

## Spór wokół Nord Streamu 2: stanowiska i perspektywy

Ryszarda Formuszewicz, Szymon Kardaś, Agata Łoskot-Strachota

W lutym br. doszło do wznowienia układania przez rosyjskie statki gazociągu Nord Stream 2 (NS2) na dnie Morza Bałtyckiego. Celem Rosji jest jak najszybsze dokończenie inwestycji, a następnie doprowadzenie do jej uruchomienia. Zbiegło się to z doniesieniami medialnymi o sondowaniu przez przedstawicieli Niemiec i nowej administracji USA kompromisowych ustaleń dotyczących warunków zakończenia budowy i rozpoczęcia eksploatacji gazociągu. Miałyby one obejmować opcje moratorium na uruchomienie go, ale przede wszystkim stworzenie gwarancji dla utrzymania ograniczonego tranzytu rosyjskiego gazu przez Ukrainę lub mechanizmu blokady/ograniczenia jego przesyłu przez NS2 w przypadku problemów z dostawami bądź tranzytem przez terytorium tego kraju. Berlin liczy na uzgodnienie warunków tolerowania gazociągu przez USA, a przynajmniej na wykorzystanie fazy rozmów do zakończenia budowy i uzyskania certyfikacji niezbędnej do jego uruchomienia (*fait accompli*). Nie jest jasne, jakie działania w tej kwestii podejmie administracja Joego Bidena, która z jednej strony krytykuje projekt, a z drugiej nie nałożyła do tej pory (19 marca 2021 r.) sankcji mogących zatrzymać jego realizację oraz dąży do polepszenia relacji z Niemcami.

Kluczowe znaczenie dla przyszłości NS2 ma dokończenie jego budowy (może to nastąpić w ciągu najbliższych kilku miesięcy), a następnie certyfikacja. Jeśli do tego dojdzie, to żadne potencjalne warunki i ograniczenia dotyczące zasad jego uruchomienia albo nie będą realne, albo nie będą miały istotnego znaczenia dla skutków jego funkcjonowania. W szczególności nie ma faktycznych możliwości wymuszenia na stronie rosyjskiej (zwłaszcza długoterminowego) zobowiązania do tranzytu gazu przez Ukrainę. Z kolei mechanizmy ograniczenia przesyłu przez NS2 są wątpliwe pod względem prawnym i mało realistyczne pod względem operacyjnym.

6 lutego (a *de facto* 16 lutego) rosyjski statek „Fortuna” wznowił – mimo obejmujących go sankcji USA – układanie rur Nord Streamu 2 na brakujących odcinkach (ok. 120 km w wodach duńskich oraz ok. 30 km w wodach niemieckich) po dnie Morza Bałtyckiego. Równocześnie w niemieckich mediach (głównie w dzienniku „Handelsblatt”) zaczęły się pojawiać informacje o sondowaniu przez przedstawicieli Niemiec i nowej administracji prezydenta Joego Bidena ewentualnych warunków dokończenia budowy i uruchomienia gazociągu. Administracja Bidena zdecydowała się przy tym – mimo presji Kongresu – wprowadzić nowe sankcje jedynie przeciwko dwóm zaangażowanym w budowę NS2 rosyjskim podmiotom już objętym amerykańskimi restrykcjami. W związku z tym najbliższe miesiące



przesądzą o przyszłości tego projektu, uderzającego w ważne interesy gospodarcze, polityczne i dotyczące bezpieczeństwa Polski.

## Interesy i stanowiska głównych aktorów

### Rosja: *fait accompli* bez kompromisu

Strategicznym celem Rosji pozostaje w pierwszej kolejności ukończenie budowy Nord Streamu 2, a następnie jego jak najszybsze uruchomienie. Potwierdzeniem tego jest wznowienie układania rur w niemieckich wodach terytorialnych w grudniu 2020 r. (odcinek 2,6 km) oraz w duńskiej wyłącznej strefie ekonomicznej 6 lutego 2021 r. Według stanu na początek marca w wodach duńskich ułożono ok. 13 km rur. O determinacji Rosji świadczy to, że budowę kontynuuje tamtejsza barka „Fortuna”, która została objęta amerykańskimi sankcjami 19 stycznia (CAATSA) i 21 lutego (PEESCA) br. Jest prawdopodobne, że jeszcze w marcu do układania rur zostanie zaangażowana kolejna rosyjska jednostka – statek „Akademik Czerski”. Choć komunikaty tej strony nie są spójne, to wiele wskazuje na to, że Moskwa planuje ukończenie gazociągu w ciągu najbliższych kilku miesięcy. Na prace budowlane nie wpłynęły ogłoszona w lutym br. informacja o wycofaniu się z projektu kilkunastu zachodnioeuropejskich firm (głównie świadczących usługi ubezpieczeniowe i reasekuracyjne) oraz wstrzymanie się z udzielaniem kolejnych transz pożyczek przez głównych partnerów Gazpromu w ramach projektu (OMV, Wintershall Dea, Shell, Uniper).

