbiorców europejskich przez Nord Stream 1 oraz rosnącego w ostatnich latach eksportu rosyjskiego gazu do Europy (w tym głównie Niemiec, Austrii i Holandii – zob. Diagramy 3 i 4). Amerykański sprzeciw wobec Nord Stream 2, jak i perspektywa wzrostu eksportu LNG z USA do Europy traktowane są przez Moskwę jako bezpośrednia konkurencja z ich dostawami surowca i działanie wymierzone w pozycję Gazpromu w UE. Zarazem zarówno prezydent Putin, jak i przedstawiciele rosyjskiego rządu oraz władze Gazpromu konsekwentnie od czerwca 2015 roku podkreślają gotowość utrzymania tranzytu przez Ukrainę i prowadzenia negocjacji w tej

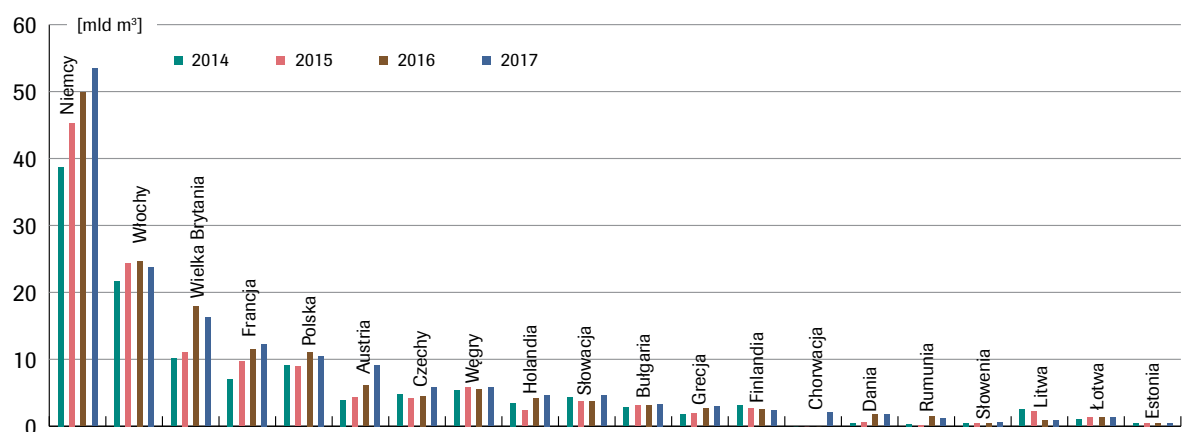
⁹ *Sefcovic proposes involving Germany in quadrilogue to ensure gas transit via Ukraine*, Interfax Ukraine, 16.04.2018, <https://en.interfax.com.ua/news/general/499349.html>

Diagram 4. Eksport rosyjskiego gazu do Unii Europejskiej 2011–2017 (mld m³)



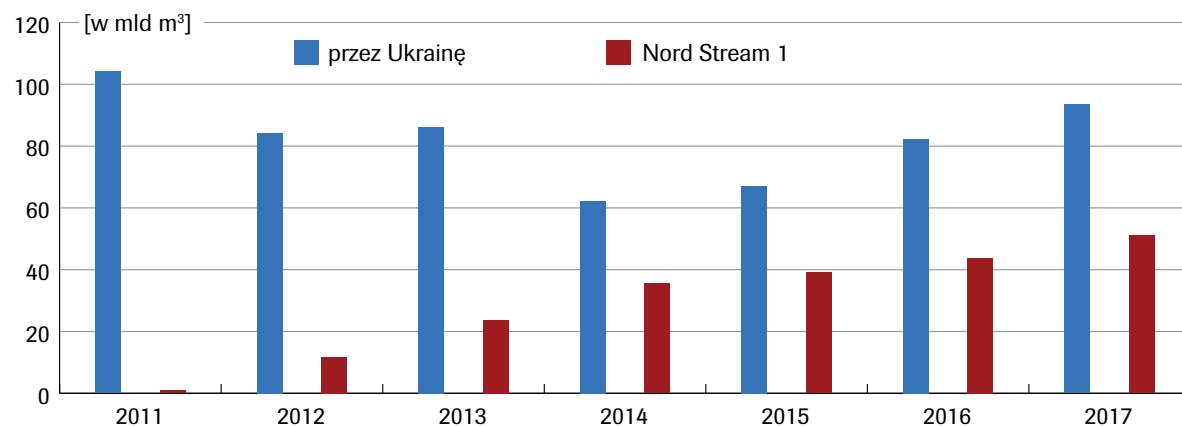
Na podstawie danych FSU Argus

Diagram 5. Eksport rosyjskiego gazu do odbiorców w UE 2014–2017 (mld m³)



