



PROJEKT BUDOWY GAZOCIĄGU NORD STREAM 2 Z PERSPEKTYWY PRAWNEJ I RYNKOWEJ

SEBASTIAN WIJAS

www.europeanreform.org @europeanreform



www.europeanreform.org @europeanreform



New Direction



Established by Margaret Thatcher,
New Direction is Europe's leading free market
political foundation & publisher with offices in
Brussels, London, Rome & Warsaw.

New Direction is registered in Belgium as a not-for-profit organisation and is partly funded by the European Parliament.
REGISTERED OFFICE: Rue du Trône, 4, 1000 Brussels, Belgium. EXECUTIVE DIRECTOR: Naweed Khan.
The European Parliament and New Direction assume no responsibility for the opinions expressed in this publication. Sole liability rests with the author.

AUTHOR



Sebastian Wijas

Doktorant na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, były asystent Wiceministra Rozwoju, doradca Prezesa Zarządu KGHM S.A., Wiceprezes Fundacji KGHM Polska Miedź. Członek Rady Narodowego Instytutu Wolności-Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego.



TABLE OF CONTENTS

1	TEZY ANALIZY	06
2	WSTĘP	07
3	GENEZA PROJEKTU NORD STREAM 2	08
4	NORD STREAM 2 - OPIS PROJEKTU	14
5	KONTEKST POLITYCZNY	18
6	KONTEKST PRAWNY	23
7	KONTEKST RYNKOWY	25
8	ZAKOŃCZENIE	27

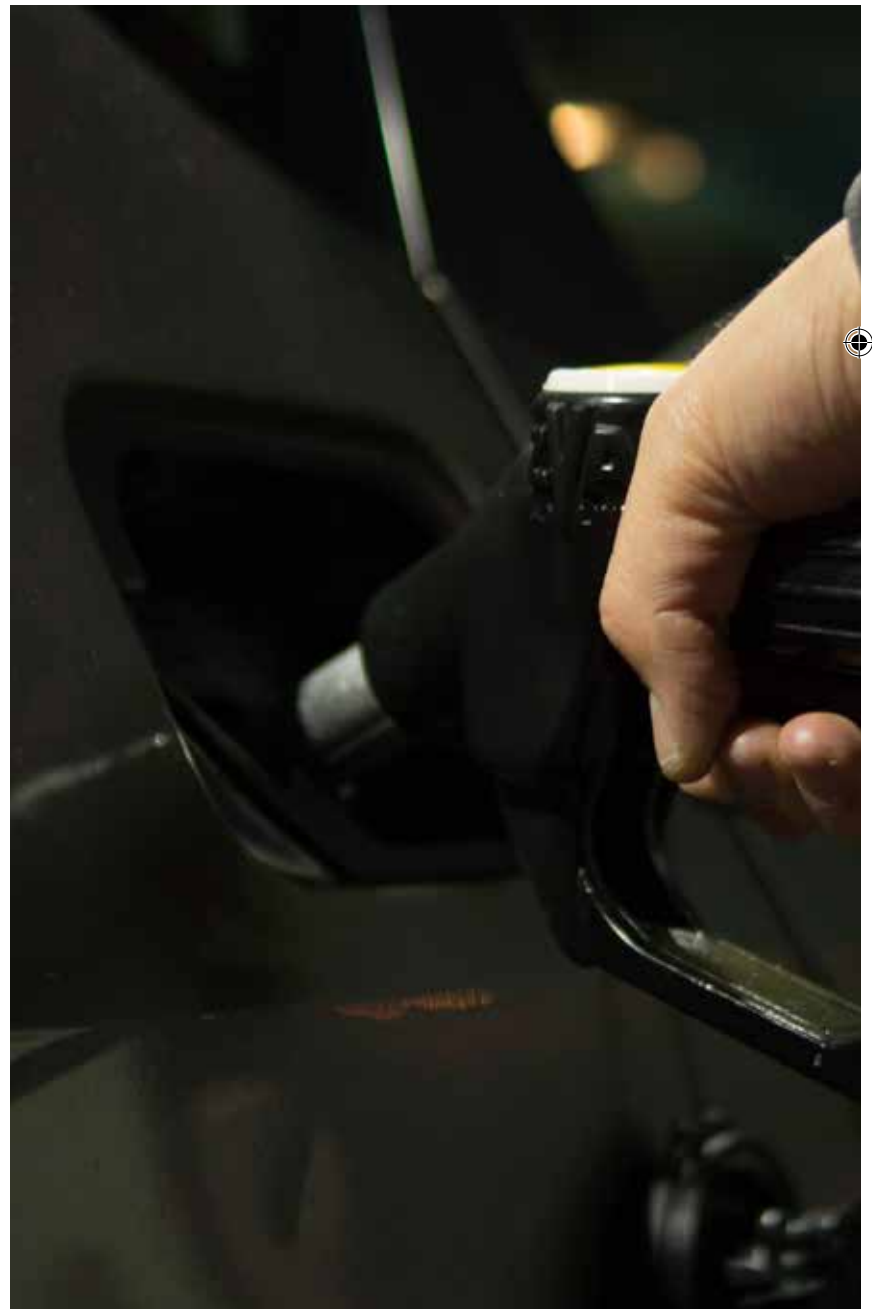




1

TEZY ANALIZY

1. Projekt gazociągu Nord Stream 2 stanowi instrument konsekwentnie prowadzonej geopolityki Federacji Rosyjskiej.
2. Gazociąg Nord Stream 2 to kluczowy element podziałów na niwie politycznej w ramach Unii Europejskiej.
3. Spór wokół gazociągu Nord Stream 2 ukazał liczne kontrowersje dotyczące zakresu stosowania unijnego dorobku regulacyjnego w dziedzinie energetyki w stosunku do gazociągów importowych.
4. Debata wokół spornego projektu powinna być odczytywana jako starcie kierunków rozwoju europejskiego rynku gazu ziemnego.
5. Przegląd uwarunkowań infrastrukturalnych i rynkowych w Europie wskazuje, że budowa Nord Stream 2 nie ma uzasadnienia ekonomicznego, spowoduje natomiast dramatyczne uzależnienie Unii Europejskiej od rosyjskiego gazu.
6. Powstanie gazociągu doprowadzi do diametralnego przemodelowania wektorów dostaw gazu ziemnego do Europy poprzez całkowite zatrzymanie tranzytu gazu przez Ukrainę, skazując to państwo na pełną zależność od rosyjskiego Gazpromu, a w konsekwencji do fundamentalnego osłabienia politycznej pozycji tego kraju wobec Federacji Rosyjskiej.





2

WSTĘP



W niniejszym opracowaniu podjęto analizę uwarunkowań politycznych, prawnych i rynkowych w odniesieniu do projektu kontrowersyjnego gazociągu Nord Stream 2. Dokonano tego w celu ukazania strategii kryjącej się za projektem budowy gazociągu i naświetlenia szerszego kontekstu realizacji tej inwestycji, determinującego polityczne działania promotorów projektu.

W analizie dokonano przeglądu założeń projektu oraz faktografii związanej z kontekstem politycznym oraz prawnym projektu. Przytoczono najistotniejsze okoliczności tematyki związanej z projektem oraz czynniki wpływające na wypadki polityczne, prawne i rynkowe, towarzyszące dyskusji nad spornym przedsięwzięciem.

Prezentowane dane posłużyły do skonfrontowania argumentów o zasadności realizacji inwestycji z faktycznymi uwarunkowaniami europejskiego rynku gazu ziemnego.

Całość analizy miała wykazać pełnej polityczności projektu Nord Stream 2 i jego pozaekonomicznego i pozarynkowego charakteru.

Życzę miłej lektury!





3

GENEZA PROJEKTU NORD STREAM 2

GAZOCIĄG NORD STREAM 1

Nie sposób podejmować analizy problematyki związanej z projektem budowy gazociągu Nord Stream 2 bez sięgnięcia do kontekstu powstania i funkcjonowania „poprzednika” przedmiotowej infrastruktury, a mianowicie gazociągu Nord Stream 1, który stanowił przełom w dotychczasowej architekturze dostaw gazu ziemnego do Europy. O ile jednak ówczesne dyskusje towarzyszące powstawaniu „starszego brata” gazociągu Nord Stream 2 zdawały się przychylić do argumentów, że jest to projekt wyłącznie komercyjny i odpowiadający potrzebom rynkowym (co potwierdzają decyzje w sprawie OPAL), o tyle dyskurs związany z gazociągiem Nord Stream 2 dowodzi głębokiego kryzysu unijnej wizji polityki energetycznej w duchu solidarności i dywersyfikacji źródeł dostaw surowców, co wynika z przeglądu dynamiki zdarzeń wokół spornego projektu Nord Stream 2.