Sankcje wprowadzane przez USA wobec NS2 od 2019 r. wpłynęły jednak na zmianę taktyki Moskwy. Choć przedstawiciele władz Rosji,

” **Strategicznym celem Rosji pozostaje jak najszybsze ukończenie budowy i uruchomienie gazociągu Nord Stream 2.**

Gazpromu i kontrolowanej przez koncern spółki Nord Stream 2 AG regularnie potwierdzają wolę ukończenia projektu, to jednocześnie lakonicznie i zwykle z krótkim wyprzedzeniem informują o kolejnych krokach w jego realizacji. Z obawy przed restrykcjami Gazprom nie przekazywał opinii publicznej jednoznacznych danych na temat stanu technicznego jednostek, które miały być wykorzystane przy wznowieniu budowy. W 2020 r. rosyjski koncern dokonał kilku zmian własnościowych w odniesieniu do wspomnianych wyżej statków. Ponadto przekazał pakiety akcyjne w spółkach Nord Stream AG oraz Nord Stream 2 AG jednej ze swoich nowo powstałych spółek córek – OOO Gazprom Mieżdunarodnyje Projekty (utworzonej w marcu 2020 r.). W grudniu ub.r. agencja Reuters sygnalizowała, że w celu ukończenia inwestycji Gazprom kupił i modernizuje na Wyspach Kanaryjskich kolejny statek – „Oceanic 5000”.

Moskwa konsekwentnie krytykuje wprowadzane przez Stany Zjednoczone sankcje uderzające w projekt, a jednocześnie wywiera oficjalną, a najprawdopodobniej również nieoficjalną presję na partnerów europejskich (w szczególności Niemcy), by drogą negocjacji dyplomatycznych doprowadzić do złagodzenia amerykańskich restrykcji. Odwołuje się przy tym do szerokiego spektrum argumentów: 1) konieczności zachowania przez Europę suwerenności energetycznej przy jednoczesnym wskazaniu, że gazociąg zwiększa jej bezpieczeństwo w tym zakresie; 2) oskarżenia Zachodu (USA) o to, że sprzeciw wobec NS2 ma na celu wymuszenie na Rosji „finansowania zachodniego projektu geopolitycznego na Ukrainie”; 3) wskazywania na znaczenie projektu dla realizacji celów unijnej agendy energetyczno-klimatycznej (NS2 jako infrastruktura, która mogłaby być używana do przesyłu wodoru albo gazu wykorzystywanego na potrzeby produkcji wodoru na terenie Niemiec).

### Niemcy: pozorny kompromis dla *fait accompli*

Priorytetowym celem władz RFN jest doprowadzenie do ukończenia budowy gazociągu, a następnie – w miarę możliwości – do jego uruchomienia. Realizacji tych zamierzeń służy wsparcie administracyjne i polityczne prac konstrukcyjnych prowadzonych przez rosyjskiego inwestora niezależnie od sankcji

USA nałożonych na statek „Fortuna” i jego właściciela. Wyraża się ono w niezmiennym stanowisku rządu wobec NS2 (mimo narastających napięć w relacjach z Rosją) czy we współdziałaniu władz Meklemburgii-Pomorza Przedniego ze spółką Nord Stream 2 AG przy landowej fundacji klimatycznej (powołanej na początku br. w celu obchodzenia amerykańskich restrykcji). Preferencyjnego traktowania inwestycji dowodzi także fakt dopuszczenia prac w niemieckiej wyłącznej strefie ekonomicznej w okresie ochronnym ptaków. Optymalnym scenariuszem dla zwolenników gazociągu w RFN jest stworzenie warunków do jego uruchomienia przed powołaniem nowego rządu po wrześniowych wyborach do Bundestagu.