Na podstawie danych FSU Argus

Diagram 6. Tranzyt rosyjskiego gazu do Europy przez Ukrainę i Nord Stream 1, 2012–2017 (w mld m³)



Na podstawie danych publikowanych przez Gazprom

sprawie, zaznaczając, że warunkiem koniecznym osiągnięcia porozumienia jest jego ekonomiczna opłacalność¹⁰.

W związku z prawdopodobnymi opóźnieniami w realizacji zarówno Nord Stream 2, jak i Turk-Stream (Turkish Stream) oraz niepewnością co do przyszłego reżimu prawnego gazociągów (ich części przebiegających przez terytorium UE) Rosja może potrzebować, po wygaśnięciu obecnego kontraktu tranzytowego z Ukrainą w 2019 roku, dostępu do ukraińskich przepustowości tranzytowych (zob. Aneks 2). Zwiększałyby to szanse na zawarcie kolejnej umowy tranzytowej i na kompromis. W żaden sposób nie zmniejszałyby on jednak szans na powstanie gazociągu Nord Stream 2, czyli realizacji jednego z najważniejszych strategicznych celów zewnętrznej polityki energetycznej Rosji. Geopolityczna rozgrywka wokół Nord Stream 2 przynosi Moskwie doraźne korzyści polityczne. Zainicjowany przez Rosję projekt zdołał nie tylko poróżnić państwa Unii Europejskiej, ale stał się również źródłem rosnącego napięcia w relacjach transatlantyckich. Ostateczny bilans sporu wokół Nord Stream 2 dla Rosji będzie uzależniony przede wszystkim od dalszych działań USA. Utrzymywanie sprzeciwu Waszyngtonu wobec NS2 wyłącznie na poziomie polityczno-dyplomatycznym oraz same groźby nałożenia przez USA sankcji na firmy zaangażowane w jego realizację zapewne nie wystarczą do wstrzymania realizacji projektu. Moskwa liczy na to, że niemiecki rząd nie tylko nie wycofa politycznego wsparcia dla Nord Stream 2, ale podejmie też osłonowe działania dyplomatyczne, głównie w UE. Rosja liczy również, że czynnikiem sprzyjającym antyamerykańskiej konsolidacji w Europie i poza nią będą dalsze jednostronne – krytykowane w UE – działania Waszyngtonu, takie jak wycofanie się z porozumienia nuklearnego w sprawie Iranu czy narastający konflikt w stosunkach handlowych między USA i UE w związku z wpro-

dzeniem przez prezydenta Trumpa ceł na stal i aluminium. Zatrzymanie Nord Stream 2 byłoby natomiast bardzo prawdopodobne w przypadku nałożenia amerykańskich sankcji bezpośrednio na projekt.

Konkluzje

Projekt Nord Stream 2 stał się jedną z ważniejszych kwestii wpływających na kształtowanie stosunków transatlantyckich oraz relacji pomiędzy państwami UE. Kryzys w stosunkach transatlantyckich, narastający rozdźwięk między Berlinem i Waszyngtonem w sprawie Nord Stream 2, coraz ostrzejsze działania USA i determinacja Niemiec, by doprowadzić do realizacji projektu wskazują, że napięcia niemiecko-amerykańskie będą rosły. Polityka Berlina wobec Nord Stream 2, jak i działania administracji Trumpa stawiają UE w trudnej sytuacji, wzmacniają wewnętrzne różnice interesów i rozbieżności.