Dla kompleksowego obrazu rozważań dotyczących możliwych konsekwencji powstania Nord Stream 2, zasadnym wydaje się przytoczenie kluczowych informacji o pierwszym Gazociągu Północnym. W celu zaplanowania, budowy i zarządzania Nord Stream 1, w 2005 r. powstała spółka Nord Stream AG z siedzibą w Zug (Szwajcaria). Nord Stream 1 łączy Rosję i Niemcy, składa się z dwóch nitek posiadających łączną przepustowość 55 mld m³/rok, a jego długość przekracza 1250 km. Trasa gazociągu przebiega po dnie Morza Bałtyckiego, przez wyłączne strefy ekonomiczne Rosji, Finlandii, Szwecji, Danii i Niemiec oraz wody terytorialne Rosji, Danii i Niemiec. Nord Stream 1 na lądzie, na terenie Niemiec posiada dwie odnogi, są to gazociągi:

NEL – przepustowość: 20 mld m³/rok – kierunek zachodni;

OPAL – przepustowość: 36 mld m³/rok – kierunek południowy.

Eksploatację pierwszej nitki Nord Stream 1 rozpoczęto w 2011 r. a drugiej w 2012 r. Budżet projektu Nord Stream 1 wyniósł 9,1 mld EUR¹.

Jak uruchomienie gazociągu wpłynęło na strukturę transportu gazu do Europy? Dane dostępne na platformie organizacji the European Network of Transmission System Operators for Gas (ENTSO) oraz w dokumentach ukraińskiego koncernu Naftohaz wskazują, że od rozpoczęcia eksploatacji systemu Nord Stream 1 do dnia dzisiejszego, wolumen tranzytu gazu przez ukraiński system gazociągów przesyłowych spadł z 104, 2 mld m³ w roku 2011, do 82,2 mld m³ w początkach 2017 r., a zatem o ponad 20%². Nie trudno, więc już tylko na podstawie tych danych antycypować jakie byłby kierunek przesunięć wolumenów tranzytu po uruchomieniu Nord Stream 2. Skala zastąpienia przez Nord Stream 1 dotychczasowego przesyłu gazu przez terytorium Ukrainy rosła stopniowa i warunkowana była istotnym przypadkiem prawnym i rynkowym, który związany był z jedną z lądowych odnóg pierwszego Gazociągu Północnego, a mianowicie gazociągiem OPAL (budowanym w latach 2009-2011).

¹ <https://www.nord-stream.com/>

² <https://transparency.entsog.eu/>





SPRAWA GAZOCIĄGU OPAL

Na mocy art. 36 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/73/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylającej dyrektywę 2003/55/WE („Dyrektywa gazowa”) możliwe jest wyłączenie nowej infrastruktury spod stosowania zasad dostępu stron trzecich do sieci oraz spod regulacji taryfowej. Zasada dostępu stron trzecich (ang. *Third Party Access* – TPA) oraz regulacje taryfowe stanowią wraz z zasadą rozdziału właścicielskiego (*unbundling*) fundament unijnego dorobku regulacyjnego w obrębie sektora gazowego, składającego się na tzw. Trzeci Pakiet Energetyczny³. O zwolnienie spod zasad Trzeciego Pakietu Energetycznego, jeszcze w trakcie budowy gazociągu OPAL wystąpił operator infrastruktury, OPAL Gastransport GmbH, będący spółką zależną spółki WIGA Transport Beteiligungs-GmbH & Co. KG, należącej do rosyjskiego Gazpromu oraz niemieckiego koncernu chemicznego BASF⁴. 25 lutego 2009 r. niemiecki regulator energetyki Bundesnetzagentur (Federalna Agencja ds. Sieci) wydał decyzję zwalniającą w całości przyszłą infrastrukturę gazociągu OPAL spod zasad Trzeciego Pakietu Energetycznego. Decyzja taka, zgodnie z przepisami Dyrektywy gazowej musi być jednak notyfikowana Komisji Europejskiej, która dokonuje jej zatwierdzenia⁵. Decyzją z dnia 12 czerwca 2009 r.⁶ Komisja (wówczas jeszcze) Wspólnot Europejskich wezwała Bundesnetzagentur, na podstawie art. 22 wcześniejszej wersji dyrektywy gazowej tj. Dyrektywy 2003/55/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2003 r. dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylającej dyrektywę 98/30/WE (Dz.U. 2003, L176, s. 57), do zmiany jej decyzji z dnia 25 lutego 2009 r. wyłączającej moce przesyłowe projektu gazociągu Ostseepipeline-Anbindungsleitung (OPAL) spod stosowania zasad dostępu stron trzecich do sieci przewidzianych w art. 18 wspomnianej dyrektywy oraz spod regulacji taryfowej przewidzianej w art. 25 ust. 2–4 tej dyrektywy. W decyzji z dnia 12 czerwca 2009 r. Komisja ustaliła następujące warunki:

³ Analogiczne regulacje obowiązują w stosunku do sektora elektroenergetycznego.

⁴ <http://www.wiga-transport.de/home.html>

⁵ Art. 36 ust. 8 i 9 Dyrektywy gazowej.

⁶ C(2009) 4694

„a) Bez uszczerbku dla reguły zawartej w lit. b), przedsiębiorstwo dominujące na jednym lub kilku znaczących rynkach gazu ziemnego, poprzedzających lub następujących, obejmujących Republikę Czeską nie jest uprawnione do rezerwacji w ciągu jednego roku więcej niż 50% zdolności przesyłowych gazociągu OPAL na granicy czeskiej. Rezerwacje dokonywane przez przedsiębiorstwa należące do tej samej grupy, jak Gazprom i Wingas, będą rozpatrywane łącznie. Rezerwacje dokonywane przez przedsiębiorstwa dominujące / dominujące grupy przedsiębiorstw, które zawarły istotne długoterminowe umowy na dostawę gazu, będą rozpatrywane łącznie [...].

b) Pułap 50% zdolności przesyłowych może zostać przekroczony, jeżeli dane przedsiębiorstwo zaoferuje rynkowi 3 mld m³ gazu na gazociągu OPAL w otwartym, przejrzystym i niedyskryminacyjnym postępowaniu (»program uwalniania gazu«). Spółka zarządzająca gazociągiem lub przedsiębiorstwo zobowiązane do realizacji programu musi zapewnić dostępność odpowiednich mocy przesyłowych i wolny wybór punktu wyjścia (»program uwalniania zdolności przesyłowych«). Forma programów »uwalniania gazu« i »uwalniania zdolności przesyłowych« podlega zatwierdzeniu przez Bundesnetzagentur”.

W dniu 7 lipca 2009 r. Bundesnetzagentur zmieniła swoją decyzję z dnia 25 lutego 2009 r., dostosowując ją do wyżej wymienionych warunków przewidzianych w decyzji Komisji z dnia 12 czerwca 2009 r. Wyłączenie spod regulacji zostało przyznane przez Bundesnetzagentur na okres 22 lat.

Pięćdziesiąt procent niezarezerwowanej przepustowości tego gazociągu nigdy nie zostało wykorzystanych, gdyż Gazprom nie uruchomił programu uwalniania gazu, o którym mowa w decyzji Komisji z dnia 12 czerwca 2009 r. Zdolność przesyłowa na wejściu gazociągu koło Greifswaldu może cieszyć się zainteresowaniem jedynie stron trzecich, które są w stanie wprowadzać gaz w tym punkcie gazociągu (w praktyce mógł to robić wyłącznie Gazprom poprzez gazociąg Nord Stream 1). W konsekwencji określonej konfiguracji technicznej Gazprom mógł wykorzystywać jedynie

50% przepustowości OPAL, pozostała część infrastruktura z powodów oczywistych nie była wykorzystywana. Konsekwencją takiego stanu rzeczy było ograniczone wykorzystanie gazociągu Nord Stream 1, którego moce używane były maksymalnie w 71%⁷. Sytuacja taka blokowała Gazpromowi uszczuplanie tranzytu przez Ukrainę, a także dalsze monopolizowanie rynków gazowych Europy Środkowo-Wschodniej (CEE). Wobec tego Gazprom konsekwentnie domagał się zmiany warunków wyłączenia. W długą i mroźną zimę 2012/2013 rosyjski koncern rozpowszechniał przekazy, że przyznanie mu zwiększonego dostępu do nieograniczonych unijnymi regulacjami mocy gazociągu OPAL pozwoli zapewnić trwałe i bezpieczne dostawy gazu do Unii Europejskiej⁸. Posuwał się zatem do sprawdzonego i wielokrotnie używanego argumentu stosowanego wobec unijnych gremiów decyzyjnych, uderzającego w tony czysto pragmatycznego, partykularnego oparcia się na dostawach z Rosji, bez baczenia na polityczne i rynkowe konsekwencje takiego trendu dla całości Unii Europejskiej. Kolejny wniosek Gazpromu z 2013 r. byłby może pozytywnie rozpatrzony, gdyby nie wydarzenia na Ukrainie w 2014 r., zwiędzone aneksją Krymu i wojną w Donbasie. Wówczas, na fali antyrosyjskich nastrojów, Komisja Europejska wstrzymała procedowanie w tej sprawie⁹. Bundesnetzagentur po raz kolejny skierowała wniosek o zmianę warunków wyłączenia mocy gazociągu OPAL spod unijnych regulacji w maju 2016 r. W dniu 28 października 2016 r. Komisja wydała na podstawie art. 36 ust. 9 Dyrektywy gazowej decyzję¹⁰ w sprawie zmiany warunków wyłączenia gazociągu OPAL z obowiązku stosowania zasad dostępu stron trzecich do sieci oraz regulacji. We wspomnianej decyzji Komisja utrzymała zwolnienie ze stosowania zasad dostępu stron trzecich do sieci przyznane gazociągowi OPAL dla odcinka między punktem wejścia położonym koło Greifswaldu a punktem wyjścia położonym w Brandow w odniesieniu do maksymalnie 50% zdolności przesyłowych, które to zwolnienie zatwierdziła ona już w swojej decyzji z dnia 12 czerwca 2009 r. Natomiast 50% pozostałej przepustowości na tym odcinku – niewykorzystywanych dotychczas