Zainteresowaniu niemieckich polityków ścisłą współpracą z USA towarzyszy założenie, że nowej administracji zależy na dobrych

**” Administracja Bidena wydaje się gotowa szukać kompromisu z Niemcami w sprawie NS2 i sankcji, jednak Kongres USA jest temu przeciwny.**

relacjach z Berlinem i na wypracowaniu funkcjonalnego rozwiązania ciężącego na nich sporu wokół gazociągu. Wnioskuje zatem, że porozumienie z Waszyngtonem jest możliwe do uzyskania, a zarazem da się uniknąć nadmiernych jego kosztów. Ponadto powstrzymanie się władz amerykańskich przed podjęciem kolejnych kroków wobec NS2 w związku z sondowaniem możliwości wypracowania kompromisu sprzyja ukończeniu prac. Sygnalizowanie stronie amerykańskiej aktywnego poszukiwania rozwiązania sporu zabezpieczało również początkowo Niemcy przed skutkami ewentualnego przeszacowania własnych możliwości technicznych przez Rosjan (brakowało pewności co do faktycznych zdolności układania rur na głębszych wodach przez ich jednostki). Priorytetowe traktowanie ukończenia budowy może skłaniać RFN zarówno do przedstawiania Stanom Zjednoczonym propozycji, jak i sygnalizowania gotowości do wstępnego zaakceptowania ich postulatów dotyczących przyszłego funkcjonowania gazociągu, z założeniem doprecyzowania ich stosowania w przyszłości. Ewentualne ustępstwa mogą być powiązane z kalkulacją, że nie da się wyegzekwować ich późniejszej realizacji. Jako czynnik ryzyka Berlin postrzega nacisk przeciwników gazociągu w USA na nową administrację Bidena. Można się zatem spodziewać, że Niemcy będą skłonne do współpracy z partnerami zza oceanu w zakresie ograniczania kosztów wewnątrzpolitycznych ewentualnego porozumienia w USA, o ile zapewni ono przyszłe funkcjonowanie NS2. Taka kooperacja może jednak być faktycznie zawężona do deklaracji politycznych i polityki komunikacyjnej, bez zaciągania nadmiernych zobowiązań. Z perspektywy RFN nie byłoby konieczne zniesienie sankcji (nieosiągalne dla ekipy Bidena) – wystarczyłoby jedynie zapewnienie, że nie zostaną one zastosowane.

### **USA: ukarać czy wybaczyć?**

Przez dłuższy czas od objęcia urzędu prezydenta przez Joeego Bidena stanowisko Stanów Zjednoczonych wobec zarówno Nord Streamu 2, jak i wymierzonych weń sankcji nie było ani jednoznaczne, ani jasno sformułowane. Nowa administracja w Waszyngtonie dąży do poprawy relacji transatlantyckich, przede wszystkim z Niemcami, w związku z czym pojawiały się sygnały o gotowości do szukania kompromisu dotyczącego NS2. Według doniesień medialnych istniałaby możliwość rozmów o zakończeniu restrykcji uderzających w gazociąg, jeśli Berlin przedstawiłby pakiet propozycji rozwiązujących kluczowe problemy z nim związane, w tym przede wszystkim te dotyczące przyszłości tranzytu i bezpieczeństwa dostaw gazu na Ukrainę oraz transformacji roli tego państwa na europejskim rynku energetycznym.

Dobrą wolę nowej administracji amerykańskiej i jej gotowość do kompromisu w sprawie NS2 wydawał się potwierdzać zakres nałożonych w drugiej połowie lutego obowiązkowych sankcji PEESCA zawartych w budżecie obronnym USA. Zgodnie z wytycznymi Departamentu Stanu objęto nimi jedynie dwa rosyjskie podmioty – barkę „Fortuna”, układającą obecnie rury w duńskich wodach Morza Bałtyckiego, oraz jej właściciela – firmę KWT-Rus. Nie należy się spodziewać, by nałożone restrykcje wstrzymały trwającą budowę gazociągu. Oba podmioty były już wcześniej przedmiotem sankcji CAATSA (nałożonych

pod koniec prezydentury Donalda Trumpa), co nie powstrzymało ich od wznowienia prac nad NS2. Amerykańskie restrykcje nie objęły natomiast żadnych statków wspierających „Fortunę” w pracach konstrukcyjnych, firmy Nord Stream 2 AG ani innych podmiotów przyczyniających się do budowy gazociągu (według poszerzonych i obowiązujących od 1 stycznia kryteriów zapisanych w PEESCA).