Dla przyszłości projektu Nord Stream 2 kluczowe znaczenie będzie miało to, czy w konsekwencji rosnącego nacisku ze strony USA Niemcy będą skłonne wycofać polityczne poparcie dla Nord Stream 2. Taka decyzja mogłaby prowadzić do wypracowania bardziej spójnej unijnej polityki w sprawie projektu i przynajmniej częściowo złagodzić napięcia z USA. W konsekwencji utrudniłoby to realizację Nord Stream 2 i komplikowało stosunki Niemiec i UE z Rosją. Bardziej brzemienne w skutki byłoby przejście przez USA od gróźb do czynów i objęcie sankcjami europejskich firm zaangażowanych w Nord Stream 2. Zapewne pociągnęłoby to za sobą zawieszenie realizacji projektu. Mimo ewentualnych gwarancji politycznych ze strony Niemiec czy nawet UE wiązałyby się najpewniej z wycofaniem z projektu europejskich koncernów, prowadzących działalność w skali globalnej (m.in. Shell czy Engie). Ewentualne sankcje amerykańskie, mimo zbieżnych interesów USA oraz części państw unijnych i KE w kwestii NS2, mogłyby jednak doprowadzić do usztywnienia stanowiska unijnego oraz rozważań nad działaniami ochronnymi i odwetowymi, które pogłębiłyby transatlantyckie rozdźwięki.

¹⁰ Wyjątkiem były kategoryczne wypowiedzi szefa Gazpromu Aleksieja Millera: Миллер: Роль Украины в качестве транзитера газа сведется к нулю, „ВЗГЛЯД”, 6.12.2014, <https://vz.ru/news/2014/12/6/719045.html>

1. Stan realizacji projektu Nord Stream 2

a. postępy:

- rozbudowa infrastruktury wewnętrznej w Rosji koniecznej do uruchomienia gazociągu NS2. 18 stycznia 2017 roku – zgodnie z zakładanym harmonogramem – Gazprom ukończył budowę gazociągu Bowanienkowo–Uchta 2. W 2018 roku, przed terminem może skończyć się budowa gazociągu Uchta–Torżok 2 oraz odcinek Griazowiec–Ust-Ługa (skąd gaz będzie wprowadzany bezpośrednio do morskiej części gazociągu);
- uzyskanie kompletu potrzebnych pozwoleń na budowę Nord Stream 2 w Niemczech, Finlandii i Szwecji; pierwsze zgody wydano także w Rosji, gdzie Gazprom uzyska komplet pozwoleń w najbliższych miesiącach;
- utrzymujące się wsparcie dla projektu i zaangażowanie finansowe pięciu europejskich koncernów: Uniper, Wintershall, Engie, OMV i Shell. Wyraźne wsparcie polityczne dla projektu ze strony Niemiec i Austrii, a także poparcie Francji i Holandii;
- zabiegi polityczne: NS2 był od 2015 roku tematem rozmów przedstawicieli rosyjskich władz i przywódców państw europejskich, z których firmy są bezpośrednio zaangażowane w projekt (Niemcy, Austria i Francja). Strona rosyjska podejmowała również ofensywę dyplomatyczną w stosunku do państw sceptycznych wobec projektu. Gazprom podkreśla strategiczne znaczenie projektu i potrzebę jego realizacji przy okazji częstych spotkań z zachodnioeuropejskimi partnerami oraz w trakcie międzynarodowych wydarzeń branżowych.

b. problemy i wyzwania:

- zastrzeżenia polskiego Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów uniemożliwiły utworzenie konsorcjum Nord Stream 2 AG, co opóźniło wypracowanie mechanizmu finansowania projektu. Przyjęty wariant przerzuca cały ciężar finansowy na Gazprom, który pozostaje jedynym akcjonariuszem spółki Nord Stream 2 AG.