⁷ Zob. <https://wysokienapiecie.pl/1788-gazociag-opal-komisja-europejska-poluzuje-warunki-gazpromowi/>

⁸ *Ibidem*.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ C(2016) 6950 final



z powodu nieuruchomienia programu uwalniania gazu przez Gazprom – zostało uwolnionych, to znaczy poddanych zasadom dostępu stron trzecich do sieci. Uwolnienie to ma według postanowień decyzji nastąpić w formie rozdziału zdolności przesyłowych, które operator gazociągu jest zobowiązany przydzielić w ramach przejrzystych i niedyskryminacyjnych aukcji. W dniu 28 listopada 2016 r. BNetzA zmieniła zgodnie z zaskarżoną decyzją wyłączenie przyznane operatorowi gazociągu OPAL w jej decyzji z dnia 25 lutego 2009 r.

Po rozdziale aukcji krótkoterminowych na mocy powyższej decyzji, momentalnie doszło do odwrócenia wolumenów przesyłanego gazu do Europy. Wykorzystanie Nord Stream 1 wzrosło do 100%, przy spadkach na punkcie Velke Kapusany, czyli połączeniu ukraińskiego gazociągu „Braterstwo” ze Słowacją. Gazprom zaczął realizować swoją strategię omijania Ukrainy i zwiększonego przesyłu do Europy przy pomocy Nord Stream 1. Decyzja Komisji Europejskiej z 28 października 2016 r., wybitnie niekorzystna z perspektywy Polski została zaskarżona przez Rząd Rzeczypospolitej Polskiej do Sądu Unii Europejskiej. Skardze towarzyszył wniosek o zastosowanie środka tymczasowego. Postanowieniem z dnia 23 grudnia 2016 r., (T- 883/16 R), prezes Sądu, na podstawie art. 157 § 2 regulaminu postępowania, zarządził wnioskowane zawieszenie wykonania decyzji do momentu ostatecznego rozstrzygnięcia w tym względzie.

Na skutek tego przesył gazu przez Nord Stream 1, z początkiem lutego 2017 r. wrócił do wcześniejszych poziomów.

W ostatecznym rozstrzygnięciu o środkach tymczasowych wobec decyzji Komisji Europejskiej z 28 października 2016 r. 21 lipca 2017 Prezes Sądu UE Marc Jaeger wydał postanowienie przewidujące uchylenie wnioskowanego przez Rzeczpospolitą środka tymczasowego w postaci zawieszenia decyzji Komisji Europejskiej z 28 października 2016 r. dotyczącej zmiany warunków wyłączenia gazociągu OPAL spod zasady TPA oraz regulacji taryfowej. W ocenie Prezesa Sądu, w związku z faktem obowiązywania kontraktów: tranzytowego przez gazociąg Jamał-Europa (do maja 2020 r.) oraz na dostawy gazu do Polski (do 31 grudnia 2022 r.), podnoszone przez wnioskodawcę ryzyko dotyczące ograniczenia dostępu do gazociągu Jamał-Europa mogłoby zmaterializować się dopiero w momencie wygaśnięcia wspomnianych umów, o ile nie zostałyby one przedłużone.

Podkreślono, że biorąc pod uwagę średni czas rozpatrywania spraw przed Sądem UE, rozstrzygnięcia w sprawie głównej należy spodziewać się w 2019 r., a więc jeszcze przed datą wygaśnięcia przywołanych kontraktów.

W uzasadnieniu postanowienia, Prezes Sądu UE stwierdził, że w wypadku uchylenia decyzji KE



WYKRES 1



WYKRES PRZESYŁU W PUNKCIE GREIFSWALD (ŁADOWANIE NORD STREAM 1) PO WEJŚCIU W ŻYCIE DECYZJI KE O ZMIANIE WARUNKÓW WYŁĄCZENIA ORAZ PO ZASTOSOWANIU SIĘ GAZPROM DO POSTANOWIENI O ZASTOSOWANIU ŚRODKA TYMCZASOWEGO W POSTACI ZAWIESZENIA DECYZJI KE Z 28 PAŹDZIERNIKA 2016 R.¹¹

w sprawie głównej, rezerwacje mocy przesyłowych gazociągu OPAL (w tym długoterminowe) zostaną anulowane. Sprawa właściwa wciąż toczy się przez Sądem UE. Natomiast wolumeny gazu przesyłane przez OPAL i Nord Stream 1 po wycofaniu środka tymczasowego w postaci zawieszenia decyzji Komisji Europejskiej powróciły do 100% przepustowości (a niekiedy przewyższają nominalne techniczne zdolności).

Co istotne, po kolejnym rozdysponowaniu na aukcjach przepustowości i przerwie technicznej, mającej na celu konserwację Nord Stream 1, Gazprom dokonał zwiększenia przesyłu Nord Stream 1 kosztem tranzytu gazu przez Ukrainę przez gazociąg Braterstwo. Spełniły się zatem argumenty Polski, że pełny dostęp Gazprom do zwolnionych z unijnych przepisów mocy gazociągu OPAL doprowadzi do przesunięcia wolumenów gazu przesyłanego do Europy i zagrozi

WYKRES 2



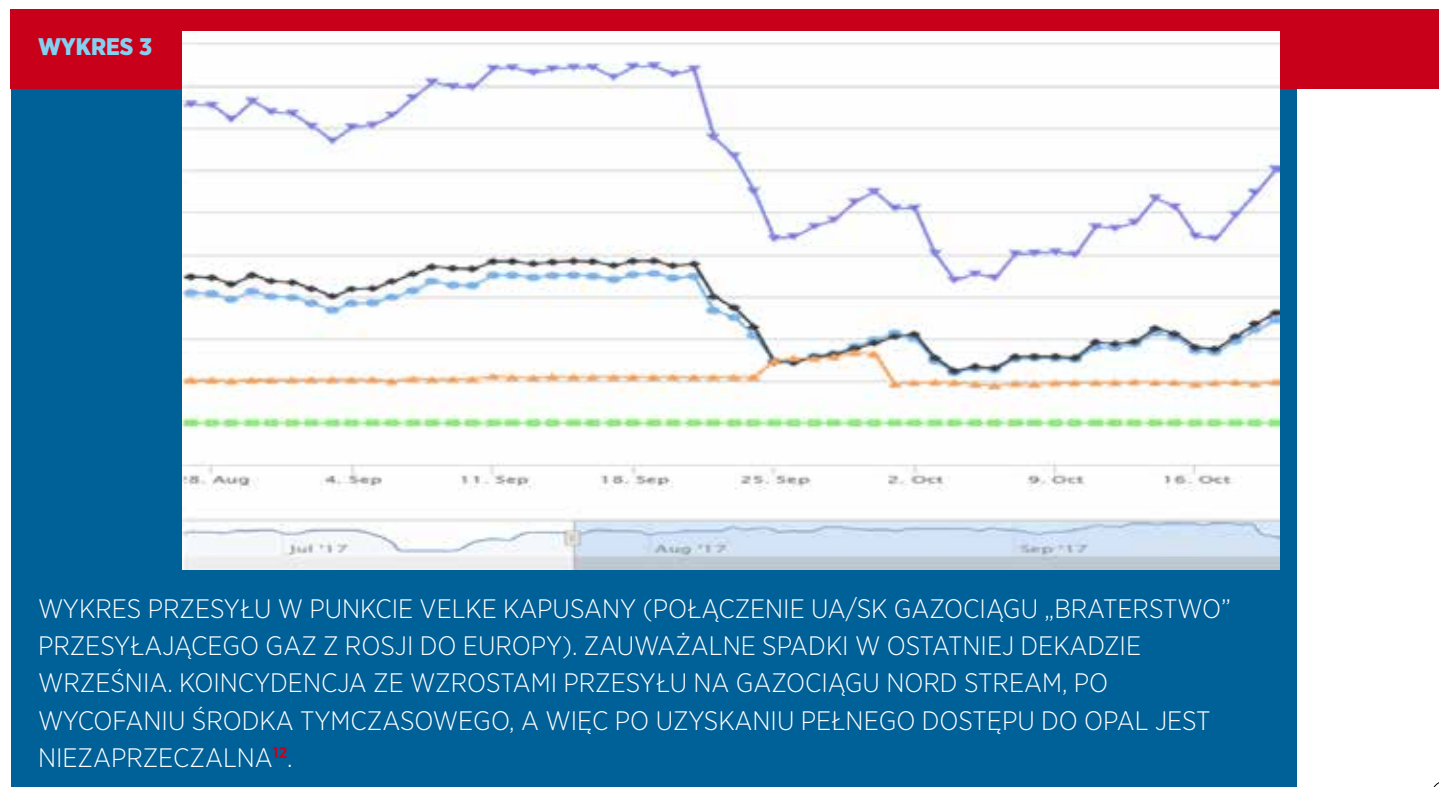
WYKRES PRZESYŁU W PUNKCIE GREIFSWALD (ŁADOWANIE NORD STREAM 1) PO WYCOFANIU ŚRODKA TYMCZASOWEGO W POSTACI ZAWIESZENIA DECYZJI KE Z 28 PAŹDZIERNIKA 2016 R.