Otwartość do szukania kompromisu w sprawie przyszłości NS2 sugerowały także wypowiedzi rzecznika Departamentu Stanu o tym, że strona amerykańska będzie blisko współpracować i konsultować działania z sojusznikami i partnerami.

Sposób działania gabinetu Bidena rodzi kontrowersje w Kongresie, który zdecydowaną, ponadpartyjną większością głosów popiera pełne wdrożenie sankcji przeciw

” **Skutkiem finalizacji prac budowlanych będzie osłabienie nacisków Waszyngtonu, a certyfikacji – faktyczne pozbawienie USA możliwości ich wywierania.**

Nord Streamowi 2. Lista podmiotów nimi objętych została skrytykowana przez senatorów republikańskich, którzy wraz z senatorką Demokratów Jeanne Shaheen wezwali administrację do przedstawienia wyjaśnień. 23 lutego o pełne wdrożenie obowiązkowych restrykcji i doprowadzenie do zatrzymania budowy gazociągu apelowali współprzewodniczący obu partii senackiej grupy parlamentarnej ds. Ukrainy (Ukraine Caucus). W przeprowadzonym w ostatnim tygodniu lutego briefing dla Kongresu przedstawiciele Departamentu Stanu mieli, zgodnie z przekazami medialnymi, zbywać pytania kongresmenów o to, dlaczego nie zadziałano szybciej i bardziej zdecydowanie w kwestii sankcji, oraz zaprzeczać doniesieniom o prowadzeniu rozmów z Niemcami w sprawie gazociągu.

Nie jest formalnie jasne, dlaczego Departament Stanu nie nałożył już w lutym obowiązkowych restrykcji ujętych w budżecie obronnym (NDAA) na rok 2021 na wszystkie podmioty łamiące wskazane w dokumencie zapisy. Brak uzasadnienia prawnego dla zaniechania przewidzianych w NDAA działań skutkowało eskalacją napięć na tle NS2 pomiędzy administracją a Kongresem. 3 marca 40 republikańskich senatorów wysłało list do prezydenta Bidena krytykujący jego gabinet za nieprzestrzeganie prawa i nienałożenie sankcji na wszystkie podmioty zaangażowane w Nord Stream 2. Jeszcze mocniejszym wyrazem sprzeciwu wobec sposobu działania Białego Domu w sprawie NS2 było wstrzymanie 5 marca przez republikańskiego senatora Teda Cruza procedury zatwierdzania kandydatur nowego szefa CIA i zastępców sekretarza stanu przez Senat USA. Senator domagał się w ten sposób od administracji Bidena intensyfikacji wysiłków w celu zablokowania budowy Nord Streamu 2. Tego samego dnia grupa republikańskich kongresmenów wysłała list do sekretarza stanu zawierający listę 15 podmiotów (13 rosyjskich, 1 norweskiego i 1 zarejestrowanego w Liberii), które według publicznie dostępnych danych były od 1 stycznia 2021 r. zaangażowane w układanie gazociągu lub czynności z tym powiązane. Kongresmeni prosili w liście o wytłumaczenie, jakiego typu dodatkowych informacji na temat tych podmiotów potrzebuje Departament Stanu, by zostały one objęte sankcjami. Krytyka działań Białego Domu w sprawie gazociągu pojawiała się też ze strony Demokratów – o przyspieszenie wysiłków mających doprowadzić do zatrzymania budowy apelował 9 marca senator Bob Mendez, przewodniczący senackiej Komisji Spraw Zagranicznych, który podkreślił, że w dążeniu do poprawy relacji z Niemcami USA nie powinny się koncentrować na kwestii NS2.

18 marca Departament Stanu USA opublikował pierwsze oficjalne oświadczenie amerykańskiego sekretarza stanu dotyczące Nord Streamu 2. Antony Blinken potwierdził w nim wcześniejsze stanowisko USA, że NS2 jest rosyjskim projektem geopolitycznym, którego celami są dzielenie Europy i osłabianie jej bezpieczeństwa energetycznego, a także ocenił, że jest to zły interes (*bad deal*) dla Niemiec, Ukrainy oraz sojuszników i partnerów USA w Europie Środkowo-Wschodniej. Oświadczył ponadto, iż administracja Bidena będzie wdrażać obowiązujące i cieszące się ponadpartyjnym poparciem w Kongresie przepisy sankcyjne oraz przypomniał podmiotom zaangażowanym w realizację projektu o ryzyku z nimi

związanym i konieczności natychmiastowego zaprzestania prowadzonych prac. Według publikacji Bloomberg (także z 18 marca) administracja USA rozważa wdrożenie kolejnych sankcji potencjalnie uderzających w realizującą gazociąg spółkę Nord Stream 2 AG, ubezpieczyciela statków układających rury oraz inne firmy zapewniające statki wspierające budowę i dostarczające materiały.

