

Beata Molo

dr hab., prof. nadzw., Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

GŁÓWNE KONTROWERSJE WOKÓŁ BUDOWY GAZOCIĄGU NORD STREAM 2

Wprowadzenie

Budowa gazociągu Nord Stream 2 wywołuje szereg kontrowersji wewnątrz Unii Europejskiej. Sprzeciwia się jej część państw członkowskich, a krytyczne stanowisko prezentuje nawet Komisja Europejska (KE), podkreślając problematyczność realizacji jednego z celów unii energetycznej, czyli dywersyfikacji dostaw gazu ziemnego, jak również niejasną sytuację prawną projektu. Porozumienie z 4 września 2015 r. o budowie gazociągu Nord Stream 2 podpisały z Gazpromem niemieckie spółki: BASF i E.ON (obecnie Uniper), austriacki OMV, holendersko-brytyjski Shell i francuski Engie¹. Projekt przewiduje budowę gazociągu biegnącego równoległe do już istniejącego połączenia Nord Stream 1, a sam Nord Stream 2 ma zostać oddany do użytku przed końcem 2019 r. Zacieśniająca się od końca XX wieku niemiecko-rosyjska współpraca energetyczna oraz uczynienie z Niemiec – w konsekwencji realizacji projektu Nord Stream 2 – głównego centrum dystrybucyjnego gazu ziemnego importowanego z Rosji stanowią jedną z najważniejszych przesłanek zaangażowania się w to przedsięwzięcie niemieckich koncernów, a także wyraźnego poparcia, jakie udziela projektowi rząd federalny.

¹ *Gazprom, BASF, E.ON, ENGIE, OMV and Shell sign Shareholders Agreement on Nord Stream 2 project*, Pressemitteilung vom 4.09.2015, <http://www.gazprom.com/press/news/2015/sep-tember/article245837> [dostęp: 25.02.2018].

Celem opracowania jest przedstawienie wybranych aspektów dyskusji i sporów związanych z projektem gazociągu Nord Stream 2. Analiza obejmuje problem wykorzystania gazu ziemnego w Niemczech i jego znaczenie w procesie transformacji energetycznej, jak również wybrane – odmienne stanowiska wobec Nord Stream 2 prezentowane przez elity rządzące, a także niektóre pozarządowe organizacje ekologiczne w Niemczech. W opracowaniu zawarto syntetyczne omówienie stanowiska części państw członkowskich UE przeciwnych realizacji projektu oraz problemy prawne dotyczące jego statusu. Wykorzystano następujące metody badawcze: czynnikową, instytucjonalno-prawną, analizy zawartości oraz elementy metody decyzyjnej. Analiza przeprowadzona w niniejszym artykule oparta została na zróżnicowanych źródłach, literaturze przedmiotu i badaniach własnych autorki.

Rola i znaczenie gazu ziemnego w Niemczech

Rozwój odnawialnych źródeł energii i zwiększenie efektywności energetycznej, będące, obok wygaszenia elektrowni jądrowych do 2022 r., filarami transformacji energetycznej (*Energiewende*) w Niemczech, powinny przyczynić się do zwiększenia bezpieczeństwa energetycznego poprzez zredukowanie zależności od importu paliw kopalnych oraz do osiągnięcia celów polityki klimatycznej, tj. ograniczenia emisji gazów cieplarnianych w procesach wytwarzania i gospodarowania energią. Niemniej jednak w procesie transformacji energetycznej gaz ziemny, jako niskoemisyjne źródło energii, stanowi pomost do osiągnięcia celu – zrównoważonego zaopatrzenia energetycznego.

Gaz ziemny jest w Niemczech drugim po ropie naftowej najważniejszym nośnikiem energii pierwotnej, a jego udział w mieszance energetycznej wzrastał stopniowo. W 1990 r. udział gazu w zużyciu energii pierwotnej wyniósł około 15,4%, zaś w 2016 r. zwiększył się do 22,6% (zob. tabela 1)².

Tabela 1. Zużycie energii pierwotnej w podziale na nośniki w % – wybrane lata

Nośniki energii	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2016
Oleje mineralne	35	39,9	38,2	35,5	32,9	33,9	34
Węgiel kamienny	15,5	14,4	14	12,4	14,2	13	12,3
Węgiel brunatny	21,5	12,2	10,8	11	10,6	11,8	11,3
Gaz ziemny	15,4	19,6	20,7	22,3	22,3	20,9	22,6
Energia jądrowa	11,2	11,8	12,9	12,2	10,8	7,6	6,9
Odnawialne źródła energii	1,3	1,9	2,9	5,6	10	12,4	12,6
Pozostałe	0,1	0,1	0,5	1,5	1,8	1,7	1,8

Źródło: *Zahlen und Fakten. Energiedaten, Nationale und Internationale Entwicklung*, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, letzte Aktualisierung 23.01.2018, <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Energie/energiedaten-gesamtausgabe.html> [dostęp: 20.02.2018].