¹¹ <https://transparency.entsog.eu/#/points/data?from=2016-10-01&points=DE-TSO-0016ITP-00251entry&to=2017-02-14>



tranzytowi przez Ukrainę, a w konsekwencji być może tranzytowi gazu przez trytorium Polski przy pomocy gazociągu Jamał.

przemodelowania przesyłu gazu do Europy w kierunku skrajnie niekorzystnym dla państw CEE. Z tej perspektywy jasnym jest, że Nord Stream 2 ma być kulminacją i kluczowym elementem tej strategii.



Dynamika zdarzeń związana z gazociągiem OPAL, warunkującym poziom wykorzystania gazociągu Nord Stream 1 dowodzi realizacji strategii wykorzystania nowej infrastruktury dla zastąpienia dotychczasowego szlaku tranzytu przez Ukrainę. Przesunięcia przepływów w kolejnych fazach sprawy OPAL pokazują, że Gazprom politycznie motywuje kierunki transportu gazu i jest zdeterminowany do pełnego zmonopolizowania rynków gazowych Europy, wykorzystując przy tym narzędzia, które przewiduje unijne prawodawstwo. Jednocześnie Unia Europejska nie jest w stanie przeciwstawić się nierynkowym i geopolitycznym działaniom Gazpromu, wykorzystującego przesył gazu do realizacji celów pozaekonomicznych. Szerokie przybliżenie przypadku gazociągu OPAL w niniejszej analizie miało kluczowe znaczenie dla ukazania szerokiego kontekstu zagrożeń, związanych z Nord Stream 2. Sprawa ta bowiem dowiodła, że Gazprom nie zatrzyma się w realizacji swoich planów

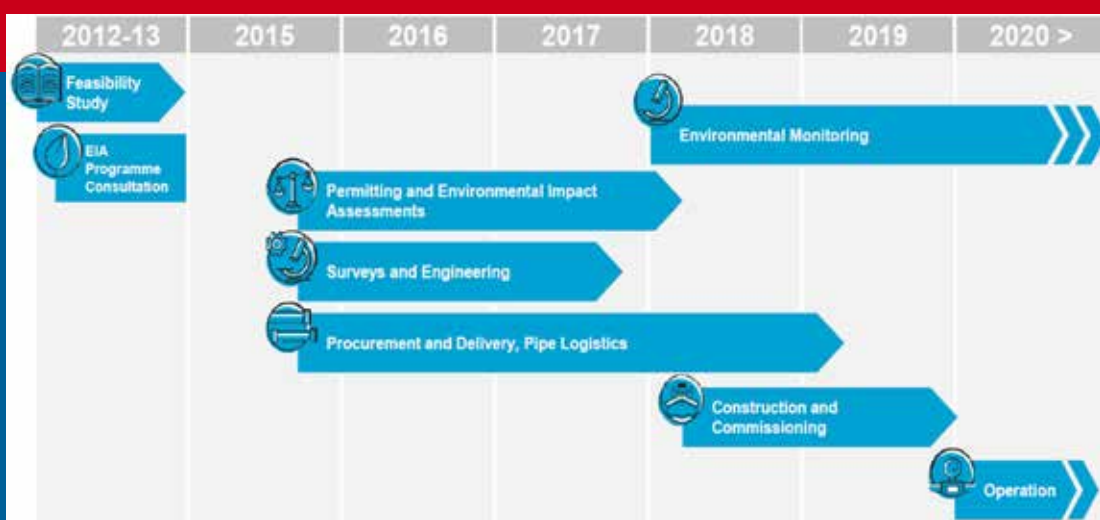
¹² <https://transparency.entsog.eu/#/points/data?from=2017-05-01&points=UA-TSO-0001ITP-00434exit%2CUA-TSO-0001ITP-00432exit%2CUA-TSO-0001ITP-00431exit%2CUA-TSO-0001ITP-00433exit%2CSK-TSO-0001ITP-00117entry&to=2017-11-30>



NORD STREAM 2 – OPIS PROJEKTU

INFORMACJE TECHNICZNE

WYKRES 4



PLANOWANY PRZEBIEG GAZOCIĄGU NORD STREAM 2 ORAZ ZAKŁADANY HARMONOGRAM PROCESU BUDOWY INFRASTRUKTURY¹³.

W duchu tego, co napisano powyżej, gazociąg Nord Stream 2 także z poziomu specyfikacji technicznej stanowi bliźniacze rozszerzenie istniejącej infrastruktury Gazociągu Północnego. Jego planowana długość to 1200 km oraz 55 mld m³ rocznej przepustowości, co jest kubaturą analogiczną do Nord Stream 1. Punktem wyjścia ma być rosyjska Ust Uga, a punktem lądowania niemiecki Greifswald. W odróżnieniu od Nord Stream 1, wyjście gazociągu Nord Stream 2 będzie zlokalizowane w innym punkcie (w przypadku Nord Stream 1 jest to miejscowość

¹³ <https://www.nord-stream2.com/project/>



Vyborg)¹⁴. Jest to powodowane niemożnością rozbudowania lądowej infrastruktury w istniejącym wyjściu Nord Stream 1. Inne rozwiązanie wyjścia Nord Stream 2 z rosyjskiego systemu gazowego zrodziło znaczącą konsekwencję środowiskową. Trasa projektowanego gazociągu ma bowiem przebiegać przez Rezerwat Kurgalski, który stanowi cenny zasób przyrodniczy. Spotkało się to ze zdecydowanym sprzeciwem organizacji środowiskowych w Rosji, zwłaszcza Greenpeace Russia, które opublikowało korespondencję urzędników rosyjskiego Ministerstwa Energetyki i Surowców Naturalnych z przedstawicielami spółki Nord Stream 2 AG, odpowiedzialnej za inwestycję. Wynika z niej, że urzędnicy sugerowali inwestorowi sposoby ominięcia rosyjskiego prawa, chroniącego Rezerwat Kurgalski¹⁵. Odnogą gazociągu na terenie Niemiec ma być rurociąg EUGAL – symetryczny do gazociągu OPAL (lądowej odnogi Nord Stream 1 na terenie Niemiec). Gazociąg Nord Stream 2 ma przebiegać przez wyłączne strefy ekonomiczne Rosji, Finlandii, Szwecji, Danii i Niemiec oraz wody terytorialne Rosji, Danii i Niemiec. Projekt Nord Stream 2 zakłada budowę, a następnie eksploatację dwóch bliźniaczych podmorskich rurociągów przesyłowych gazu ziemnego o średnicy wewnętrznej 1153 mm (48 cali). Budowa każdej z nitek będzie wymagała ułożenia na dnie morskim ok. 100 tysięcy 24-tonowych stalowych rur pokrytych betonową powłoką obciążającą (sic!). Rury będą układane przez wyspecjalizowane jednostki pływające. Obydwie nitki mają zostać zrealizowane w latach 2018–2019, tak aby umożliwić przeprowadzenie prób odbiorowych systemu i jego oddanie do eksploatacji pod koniec 2019 r.¹⁶

HISTORIA PRZEDSIĘWZIĘCIA I SPOSÓB FINANSOWANIA

W maju 2012 r. spółka Nord Stream AG (inwestor gazociągu Nord Stream 1) opracowała na wniosek akcjonariuszy studium wykonalności dwóch potencjalnych dodatkowych rurociągów gazowych o okresie eksploatacji co najmniej 50 lat. Studium obejmowało rozwiązania techniczne, warianty możliwego przebiegu trasy, oceny oddziaływania na środowisko i możliwości finansowania.¹⁷ W kwietniu 2013 r. Nord Stream AG opublikowała dokument informacyjny projektu (PID, ang. project information document) dotyczącego potencjalnej rozbudowy NSP w ramach wstępnego zawiadomienia i przekazywania informacji wymaganych przepisami konwencji z Espoo¹⁸.