Oświadczenie Blinkena sugeruje gotowość administracji USA do ostrych działań związanych z NS2 i wskazywać może na skuteczność

**” Niemcy zakładają, że porozumienie z Waszyngtonem jest możliwe do osiągnięcia, a zarazem da się uniknąć nadmiernych jego kosztów.**

nacisków Kongresu. Spotkało się też z natychmiastową reakcją – w odpowiedzi na nie senator Ted Cruz umożliwił zatwierdzenie przez Senat USA dwóch z blokowanych kandydatur, co nastąpiło jeszcze tego samego dnia. Jednocześnie zapowiedział utrzymanie blokady kolejnych nominacji do Departamentu Stanu do czasu pełnego wdrożenia sankcji przeciw NS2. Obecnie trudno jest przewidzieć, kiedy i w jakim zakresie administracja zdecyduje się je nałożyć. Wykorzystanie ostrzejszych przepisów zawartych w PEESCA w całości – o ile nie nastąpiłoby zbyt późno – mogłoby realnie utrudnić ukończenie budowy gazociągu. Kolejny raport identyfikujący podmioty współpracujące przy jego budowie jako podlegające restrykcjom PEESCA Departament Stanu powinien przedstawić Kongresowi USA do 17 maja br.

## Rozważane sposoby regulowania problemu i ich konsekwencje

Według doniesień niemieckich mediów (głównie dziennika „Handelsblatt”) rozważa się moratorium na budowę bądź uruchomienie gazociągu, wprowadzenie mechanizmu umożliwiającego blokadę dostaw gazu przez NS2 w przypadku odcięcia przez Gazprom tranzytu przez Ukrainę oraz wsparcie inwestycyjne dla przebudowy tamtejszego sektora energetycznego, przede wszystkim w kierunku produkcji wodoru. Sygnalizowana była także kwestia renegocjowania porozumienia dotyczącego utrzymania przesyłu rosyjskiego gazu przez Ukrainę.

### Moratorium na budowę lub uruchomienie gazociągu

W niemieckiej debacie postulat czasowego wstrzymania budowy (moratorium) pojawił się w następstwie otrucia Aleksieja Nawalnego. Możliwy okres przerwy w pracach miałby zostać uzależniony od spełnienia przez Rosję określonych warunków. Szeroki krąg zwolenników NS2 postrzega jednak niezmiennie wszelkie dalsze opóźnienia w realizacji inwestycji jako niekorzystne. Opcję moratorium zwalcza się m.in. poprzez wskazanie na ryzyko roszczeń odszkodowawczych. Prawdopodobieństwo jednostronnego czasowego wstrzymania przez Niemcy budowy z powołaniem się na wyjątkowe okoliczności jest zatem znikome.

Odnotować należy, że krótkie opóźnienie działań w niemieckiej wyłącznej strefie ekonomicznej mogłoby faktycznie mieć miejsce, gdyby Federalny Urząd ds. Żeglugi i Hydrografii utrzymał ich harmonogram w pierwotnej wersji – zgodnie z żądaniami organizacji ekologicznych. Formalne wstrzymanie dalszego układania rur nie oznaczałoby zapewne zakazu prowadzenia niezbędnych prac technicznych. Potencjalną ścieżkę proceduralną dla wstrzymania budowy mogłoby stanowić także postępowanie sądowe w sprawie pozwolenia udzielonego przez Urząd Górniczy w Stralsundzie.

Dogodniejszym dla Berlina podejściem byłoby moratorium oparte na wielostronnym uzgodnieniu z udziałem UE, USA czy ewentualnie Rosji. W takim przypadku Niemcy uniknęłyby bilateralizacji sporu z rosyjskim inwestorem i jego mocodawcami, a odpowiedzialność za jego konsekwencje dzieliłyby zaangażowane strony. Akceptacja przez RFN ewentualnego moratorium byłaby jednak możliwa tylko w przypadku uznania, że warunki jego zakończenia są osiągalne. Wymagałaby to także zaangażowania instytucji unijnych, zwłaszcza Komisji Europejskiej. Udział Rosji w takim moratorium jest jednak mało prawdopodobny.