² *Zahlen und Fakten. Energiedaten, Nationale und Internationale Entwicklung*, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, letzte Aktualisierung 23.01.2018, <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Energie/energiedaten-gesamtausgabe.html> [dostęp: 20.02.2018].

W procesie transformacji energetycznej obok zwiększania produkcji energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych nie bez znaczenia jest wykorzystywanie gazu ziemnego. Zaletą elektrowni gazowych jest zdolność równoważenia wahań wytwarzania energii słonecznej i wiatrowej oraz stabilizowania sieci. Produkcja energii elektrycznej z gazu ziemnego w ostatnich latach podlegała wahaniom – od 538 PJ w 2011 r., poprzez spadek do 389 PJ w 2014 r., aż do kolejnego wzrostu do 502 PJ w 2016 r. (zob. tabela 2)³. Jak wynika z poniższej tabeli, nieprzewidywanym efektem towarzyszącym początkom transformacji energetycznej było wypieranie z rynku energii elektrycznej gazu ziemnego. Zwłaszcza mniejsza opłacalność elektrowni gazowych skutkowałą obniżeniem zużycia gazu w produkcji energii elektrycznej. Do przyczyn tego spadku należało ponadto wykorzystywanie elektrowni opalanych węglem, a także rosnąca efektywność energetyczna i rozwój odnawialnych źródeł energii.

Tabela 2. Udział gazu ziemnego w produkcji energii elektrycznej – wybrane lata

Lata	Udział w PJ	Udział w %
1990	322	6,1
2000	391	7,3
2005	497	9
2010	576	10,4
2011	538	10,4
2012	492	9,7
2013	429	8,4
2014	389	7,8
2015	392	7,9
2016	502	10,3

Źródło: *Auswertungstabellen zur Energiebilanz für die Bundesrepublik Deutschland 1990 bis 2016*, AGEB, Stand: September 2017, <https://ag-energiebilanzen.de/10-0-Auswertungstabellen.html> [dostęp: 20.03.2018].

W ocenie ekspertów niskoemisyjne nowoczesne elektrownie gazowe są ważną „technologią przejściową”, która, co istotne, powinna w średniej perspektywie czasowej przyczynić się do stabilizacji rynku energii elektrycznej. Również podwyższony udział nowoczesnych instalacji KWK prawdopodobnie zredukuje użycie paliw kopalnych, a w perspektywie długookresowej w produkcji energii elektrycznej powinno zostać ograniczone zastosowanie szkodliwego dla klimatu węgla. Udział węgla kamiennego i brunatnego w mieszance energii elektrycznej został obniżony pomiędzy 1990 a 2016 r. odpowiednio – o prawie 9% i 8%. Nadal

³ *Auswertungstabellen zur Energiebilanz für die Bundesrepublik Deutschland 1990 bis 2016*, AGEB, Stand: September 2017, s. 12, <https://ag-energiebilanzen.de/10-0-Auswertungstabellen.html> [dostęp: 20.03.2018].

jednak energia elektryczna pochodząca z węgla pokrywa 2/5 niemieckiej produkcji energii elektrycznej brutto⁴.

Najważniejszym odbiorcą gazu ziemnego w Niemczech jest sektor gospodarstw domowych (40%), gdzie gaz wykorzystywany jest głównie do celów grzewczych, co oznacza, że poziom zapotrzebowania na surowiec zależy w znacznym stopniu od warunków pogodowych. Drugą największą grupę konsumentów gazu ziemnego stanowi przemysł (36%). W sektorze przemysłu gaz ziemny stanowi kluczowe źródło energii elektrycznej i ciepłej oraz surowiec wyjściowy w procesach chemicznych. Największymi przemysłowymi konsumentami gazu ziemnego pozostają branże: chemiczna, spożywcza i papiernicza. Dalsze zużycie surowca przypada na sektor rzemiosła, handlu i usług (19%), natomiast za marginalne można przyjąć wykorzystanie gazu w transporcie – w 2016 r. było to zaledwie 7 PJ⁵ (zob. tabela 3).

Tabela 3. Zużycie gazu naturalnego w sektorach w PJ (wybrane lata)

Lata	Przemysł	Transport	Gospodarstwa domowe	Rzemiosło, handel, usługi
1990	739	0	566	262
1995	747	0	880	398
2000	812	0	948	445
2005	821	3	985	369
2010	870	9	1017	425
2011	866	9	845	390
2012	862	9	917	364
2013	868	7	966	411
2014	846	7	781	389
2015	850	7	861	409
2016	871	7	956	449

Źródło: *Zahlen und Fakten. Energiedaten, Nationale und Internationale Entwicklung*, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, letzte Aktualisierung 23.01.2018, <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Energie/energiedaten-gesamtausgabe.html> [dostęp: 20.02.2018].