W celu budowy i zarządzania NS2 powołana została spółka Nord Stream 2 AG z siedzibą w Zug (Szwajcaria). Struktura kapitałowa konsorcjum przedstawiała się następująco: Gazprom posiadał 50% udziałów, OMV (Austria), Shell (UK/Holandia), Engie (Francja), EON (Niemcy) oraz Wintershall (Niemcy) po 10%¹⁹. Koncesjonariusze zwrócili się do polskiego Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z wnioskiem o zezwolenie na zawiązanie spółki do budowy Nord Stream 2. W lipcu 2016 UOKiK zgłosił zastrzeżenia do planów powołania spółki, wskazując, że gazociąg Nord Stream 2 może zwiększyć dominację Gazpromu w dostawach gazu do Polski²⁰. Wkrótce potem Gazprom i jego partnerzy wycofali wnioski z UOKiK. Gazprom rozważył wyemitowanie tzw. zmiennych obligacji, które miał zakupić austriacki koncern OMV i tym samym zapewnić finansowanie NS2²¹. Ostatecznie zdecydowano się na podpisanie umowy o finansowaniu. Zawarto ją 24 kwietnia 2017 r. w Paryżu. „Według informacji podanych przez Shell każdy z koncernów ma przekazać Nord Stream 2 AG do końca 2017 r. po 285 mln euro długoterminowego finansowania (30%). Kolejne 665 mln (70%) euro koncerny prześlą w przyszłości, w zależności od podejmowanych przez Nord Stream AG decyzji inwestycyjnych. Pozostałe 50%

¹⁴ Raport oddziaływania na środowisko gazociągu Nord Stream 2 w kontekście transgranicznym, sporządzony na podstawie procedury zawartej w Konwencji z Espoo (Raport Espoo), s. 10. <https://www.nord-stream2.com/media/documents/pdf/pl/2017/04/nsp2-espoo-report-pol.pdf>.

¹⁵ <http://biznesalert.pl/client-earth-greenpeace-apeluj-a-o-blokade-nord-stream-2-relacja/>.

¹⁶ Raport Espoo, s. 29.

¹⁷ <https://www.nord-stream2.com/en/download/document/5/>.

¹⁸ Raport Espoo, s. 33.

¹⁹ <https://www.nord-stream2.com/en/download/document/5/>.

²⁰ https://www.uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=12476.

²¹ <http://www.energetyka24.com/austriacki-omv-wesprze-gazprom-1-ml-d-emisja-obligacji-na-nord-stream-2>.



kosztów realizacji projektu poniesie Gazprom, który pozostanie też jedynym udziałowcem Nord Stream 2 AG²². Całkowity koszt projektu ma sytuować się na poziomie 9,5 mld euro.

LOGISTYKA PROJEKTU

Na potrzeby procesu budowy gazociągu Nord Stream 2 stworzono cztery centra logistyczne wzdłuż planowanej trasy. Są to miejsca powlekania rur w Kotce (Finlandia) oraz Mukran (Niemcy), a także bazy składowania rur w Kotce (Finlandii), Mukran (Niemcy), Hanko (Finlandia), Karlshamn (Szwecja).

MAPA 1



MAPA PRZEDSTAWIAJĄCA CENTRA LOGISTYCZNE NA POTRZEBY PROCESU BUDOWY GAZOCIĄGU.²³

Warto nadmienić, że etap typowania centrów logistycznych nie obył się bez kontrowersji natury politycznej, które obnażyły absolutną korelację projektu gazociągu Nord Stream 2 z poziomem polityki prowadzonej przez Federację Rosyjską. 14 grudnia 2016 r. władze Szwecji odmówiły zgody na wykorzystanie szwedzkich portów na potrzeby budowy magistrali, tłumacząc to względami bezpieczeństwa i uzasadnionymi

²² <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2017-04-26/porozumienie-w-sprawie-finansowania-nord-stream-2>.

²³ <https://www.nord-stream2.com/project/logistics/>



sygnałami, że zostanie to wykorzystane dla celów pozalogistycznych. Nieoficjalnie mówiło się, że według stanowiska szwedzkiego wojska, bazy logistyczne byłyby narażone na szczególną penetrację i wykorzystywanie przez służby specjalne Federacji Rosyjskiej²⁴. Ostatecznie Szwecja, prawdopodobnie pod naciskiem politycznym, złagodziła stanowisko, dając samorządowi portu Karlshamn wolną rękę na wydierżawienie lokalizacji na potrzeby centrum logistycznego. Propozycję wykorzystania na potrzeby składowania rur, potrzebnych do budowy Nord Stream 2 otrzymały także porty łotewskie²⁵. Odmowa ze strony władz, wbrew zdaniu samorządów spotkała się z retorsjami gospodarczymi ze strony rosyjskiej. Otóż Rosyjskie Koleje Żelazne (RŽD) w praktyce wstrzymały wykorzystanie portów Łotwy do transportu towarów z Rosji. Bez wyjaśnienia zrezygnowały z transportu głównie węgla, metali i ropy, które wcześniej były przewożone koleją na Łotwę²⁶.

Powyższe dowiodło po pierwsze, że rosyjska polityka prowadzona jest na każdym poziomie emanacji państwa i powiązana jest z każdym naczyniem oddziaływania polityczno-gospodarczego dla realizacji centralnych interesów państwowych, ale przede wszystkim potwierdziło, że wbrew promotorom projektu (zwłaszcza Niemiec) gazociąg w żadnym wypadku nie ma charakteru wyłącznie ekonomicznego. Jego wymiar polityczny, tylko na podanych przykładach jest aż nazbyt zauważalny.

²⁴ <http://www.gospodarkamorska.pl/Stocznie,Offshore/szwedzkie-lokalne-wladze-nie-wynajma-portow-na-budowe-nord-stream-2.html>.

²⁵ <https://www.pb.pl/lotewski-port-dostal-oferte-udzialu-w-nord-stream-2-859835>.

²⁶ <http://wiadomosci.dziennik.pl/swiat/artykuly/550587,rosja-lotwa-towar-nord-stream-2-gazociag.html>



KONTEKST POLITYCZNY

POZIOM UNII EUROPEJSKIEJ

Politycy unijni przez długi czas nie reagowali na sygnały dotyczące kontrowersji związanych z gazociągiem Nord Stream 2. Temat związany z projektem bardzo długo wspinał się na szczyt politycznej agendy w ramach Unii Europejskiej. Swoistym przełomem był list do Jean-Claude'a Junckera państw Grupy Wyszehradzkiej (Polska, Węgry, Czechy i Słowacja), Łotwy, Litwy, Estonii oraz Rumunii i Chorwacji. Sygnatariusze listu podnieśli, że Nord Stream II może stwarzać ryzyko dla bezpieczeństwa energetycznego w Europie Środkowo-Wschodniej. Przywódcy zwrócili się z apelem do Komisji, by ta oceniła zgodność planowanego gazociągu z prawem unijnym²⁷. Wydarzenie to wpisało się w swoisty schemat, dotyczący politycznego dyskursu związanego z Nord Stream 2. Wszelkie bowiem kontrowersje polityczne w UE, które dotyczą spornego projektu w większym, bądź mniejszym stopniu odnoszą się do kontekstu prawnego planowanej infrastruktury. Dotyczy to zwłaszcza reżimu regulacyjnego, któremu miałby podlegać gazociąg. Na istniejącym Nord Stream 1 nie wdrożono zasad Trzeciego Pakietu Energetycznego. Funkcjonowanie tego gazociągu odbywa się pod pełną kontrolą Gazpromu i wymyka się europejskim regułom konkurencji. W miarę upływającego czasu na poziomie decyzyjnym w UE zaczął obowiązywać względny konsensus, że gazociąg Nord Stream 2 powinien podlegać

unijnym regulacjom. Unijny Komisarz ds. działań w dziedzinie klimatu i energii Miguel Arias Cañete mówił o projekcie w trakcie debaty w Parlamencie Europejskim 9 maja 2016 r.: „ – Nord Stream 2 musi być zgodny z prawem UE zgodnie z przepisami energetycznymi i środowiskowymi. Nie może tu działać tylko prawo rosyjskie, projekt musi działać w oparciu o ramy prawne UE i zasady kluczowego dla nas rynku energetycznego. Poszanowanie tego warunku jest najważniejsze. (...) W Komisji Europejskiej jesteśmy przekonani, że powinniśmy stosować prawo europejskie także w stosunku do ochrony środowiska i morskiego odcinka gazociągu, należy jednak pamiętać, że ten projekt ma swoje implikacje dla sytuacji geopolitycznej. Wszyscy posłowie, który zabrali dzisiaj głos wskazali na te konsekwencje. Należy więc też mówić na poziomie politycznym. Dlatego też ja jak i Wiceprzewodniczący Komisji Europejskiej ds. Unii Energetycznej Marosz Szefczowicz wyraziliśmy wobec rządu niemieckiego swoje obawy²⁸”.

Działania Komisji Europejskiej w obszarze Nord Stream 2 przez długi czas nie były transparentne, zrozumiałe i jednoznaczne. Rada Europejska na posiedzeniu w grudniu 2015 r. zdecydowała o przygotowaniu ekspertyzy prawnej w przedmiocie zgodności planowanej infrastruktury z unijnym dorobkiem regulacyjnym. Wedle przecieków medialnych opinia przygotowana przez The European Commission's Legal Service okazała się być korzystna dla Gazpromu. Dyrekcja Generalna ds. Energii (DG Energy) opracowała natomiast nieoficjalną opinię,

²⁷ <http://forsal.pl/artykuly/928800,9-panstw-europy-srodkowej-pisze-list-do-ke-przeciw-nord-stream-ii.html>.