Niemcy z pewnością preferują wariant ewentualnego opóźnienia uruchomienia gazociągu niż wstrzymanie jego budowy. Również w tym przypadku mogą być bardziej zainteresowane nadaniem takiej decyzji charakteru wielostronnego, pod warunkiem zachowania kontroli nad warunkami odwieszenia. Jednocześnie dysponują możliwościami faktycznego wpływu poprzez takie stosowanie procedur administracyjnych związanych z powstającą instalacją, które – mieszcząc się w ramach formalnych – byłyby czytelne dla strony rosyjskiej jako element negocjacji (np. rygorystyczne kontrole, odbiory).

W praktyce dla USA rozważane moratorium miałyby charakter fazy przygotowawczej na potrzeby innych rozpatrywanych instrumen-

” **Wymuszenie na Rosji długoterminowych, prawnie wiążących gwarancji tranzytu gazu przez Ukrainę wydaje się na obecnym etapie nierealne.**

tów. Niemcom i Rosji zarówno dyskusja o możliwych warunkach porozumienia, jak i ograniczenie ewentualnego moratorium do etapu uruchomienia gazociągu dawałyby natomiast czas na ukończenie inwestycji w warunkach „zawieszenia broni”. Ewentualne postępy w rozmowach na temat warunków użytkowania instalacji lub w sprawie innych postulatów zwiększyłyby szanse Berlina i Moskwy na przeprowadzenie certyfikacji bez ryzyka restrykcji ze strony Stanów Zjednoczonych. Jednocześnie finalizacja prac budowlanych skutkowałaby osłabieniem nacisków ze strony Waszyngtonu, a certyfikacja – faktycznym pozbawieniem USA możliwości ich wywierania.

#### **Gwarancje tranzytu i rekompensaty dla Ukrainy**

Jakiegokolwiek polityczne porozumienie obejmujące zgodę na dokończenie budowy i uruchomienie NS2 w zamian za gwarancje utrzymania przesyłu rosyjskiego gazu przez Ukrainę może się okazać całkowicie nieskuteczne.

Po pierwsze, celem strategicznym rosyjskich projektów infrastrukturalnych zorientowanych na rynek europejski (Nord Stream 1, Nord Stream 2, TurkStream) jest zmniejszenie zależności tranzytowej od państw trzecich, w szczególności od Ukrainy. Wnioskować można to zarówno z wypowiedzi przedstawicieli władz i Gazpromu, jak i z przyjmowanych w latach 2000–2020 dokumentów strategicznych dotyczących sektora energetycznego czy transportowego. Jakiegokolwiek deklaracje prezydenta Władimira Putina czy koncernu w sprawie woli zachowania przesyłu przez Ukrainę również po uruchomieniu NS2 należy traktować jako błąd, stanowiący element strategii negocjacyjnej Rosjan. Ilustracją tego jest znaczące zmniejszenie tranzytu rosyjskiego gazu przez terytorium tego kraju po uruchomieniu w latach 2011–2012 gazociągu Nord Stream 1. Poza tym nawet gdyby z chwilą uruchomienia NS2 nie doszło do całkowitego wstrzymania przesyłu, to wolumeny trafiające do ukraińskiej magistrali (z niektórych wypowiedzi Gazpromu wynikało, że przy pełnej eksploatacji NS2 i TurkStreamu przez Ukrainę można byłoby przesyłać 10–15 mld m<sup>3</sup> surowca rocznie) podważałyby rentowność jej funkcjonowania.

Po drugie, problem stanowi ewentualna forma prawna ustanowienia postulowanych gwarancji. Jakiegokolwiek polityczne uzgodnienie między Waszyngtonem i Berlinem w tej sprawie mogłoby się okazać całkowicie nieskuteczne, szczególnie gdyby Gazprom uregulował aspekty prawne dostaw nowym szlakiem z odbiorcami zachodnioeuropejskimi (nowe lub zmienione kontrakty, w szczególności w odniesieniu do punktu odbioru gazu). Możliwe do wyegzekwowania zobowiązanie do przesyłu określonej ilości surowca przez Ukrainę wymagałoby zatem podpisania przez stronę rosyjską odpowiedniej – długoterminowej – umowy tranzytowej z partnerami ukraińskimi (obecny kontrakt obowiązuje do 2024 r.), określającej minimalny wolumen tranzytu. Wymuszenie na Rosjanach zawarcia tego typu porozumienia wydaje się na obecnym etapie całkowicie nierealistyczne. Nawet gdyby zadeklarowali oni gotowość do konsultacji w tej kwestii, to prowadzone byłyby one jedynie dla pozorów, do czasu ukończenia budowy Nord Streamu 2.