- Zawarte (kwiecień 2017) porozumienia z europejskimi firmami zakładają z ich strony wsparcie finansowe w formie pożyczek udzielanych Nord Stream 2 AG. Gazprom zwiększył też nakłady własne na realizację projektu ze 102,4 mld rubli (2017 rok) do 114,5 mld rubli (2018 rok) oraz planuje zaciągnięcie prawie 417 mld rubli pożyczek i kredytów na cele inwestycyjne, co stanowić będzie prawie 1/3 budżetu inwestycyjnego koncernu (rekordowy poziom w historii firmy);
- nie zawarto jeszcze – mimo zapowiedzi – kontraktów na przeprowadzenie prac budowlanych w morskiej części gazociągu. W grudniu 2016 roku podpisano jedynie list intencyjny w sprawie budowy pierwszej nitki gazociągu ze szwajcarską spółką Allseas Group S.A. Wbrew sygnałom do projektu nie przyłączył się żaden nowy podmiot;
- Komisja Europejska w czerwcu 2017 roku uruchomiła proces uzyskiwania mandatu od państw członkowskich UE do negocjacji z Rosją międzynarodowego porozumienia w sprawie reżimu prawnego dla gazociągu, dążąc do objęcia NS2 jak najszerszym zakresem zastosowania unijnego prawa energetycznego; zainicjowała także (listopad 2017) proces legislacyjny zmierzający do nowelizacji przyjętej w listopadzie 2009 roku dyrektywy gazowej, co zostało poparte przez Parlament Europejski;
- Dania znowelizowała 30 listopada 2017 roku ustawę o szelfie kontynentalnym w zakresie wydawania przez Ministerstwo Energii i Klimatu zgody na układanie rurociągów i kabli w duńskim morzu terytorialnym; od 1 stycznia 2018 roku decyzje te będą uzależniane od zgodności inwestycji z interesami Danii w polityce zagranicznej;
- polski UOKiK wszczął w maju 2018 roku kolejne postępowanie antymonopolowe wobec firm zaangażowanych w realizację projektu Nord Stream 2, sugerując, że porozumienia o finansowaniu projektu zawarte w kwietniu 2017 roku są próbą obejścia zastrzeżeń sformułowanych przez urząd w lipcu 2016 roku;

– organizacje ekologiczne NABU i Client Earth zaskarżyły w maju 2018 roku odpowiednio w Niemczech i Finlandii wydane w tych krajach pozwolenia na budowę i eksploatację gazociągu.

2. Stanowisko Rosji wobec tranzytu przez Ukrainę

Kluczowe w przypadku negocjacji jakiegokolwiek nowego porozumienia tranzytowego z Ukrainą będą faktyczne potrzeby tranzytowe strony rosyjskiej. Oficjalne wypowiedzi przedstawicieli Gazpromu wskazują na zainteresowanie koncernu tranzytem przez Ukrainę rosyjskiego gazu na poziomie maksymalnie 10–15 mld m³ rocznie, jednak niewykluczone, że koncern będzie zmuszony do zawarcia umowy na wyższe objętości niż dotychczas deklarowano (40 lub więcej mld m³ gazu) i dłuższy okres obowiązywania (kontrakt średnioterminowy). Jest prawdopodobne, że nawet po wybudowaniu NS2 Gazprom nie będzie mógł wykorzystywać pełnej przepustowości gazociągu. Choć

nie jest jasne, jaki byłby reżim prawny morskiej części gazociągu, to z dominującej obecnie wykładni prawa UE wynika, że infrastruktura przechodząca przez morza terytorialne Niemiec i Danii powinna podlegać regułom unijnego prawa energetycznego, w tym zasadzie TPA (dostępu strony trzeciej). Tym samym nie można wykluczyć, że Gazprom miałby dostęp jedynie do około połowy przepustowości Nord Stream 2 (27,5 mld m³), a procedura uzyskiwania wyłączenia z przepisów prawa UE może być długotrwała i zająć nawet kilka lat. Zakładając oddanie do użytku jednej nitki gazociągu TurkStream oraz utrzymanie stałego poziomu rosyjskiego eksportu gazu do odbiorców europejskich, Gazprom byłby zmuszony przesyłać przez Ukrainę ok. 50 mld m³ gazu przez kilka lat. W takim wariantcie koncern mógłby być zainteresowany zawarciem umowy średnioterminowej (np. 5-letniej) ze stroną ukraińską na takie wielkości tranzytu. Mogłoby to być atrakcyjne dla Ukrainy (według ostatnich ocen rentowność sieci ukraińskiej wymaga przesyłu min. 40 mld m³).

REDAKCJA MERYTORYCZNA: Mateusz Gniazdowski
REDAKCJA: Katarzyna Kazimierska, Anna Łabuszewska
SKŁAD: Wojciech Mańkowski

Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia
ul. Koszykowa 6a, 00-564 Warszawa
tel.: +48 | 22 | 525 80 00,
fax: +48 | 22 | 525 80 40

**Opinie wyrażone przez autorów analiz nie przedstawiają
oficjalnego stanowiska władz RP**

Zapraszamy na naszą stronę: www.osw.waw.pl