²⁸ <http://biznesalert.pl/ke-ostrzegalismy-niemcy-przed-nord-stream-2/>.



w której stwierdza, że Nord Stream 2, a przynajmniej jego część przebiegająca przez terytorium pod jurysdykcją państw członkowskich Unii Europejskiej, powinien podlegać unijnemu prawu, w tym zwłaszcza zasadzie dostępu strony trzeciej (TPA). Żadna z opinii nie została upubliczniona. Tym samym powstał rozdźwięk wewnątrz aparatu urzędniczego Komisji Europejskiej, pogłębiając chaos i niejednoznaczność stosunku politycznego UE do gazociągu Nord Stream 2. Z czasem poziom sprzeciwu wobec bierności Komisji Europejskiej rósł, tworząc zauważalną presję działań, mających rozstrzygnąć kwestię otoczenia regulacyjnego, któremu miałby podlegać Nord Stream 2. Wzmógł się także głos krajów, wskazujących na zagrożenia dla bezpieczeństwa energetycznego Unii Europejskiej. Jednocześnie wytykano Komisji Europejskiej, że ta nie zajęła jednoznacznego stanowiska, co do oceny projektu, pozwalając na podziały i różnice w tym względzie w ramach UE. Swego rodzaju przełomem był list Danii i Szwecji z marca 2017 r., w którym państwa te wezwały Komisję Europejską do wzięcia odpowiedzialności za rozstrzygnięcie prawnego aspektu funkcjonowania gazociągu²⁹. W odpowiedzi na ten apel 28 marca 2017 r. Komisja Europejska wystosowała list do Danii i Szwecji, w którym kategorycznie zaznaczyła, że projekt Nord Stream 2 jest niespójny i niezgodny z celami Unii Energetycznej i nie może funkcjonować w „próżni prawnej”. Zapowiedziała w tym kontekście zwrócenie się do Rady UE z wnioskiem o przyznanie jej mandatu negocjacyjnego do rozmów z Rosją w przedmiocie ustalenia dedykowanego reżimu regulacyjnego na odcinku podmorskim gazociągu³⁰. Starcie jakie dokonało się w ramach

Rady UE pomiędzy zwolennikami i przeciwnikami powstania gazociągu w przedmiocie oceny prawnej zasadności prowadzenia negocjacji z Rosją jeszcze silniej unaocznilo ładunek sporności, jaki niesie za sobą projekt gazociągu Nord Stream 2. Wobec niewystarczających postępów w kwestii wypracowywania mandatu, Komisja Europejska przygotowała propozycję noweli Dyrektywy gazowej, która miałaby objąć gazociągi importowe, takie jak Nord Stream 2 unijnym reżimem regulacyjnym³¹. Przerodziło się to w jeszcze jedno pole bitewne dwóch stron sporu w sprawie oceny Nord Stream 2.

Jednoznaczne i surowe stanowisko wobec projektu Nord Stream 2 niemal od początku dyskusji zajmował Parlament Europejski. Zwieńczeniem tego był list kilkudziesięciu eurodeputowanych do Przewodniczącego Rady Europejskiej oraz Przewodniczącego Komisji Europejskiej, z żądaniem natychmiastowego wstrzymania inwestycji³².

Podsumowując, stosunek Unii Europejskiej, a zwłaszcza Komisji Europejskiej do projektu Nord Stream 2 przez długi czas można było określić jako niejednoznaczny i ambiwalentny. Pasywność wobec planów budowy gazociągu doprowadziła do daleko posuniętej eskalacji sporu, co do oceny projektu w ramach Unii Europejskiej. Polityka Komisji Europejskiej w tym względzie, a także proponowane przez nią działania cechowały się strategią gry na zwłokę i pozornej aktywności dla odpierania zarzutów o brak inicjatywy w tak istotnej dla unijnej wspólnotowości kwestii.

²⁹ <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2017-04-06/komisja-europejska-gotowa-rozmawiac-z-rosja-o-nord-stream-2>.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ <http://biznes.interia.pl/wiadomosci/news/ke-uderza-w-nord-stream-2-proponuje-zmiany-w-przepisach,2544174,4199>.

³² http://gazownictwo.wnp.pl/parlament-europejski-chce-zablokowac-nord-stream-2,306222_1_0_0.html.



POLITYKA NIEMIECKA

Według wielu komentatorów klucz do zablokowania Nord Stream 2, jeśli w ogóle jest to realne, znajduje się w Berlinie³³. Niemcy od początku istnienia projektu pozycjonowali się na zdecydowanego zwolennika jego realizacji. Z jednej strony przez wzgląd na zaangażowanie niemieckich firm w finansowanie projektu, z drugiej z powodu kierunku polityki, zakładającego ścisłe relacje gospodarcze z Rosją, co było i jest forsowane zwłaszcza przez współrządzące SPD. Jako jednego z większych zwolenników projektu określa się obecnego szefa niemieckiego MSZ – Sigmara Gabriela. Jest on najczęściej broniącym i wspierającym Nord Stream 2 niemieckim politykiem szczebla rządowego. Jego zaangażowanie w projekt często budziło krytykę niemieckiej opinii publicznej. Zwłaszcza wtedy, gdy ujawniono jego niepubliczne spotkanie z Władimirem Putinem i Gerhardem Schröderem³⁴. Zresztą kontrowersje związane z obsadzeniem byłego kanclerza, będącego także przewodniczącym Rady Dyrektorów Nord Stream 2 AG na stanowisko szefa Rady Dyrektorów rosyjskiego giganta naftowego Rosneft³⁵ również podniosło ogromną krytykę ścisłych i niejasnych związków politycznych ze stroną rosyjską. W konsekwencji projekt Nord Stream 2 znalazł się w ogniu krytyki w niemieckich mediach. W grudniu 2017 r. niemiecki dziennik „Die Welt” opublikował artykuł pn. „Kontrowersyjna bliskość”,

³³ <http://biznesalert.pl/nord-stream-2-dania-niemcy-europa/>.

³⁴ <http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/st-petersburg-was-besprachen-putin-schroeder-und-gabriel-15166737.html>.

³⁵ <http://www.dw.com/pl/gerhard-schroeder-w-radzie-nadzorczej-rosnieftu/a-40743717>.

zawierając w nim listę kilkudziesięciu spotkań ważnych polityków niemieckich z przedstawicielami spółki Nord Stream 2³⁶. Prym w tej kategorii wiodło oczywiście SPD, na czele z Sigmarem Gabrielem. Zadaje to kłam twierdzeniu, które stanowi podstawę niemieckiej retoryki w temacie Nord Stream 2, jakoby przedsięwzięcie miało charakter wyłącznie komercyjny. Gazeta we wspomnianym artykule stwierdziła, że Niemcy mogą zostać uznane za kraj niewykazujący się solidarnością w ramach UE. Obaliła też często podnoszony w Niemczech argument o licznych miejscach pracy, które może zapewnić wybudowanie infrastruktury, wskazując, że powstanie Nord Stream 1 zapewniło w Niemczech pracę na stałe 13 osobom.

Tematyka Nord Stream 2, pomimo kluczowej roli Niemiec w projekcie oraz jego politycznym poparciu stanowił przez długi czas zagadnienie niszowe w niemieckiej debacie publicznej. Dopiero kontrowersje powstałe na tle niejasnych związków polityków niemieckich z przedstawicielami spółki odpowiadającej za inwestycję oraz politykami z Federacji Rosyjskiej, a także kontrowersyjna nagroda dla Gerharda Schrödera wyniosła projekt Nord Stream 2 do rangi istotnego tematu przekazów medialnych. Obecnie, w miarę dynamizacji procesów, związanych z gazociągami, w niemieckich mediach pojawia się coraz więcej krytycznych głosów co do zaangażowania i poparcia Niemiec w ramach przedsięwzięcia.

³⁶ <https://www.welt.de/politik/deutschland/article171601464/Brisante-Naehe.html>.



POLITYKA USA

Nie jest tajemnicą, że tematykę projektu Nord Stream 2 należy widzieć także w ramach rywalizacji Stanów Zjednoczonych i Rosji, zarówno na niwie politycznej, w wymiarze swego rodzaju stref wpływów jak i na niwie ekonomicznej, a mianowicie w obszarze dostaw źródeł energii do Europy. USA po okresie tzw. rewolucji łąpkowej stały się istotnym graczem na globalny rynku handlu skroplonym gazem ziemnym LNG (ang. *Liquefied Natural Gas*). Chcąc konkurować o dostawy gazu na rynki europejskie, Stany Zjednoczone muszą zneutralizować rosnące możliwości infrastrukturalne i udziały rynkowe rosyjskiego monopolisty Gazpromu. Dlatego też w ramach sporu o Nord Stream 2 rozgrywa się również walka o przyszłe wpływy w obszarze dostaw gazu do Europy. Nie dziwi zatem aktywność dyplomatyczna USA wobec projektu gazociągu Nord Stream 2. Przy każdej okazji Stany Zjednoczone wyrażają swoje poparcie dla krajów sprzeciwiających się spornemu przedsięwzięciu³⁷. W czerwcu 2017 r. mówiło się wręcz o budowaniu przez USA koalicji przeciwko Nord Stream 2³⁸. Według przekazów medialnych szczególnie usilnie Amerykanie próbowali przekonać do zablokowania gazociągu Danię³⁹ co poniekąd znalazło odzwierciedlenie

w nowym duńskim prawie, o którym będzie mowa w kolejnym rozdziale. Nie brakowało opinii, że USA przeprowadzają w tym małym skandynawskim królestwie prawdziwą ofensywę dyplomatyczną.