Jeśli chodzi o ewentualne rekompensaty dla Ukrainy w postaci inwestycji w jej zdolności i infrastrukturę do produkcji energii odnawialnej, w tym wytwarzania i przesyłu wodoru, to jest mało prawdopodobne, aby ich skala była porównywalna ze stratami Kijowa powstałymi na skutek poważnego ograniczenia lub wstrzymania tranzytu rosyjskiego gazu (od 1,5 do 3 mld dolarów rocznie z tytułu opłat za przesył) po uruchomieniu NS2. Dodatkowo wydaje się, że dla uruchomienia eksportu wodoru z wykorzystaniem istniejącej infrastruktury niezbędne byłoby utrzymanie jej sprawności i – przynajmniej w średnim okresie – przesyłu takich ilości surowca, które zapewnią opłacalność jej funkcjonowania. Według przeprowadzonych testów technicznych gazociągi ukraińskie mogą obecnie transportować gaz z 10–20-procentową domieszką wodoru, nie potwierdzono natomiast jak na razie możliwości przesyłania samego wodoru.

### **Mechanizmy ograniczające lub wstrzymujące przesył gazu przez NS2**

Mechanizm blokujący przepływ gazu przez Nord Stream 2 jest jedną z powtarzających się w mediach opcji ewentualnego niemiecko-amerykańskiego kompromisu dotyczącego tego projektu. Miałby on zostać wdrożony po ukończeniu budowy gazociągu i umożliwiłoby wstrzymanie przesyłu surowca w przypadku problemów z dostawami lub z tranzytem przez Ukrainę albo w razie innych agresywnych działań Moskwy wobec Mińska. Ukraina nie importuje gazu z Rosji od listopada 2015 r., więc – o ile to się nie zmieni – zastosowanie mechanizmu miałoby sens wyłącznie przy powiązaniu go z tranzytem rosyjskiego surowca. Nie jest jasne, jakie miałyby być podstawy prawne wdrożenia takiej blokady. Jakikolwiek posunięcia, które ingerowałyby w unijną politykę handlową i/lub energetyczną, powinny zostać wynegocjowane nie tylko przez Niemcy, lecz także przez Komisję Europejską i być zgodne z obowiązującym prawem.

Niewykluczone, że aby formalnie umożliwić odcięcie przesyłu surowca w określonych przypadkach, potrzebna byłaby nowelizacja

**» Wdrożenie mechanizmu blokady na przesył gazu przez NS2 byłoby trudne od strony prawnej i kosztowne dla unijnych odbiorców surowca.**

przepisów unijnych, np. rozporządzenia o bezpieczeństwie dostaw gazu. Tymczasem KE w żaden sposób nie jest zaangażowana w sprawę wypracowywania ewentualnego kompromisu dotyczącego NS2, nie wiadomo również, czy i na jakich zasadach mogłoby się to zmienić. Niemcy unikały do tej pory współpracy z instytucjami wspólnoty w kwestiach związanych z gazociągiem, a Komisja ostatnio jednoznacznie odcinała się od działań mających wstrzymać projekt, argumentując, że leży to w kompetencjach RFN. Niejasna pozostaje też zgodność mechanizmu blokady z wybranymi regulacjami prawa międzynarodowego, w szczególności postanowieniami Traktatu Karty Energetycznej czy systemem prawnym WTO.

Pojawiają się także pytania o skutki rynkowe zastosowania takiego rozwiązania. Równoczesne wstrzymanie przesyłu, a więc i dostaw rosyjskiego gazu zarówno przez Ukrainę, jak i (w konsekwencji) przez NS2 skutkowałoby wyłączeniem ok. 70% całej przepustowości rosyjskich gazociągów eksportowych do Europy. Wiązałoby się to ze skokowym wzrostem cen, a w przypadku dłuższego wstrzymania przesyłu oboma szlakami – z ryzykiem kryzysu gazowego. Pomimo postępującej dywersyfikacji źródeł konsekwencje takiego wyłączenia dla gospodarek i społeczeństw europejskich byłyby znaczące i wymagałyby szczegółowo opracowanego planu awaryjnych dostaw surowca, a nawet w przypadku wypracowania go działanie to wiązałoby się ze znacznymi dodatkowymi kosztami zapewnienia alternatywnych dostaw gazu oraz z niezadowoleniem społecznym. Szczególnie trudne i kosztowne byłoby dostarczanie surowca w warunkach szczytowego zapotrzebowania zimą – jak pokazał 2021 r., w przypadku fali mrozów na całym świecie i odpływu LNG do Azji Rosja pozostaje kluczowym dostawcą umożliwiającym zabezpieczenie rosnącego popytu. Wydaje się też, że mechanizm blokady byłby mało