Najwyraźniejszym elementem uderzenia w projekt Nord Stream 2 było wprowadzenie sankcji wobec Rosji, będących działaniem odwetowym za domniemaną ingerencję Rosji w wybory prezydenckie w 2016 roku. Ustawa uchwalona przez Kongres zdecydowaną większością głosów 28 lipca 2017 r., została podpisana przez Prezydenta Trumpa, pomimo, że on sam, jak przekonywał, nie przychylił się do takich kierunków działań wobec Rosji⁴⁰. Ustawa sankcyjna potwierdziła istniejące sankcje oraz wprowadziła szereg kolejnych, w tym dotyczących podmiotów zaangażowanych w finansowanie lub budowę rosyjskich rurociągów eksportowych⁴¹. Sankcjami może być objęty każdy podmiot, który dokonuje inwestycji w rosyjski projekt o wartości co najmniej 1 mln USD lub o łącznej wartości 5 mln USD w okresie 12 miesięcy⁴². Niestety tak określone sankcje należały do kategorii sankcji fakultatywnych. Perspektywa dotknięcia projektu Nord Stream 2 amerykańskimi sankcjami wywołała istotną zmianę retoryki wśród podmiotów zaangażowanych w finansowanie przedsięwzięcia. Francuski koncern

³⁷ <http://www.defence24.pl/tillerson-polska-i-usa-przeciwko-nord-stream-2-w-sprawie-kontraktow-wojskowych-damy-rade-zrobic-ostatni-krok>.

³⁸ <http://biznesalert.pl/usa-buduja-koalicje-przeciwko-nord-stream-2/>.

³⁹ <http://biznes.onet.pl/wiadomosci/ue/amerykanie-przeciwko-nord-stream-2/lj6dwp>.

⁴⁰ <https://www.wprost.pl/swiat/10068358/donald-trump-podpisal-ustawe-o-sankcjach-wobec-rosji-iranu-i-korei-polnocnej.html>.

⁴¹ <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2017-08-04/ustawa-o-amerykanskich-sankcjach-przeciwko-rosji>.

⁴² *Ibidem*.



KONTEKST PRAWNY

OPINIE PRAWNE KOMISJI EUROPEJSKIEJ

Wymiar prawny sporu wokół Nord Stream 2 napędzał konflikty natury politycznej i nadal stanowi jedno z ważniejszych ogniw podziałów na tym temacie w ramach UE. Jak wspomniano przy okazji analizy politycznego kontekstu projektu budowy gazociągu Nord Stream 2, na poziomie Komisji Europejskiej dochodziło do niepokojących różnic w ocenie prawnej ewentualnego podlegania gazociągu unijnemu prawodawstwu.

Zarówno opinia Służb Prawnych Komisji Europejskiej, jak i opinia DG Energy nie zostały podane do publicznej wiadomości. Oba dokumenty zostały opublikowane jako przecieki przez portal Politico.

Według doniesień portalu z 13 marca 2017 r. w opinii przygotowanej przez The European Commission's Legal Service na początku 2016 stwierdzono, że Dyrektywa gazowa nie określa jak jej przepisy mogłyby zostać zaaplikowane do gazociągów łączących UE z krajami trzecimi⁴⁴. W opinii miano podnieść, że prawo UE nie przewidziało żadnego mechanizmu, który mógłby realizować cele Dyrektywy gazowej wobec takiego gazociągu jak Nord Stream 2. W opinii przygotowanej przez DG Energy argumentowano, że byłoby w interesie UE zapewnienie pełnego zaaplikowania prawa unijnego wobec całego gazociągu. Dodano jednak, że to czy UE powinna nalegać na pełne respektowanie unijnego prawa energetycznego jest raczej kwestią polityczną,

a nie prawną. A zatem podkreślono kwestie niejako oczywiste, że w przypadku Nord Stream 2 aspekt prawny funkcjonuje w nieodłącznym związku z wymiarem politycznym.

MANDAT NEGOCJACYJNY

W ramach wypracowywania mandatu w Radzie UE, służbom prawnym tego organu zlecono przygotowanie opinii prawnej nt. możliwości aplikacji unijnego prawa na gazociągu Nord Stream 2. Pod koniec września 2017 r. służba prawna Rady UE wydała skrajnie niekorzystną z punktu widzenia przeciwników projektu opinię prawną. Zdaniem autorów opinii, w przypadku Nord Stream 2 nie dojdzie do kolizji norm prawnych ani próżni prawnej. Funkcjonowanie gazociągu należy bowiem ich zdaniem oceniać z punktu widzenia międzynarodowego prawa morza. Dodatkowo, zdaniem autorów opinii, budowa gazociągu nie zwiększy zależności importowej Unii Europejskiej od Gazpromu, a jedynie zwiększy bezpieczeństwo energetyczne UE dzięki budowie bezpośredniego połączenia gazowego z dostawcą gazu⁴⁵. Służba prawna Rady UE zarekomendowała rezygnację z negocjacji UE-Rosja, sprzeciwiając się tworzeniu „kazuistycznych” przestrzeni prawnych, zagrażających spójności prawa UE⁴⁶. W odpowiedzi na to Rzeczpospolita Polska przedstawiła na forum odpowiedniej grupy roboczej Rady UE własną opinię

⁴⁴ <https://www.ft.com/content/e9894b38-095d-11e7-ac5a-903b21361b43>

⁴⁵ <https://www.osw.waw.pl/publikacje/analizy/2017-10-03/gazociag-ponad-prawem-opinia-sluzby-prawnej-rady-ue-na-temat-nord>.

⁴⁶ *Ibidem*.



prawną, która dowodziła, że prawo UE musi być stosowane do gazociągów takiego rodzaju jak Nord Stream 2⁴⁷.

Wymiana przeciwnych osądów prawnych doprowadziła do rozmycia idei wypracowania mandatu i praktycznego zatrzymania prac nad wnioskiem Komisji Europejskiej.

NOWELIZACJA DYREKTYWY GAZOWEJ

Wobec prawdopodobnego fiaska mandatu negocjacyjnego, Komisja Europejska przedstawiła propozycję nowelizacji Dyrektywy gazowej⁴⁸, mającej poddać unijnym regulacjom gazociągi importowe takie jak Nord Stream 2, poprzez zmianę definicji „interkonektora”, w którą zakres miałby wejść również sporny gazociąg. Nowela określana jako „Lex Nord Stream 2”⁴⁹ znalazła się w absolutnym centrum sporu o gazociąg. Obecnie trwa etap konsultacji propozycji Komisji Europejskiej. Nie brak komentarzy, że w tym kontekście mamy do czynienia z wyścigiem z czasem. Bowiem wyłączone z zakresu zastosowania nowym przepisów byłyby projekty, które powstaną przed wejściem w życie

⁴⁷ <http://biznesalert.pl/polska-przedstawila-forum-ue-opinie-prawna-sprawie-nord-stream-2/>, <http://biznesalert.pl/nord-stream-2-analiza-prawna-polska-2/>.

⁴⁸ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-4401_en.htm.

⁴⁹ <http://biznesalert.pl/nord-stream-2-opoznienie-3/>.

noweli dyrektywy. Tymczasem okazuje się, że znaczne opóźnienie w procedowaniu nowelizacji dyrektywy gazowej spowodowała w ramach Rady UE Bułgaria, obecnie sprawująca prezydencję w tym organie, zgadzając się na dodatkową opinię służb prawnych nt. jurysdykcji UE na wyłącznej strefie ekonomicznej państw członkowskich⁵⁰. Tym samym zmniejsza się szansa na efektywne zablokowanie gazociągu poprzez wprowadzenie niekorzystnego z punktu widzenia inwestora prawa przed rozpoczęciem budowy gazociągu.

Ocena dyskusji prawnych dotyczących gazociągu Nord Stream 2 nasuwa wniosek, że nowelizacja Dyrektywy gazowej, która poddawałaby projekt unijnym regulacjom, a przez to czyniła go dużo mniej opłacalnym, jest ostatnią szansą zablokowania gazociągu przy użyciu narzędzi prawnych. W wypadku niepowodzenia propozycji legislacyjnej Komisji Europejskiej przeciwnikom projektu pozostaną wyłącznie instrumenty polityczne, którym kontekst prawny w przypadku sprawy Nord Stream 2 jest *de facto* podporządkowany.

⁵⁰ <https://biznesalert.pl/bulgaria-energetyka-gaz-nord-stream-2/>.



KONTEKST RYNKOWY

UZASADNIENIE INWESTYCJI

Promotorzy projektu wskazują jako uzasadnienie jego realizacji prognozowany wzrost popytu na gaz, przy jednoczesnym prognozowanym spadku produkcji własnej w ramach UE (głównie na skutek ograniczania produkcji w największym europejskim złożu gazu ziemnego w holenderskich Groningen). Jednocześnie inwestor podnosi, że ewentualne zaspokojenie popytu gazem skroplonym LNG generuje ryzyko związane ze znacznie wyższymi cenami na tym rynku i istotnymi wahaniami wskaźników cenotwórczych w ramach globalnego handlu LNG⁵¹.

Taka ocena sytuacji nie wytrzymuje, jednakże konfrontacji z danymi dotyczącymi obecnie istniejącej infrastruktury. Gdyby przyjąć dane przedstawione przez inwestora w Raportcie Espoo, braki w imporcie surowca mogłyby sytuować się na poziomie ok. 70-75 mld m³ rocznie. Obecnie dostępne przepustowości dla transportu rosyjskiego gazu do UE wynoszą 228 mld m³ rocznie (124 mld m³ system ukraiński, 33 mld m³ Gazociąg Jamalski, 16 mld m³ Blue Stream oraz 55 mld m³ Nord Stream 1). Według danych Gazprom eksport gazu do UE w 2016 r. wyniósł 146 mld m³ gazu⁵². Oznacza to, że aż 82 mld m³ pozostających do dyspozycji Gazprom przepustowości pozostaje niewykorzystana i mogłaby skonsumować przewidywaną przez inwestora lukę importową. Z punktu widzenia możliwości infrastrukturalnych, budowa Nord Stream 2 nie jest



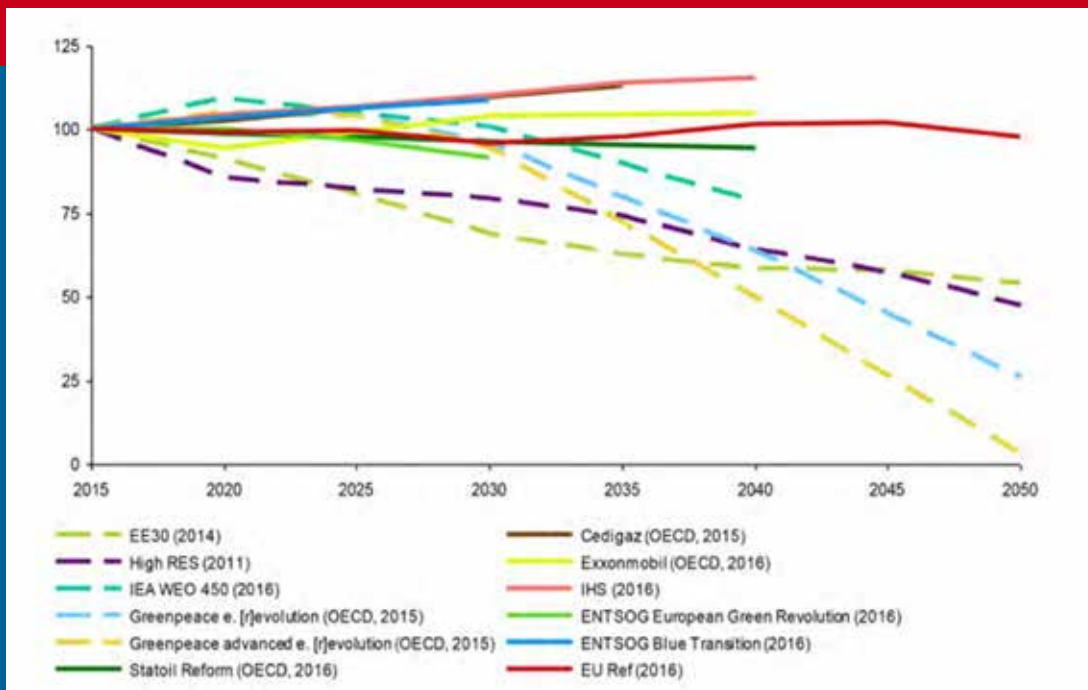
zatem niezbędna dla zapewnienia nawet drastycznie zwiększonych dostaw gazu z Rosji. Ponadto nie jest prawdą, że zwiększony popyt na gaz, przy jednoczesnej zmniejszonej produkcji wewnętrznej w UE będzie kompensowany wyłącznie z kierunku rosyjskiego. Obecna dynamika zdarzeń na rynku LNG, rozwój technologii i zmniejszanie kosztów produkcji gazu skroplonego czynią go atrakcyjną alternatywą dla konwencjonalnych dostaw gazu rurociągami. Jest to o tyle istotne dla podważenia argumentów Nord Stream 2 AG, że według International Gas Union średnie wykorzystanie terminali LNG w Europie wyniosło w 2016 r. ledwie 25%⁵³. Wobec uatrakcyjniania się światowego rynku LNG ta tendencja może ulec zmianie, wspomagając ewentualne braki w imporcie gazu do Europy.

⁵¹ Raport Espoo dla Nord Stream 2, s. 40.

⁵² <http://www.gazpromexport.ru/en/statistics/>.

⁵³ <https://wysokienapiecie.pl/2320-wysoki-stopien-wykorzystania-terminala-lng-swinoujscie-gaz/>.

WYKRES 5



WYKRES Z ZESTAWIENIEM PROGNOZ ZAPOTRZEBOWANIA NA GAZ W EUROPIE W PERSPEKTYWIE DŁUGOTERMINOWEJ (RAPORT ESPOO DLA NORD STREAM 2, S. 39.)

KONSEKWENCJE DLA SZLAKÓW TRANSPORTU ROSYJSKIEGO GAZU Z PUNKTU WIDZENIA GEOPOLITYKI FEDERACJI ROSYJSKIEJ

Skutki powstania gazociągu Nord Stream 1 dla struktury przesyłu rosyjskiego gazu poszczególnymi szlakami transportowymi oraz konsekwencje faktyczne sprawy OPAL ukazały wyraźną strategię Gazpromu, zmierzającą do rezygnacji z tranzytu gazu przez terytorium Ukrainy. Kluczowym elementem tej strategii jest właśnie Nord Stream 2, stąd olbrzymia determinacja i konsekwencja w forsowaniu kontrowersyjnego projektu. Jeżeli spojrzeć na dane dotyczące przesyłanego w 2016 r. gazu na połączeniu Ukrainy i Słowacji (Velkie Kapuszany) przez gazociąg „Braterstwo” widać, że wolumen rządu 48 mld m³, przy oddaniu do użytku Nord Stream 2, o przepustowości 55 mld m³ pozwoliłoby na wyłączeniu przesyłu rosyjskiego gazu gazociągiem „Braterstwo” przez terytorium Ukrainy⁵⁴. Przy scenariuszu wybudowania planowanego gazociągu Turkish Stream na dnie Morza Czarnego, do Turcji oraz krajów Europy Południowo-Wschodniej, cały ukraiński system przesyłowy mógłby przestać być wykorzystywany

na potrzeby tranzytu rosyjskiego gazu. Tym samym Europa Centralna, Wschodnia i Południowa otoczona zostałaby infrastrukturą Gazpromu o potężnej przepustowości i gigantycznych możliwościach transportowych, monopolizując tym samym tę część Europy, ale także istotne huby gazowe w Europie Zachodniej, takie jak niemiecką giełdę GASPOOL, czy austriackie Baumgarten. Ukraina natomiast, czerpiąca obecnie ok. 2 mld dolarów rocznie z tytułu opłat za tranzyt rosyjskiego⁵⁵ gazu zostałaby znacząco osłabiona gospodarczo i postawiona w dramatycznie niekorzystnej pozycji wobec Federacji Rosyjskiej, z którą wciąż pozostaje *de facto* w konflikcie militarnym.

⁵⁴ Naftohaz – Annual Report 2016, s. 68.

⁵⁵ <https://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artykul/gazprom-opal-ukraina,137,0,2351497.html>.



ZAKOŃCZENIE

Projekt gazociągu Nord Stream 2 stanowi dziś jedną z głównych osi politycznych podziałów w ramach Unii Europejskiej. Wywołuje liczne kontrowersje zarówno na płaszczyźnie politycznej i prawnej. Wpisując się w długoterminową strategię odwrócenia szlaków transportowych rosyjskiego gazu do Europy będzie stanowił dopełniający element rosyjskiego planu monopolizacji infrastrukturalnej Europy Centralnej, Wschodniej oraz Południowej. Jednocześnie poprzez zapewnienie możliwości wstrzymania tranzytu rosyjskiego gazu przez Ukrainę będzie politycznym orężem Rosji w realizacji jej geopolitycznych ambicji dotyczących rozszerzania strefy wpływów przy pomocy ekspansji surowcowej.

Projekt Nord Stream 2 stał się jednym z bardziej konfliktogennych tematów w ramach Unii Europejskiej w ostatnich latach. Wykazał daleko posuniętą bezradność instytucji unijnych wobec przedsięwzięcia generującego spory wśród państw członkowskich i osłabiających poczucie solidarności w ramach UE. W istocie gazociąg unaoczniał linię politycznego podziału Unii Europejskiej, w odniesieniu do relacji z Rosją oraz wizji polityki energetycznej UE.

Rozwój wydarzeń dotyczący realizacji gazociągu Nord Stream 2 przesądzi o wieloletniej perspektywie kierunku rozwoju europejskich rynków gazu ziemnego.

Nord Stream 2

Высота 239





www.europeanreform.org
Follow us @europeanreform