skuteczny. Jest mało prawdopodobne, by Moskwa w przypadku zablokowania przez Niemcy czy UE przesyłu gazu przez Nord Stream 2 w rewanżu za problemy z tranzytem ukraińskim zdecydowała się na wznowienie go. Doświadczenie kilku rosyjsko-ukraińskich kryzysów gazowych wskazuje, że Moskwa wręcz może traktować ewentualność europejskich problemów z dostawami gazu jako dobry sposób na to, by realizować własne interesy (w tym przypadku doprowadzić do umożliwienia pełnego i swobodnego korzystania z NS2). W konsekwencji wydaje się mało prawdopodobne, by w warunkach wysokiego popytu strona niemiecka/unijna była w stanie utrzymać blokadę na gazociągu przez okres dłuższy niż kilka dni, może tygodni, co zasadniczo ograniczałoby skuteczność tego instrumentu.

## Podsumowanie i wnioski

Ukończenie układania rur wzmocni pozycje negocjacyjne głównych aktorów (Rosji i Niemiec) zainteresowanych uruchomieniem nowej magistrali. Choć utrzymujący się reżim sankcyjny stanowić będzie poważną przeszkodę w przeprowadzeniu certyfikacji rurociągu, która jest konieczna przed rozpoczęciem jego eksploatacji, to zamknięcie etapu budowy pozwoli stronom skupić swoje wysiłki na działaniach umożliwiających uruchomienie go. Dotychczasowa determinacja Berlina i Moskwy, by kontynuować kontrowersyjne przedsięwzięcie, pozwala przypuszczać, że skoncentrują one działania na znalezieniu prawnego rozwiązania problemów dotyczących przyszłej eksploatacji gazociągu.

Żadne porozumienia polityczne uzależniające zgodę na ukończenie i uruchomienie Nord Streamu 2 od ewentualnych politycznych czy ekonomicznych koncesji ze strony Rosji czy Niemiec nie neutralizują zagrożeń wynikających z realizacji projektu dla Polski, Europy Środkowej i UE jako całości. Po pierwsze, większość z nich należy traktować przede wszystkim jako element strategii negocjacyjnej, której głównym celem jest doprowadzenie do ukończenia budowy magistrali. Po drugie, trudna byłaby konkretyzacja (poprzez umowę o gwarancjach dla tranzytu przez Ukrainę czy zasadach wstrzymania przepływu gazu przez NS2) ewentualnych nieformalnych uzgodnień, tym bardziej że w interesie RFN leży to, by miały one charakter polityczny, niewiążący prawnie, co *de facto* uniemożliwiłoby ich wyegzekwowanie. Dodatkowo rozważane obecnie warianty kompromisu pozostają w kolizji ze strategicznymi celami głównych interesariuszy (szczególnie Rosji) oraz rodzą wątpliwości co do zgodności z przepisami prawa europejskiego i wybranymi regulacjami prawa międzynarodowego (Traktat Karty Energetycznej). Po trzecie, uzgodnienia takie nie zmieniłyby nic w kwestii szkodliwości NS2, polegającej na: podważaniu deklarowanych celów polityki energetycznej UE, do których należy zwiększenie bezpieczeństwa dostaw nośników energii, m.in. poprzez dywersyfikację źródeł zaopatrzenia; wzmocnieniu dominującej pozycji Gazpromu jako dostawcy gazu dla państw Europy Środkowej; osłabianiu podstaw ekonomicznych alternatywnych projektów zwiększających bezpieczeństwo energetyczne regionu, takich jak gazociąg Baltic Pipe ze złóż norweskich przez Danię do Polski, dostawy LNG czy rozbudowa korytarza gazowego Północ–Południe.

*Tekst zaktualizowano 19 marca 2021 roku.*