Rezerwy gazu ziemnego wyniosły na dzień 1 stycznia 2017 r. 70,1 mld m³. Największe pokłady surowca znajdują się w Dolnej Saksonii (96% udziału w wydobyciu). W 2016 r. wyprodukowano w Niemczech 7,9 mld m³ gazu⁶, ponadto wydobyto dodatkowo około 65 mln m³ surowca równoległe z eksploatacją ropy naftowej, głównie w Dolnej Saksonii (58,9%) i Szlezwiku-Holsztynie (28,2%). Najważniejszymi niemieckimi spółkami wydobywczymi w 2016 r., na które przy-

⁴ *Klimaschutz in Zahlen Fakten, Trends und Impulse deutscher Klimapolitik*, April 2017, s. 30, https://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Broschueren/klimaschutz_in_zahlen_2017_bf.pdf. [dostęp: 19.03.2018].

⁵ *Zahlen und Fakten...*, *op. cit.*

⁶ *Die E&P-Industrie in Zahlen Statistischer Bericht 2016*, Bundesverband Erdgas, Erdöl und Geoenergie e.V., <https://www.bveg.de/Erdgas/Zahlen-und-Fakten> [dostęp: 8.01.2018].

padło 98% rodzimego wydobycia, były: BEB Erdgas und Erdoel GmbH & Co. KG (3,206 mld m³), Mobil Erdgas-Erdöl GmbH (1,897 mld m³), DEA Deutsche Erdoel AG (1,395 mld m³), ENGIE E&P Deutschland GmbH (0,6 mld m³) oraz Wintershall Holding AG (0,555 mld m³)⁷.

Wydobycie gazu ziemnego w Niemczech rozpoczęło się w latach 60. XX wieku, przy czym o ile jeszcze w 2003 r. produkcja surowca osiągnęła wielkość około 22 mld m³, to po 2004 r. wydobycie systematycznie spadało, by w 2016 r. stanowić już tylko 39% wolumenu tej produkcji (najwyższy poziom osiągnięto w 1999 r. – 21,244 mld m³)⁸. Według ekspertów eksploatacja gazu łupkowego mogłaby przyczynić się do utrwalenia bezpieczeństwa zaopatrzenia i wyrównać spadek wydobycia surowca ze złóż konwencjonalnych. Federalny Instytut Geologii i Surowców Naturalnych oszacował wielkość niemieckich złóż gazu łupkowego na 3,1–15,9 bln m³, z których większość ma się znajdować w Dolnej Saksonii i Nadrenii Północnej-Westfalii⁹. Natomiast wielkość zasobów (wydobywalnych) gazu niekonwencjonalnego, znajdujących się na głębokości 1000–5000 m, szacowana jest na 0,32–2,03 bln m³. W czerwcu 2016 r. Bundestag przyjął pakiet ustaw (*Fracking-Gesetzpaket*), które zakazują użycia szczelinowania hydraulicznego do eksploataowania złóż gazu i ropy w łupkach, glinie i skałach osadowych (margiel). Możliwe są jedynie próbne zabiegi szczelinowania przy udziale komisji ekspertów (maksymalnie cztery), służące zbadaniu oddziaływania tej metody na środowisko naturalne. Próbne zabiegi szczelinowania wymagają każdorazowo zgody rządu krajowego¹⁰. Wskutek wyczerpywania się rodzimych zasobów wydobycie gazu ziemnego w Niemczech systematycznie spada – tym samym zapotrzebowanie na gaz ziemny musi być w ponad 90% pokrywane dostawami z zagranicy. Import gazu ziemnego cechuje koncentracja na regionalnych źródłach zaopatrzenia (2016 r. – import: 86 mld m³). Do wiodących dostawców zalicza się Rosję (40%), Holandię (22%) i Norwegię (30%). Dla zaopatrzenia Niemiec w gaz ziemny istotne znaczenie ma zdwersyfikowana infrastruktura przesyłu surowca oraz wysoki poziom infrastruktury zaopatrzenia, obejmujący m.in. 51 magazynów surowca (poziom wykorzystania ich pojemności wynosi 24,6 mld m³). Gaz ziemny przesyłany

⁷ Landesamt für Bergbau, Energie und Geologie, *Erdöl- und Erdgasreserven in der Bundesrepublik Deutschland am 1. Januar 2017*, Hannover 2017, s. 9.

⁸ *Die E&P-Industrie...*, op. cit.

⁹ Bundesanstalt für Geowissenschaften und Geologie, *Schieferöl und Schiefergas in Deutschland. Potenziale und Umweltaspekte*, Hannover 2016, s. 79.

¹⁰ *Gesetz zur Änderung wasser- und naturschutzrechtlicher Vorschriften zur Untersagung und zur Risikominimierung bei den Verfahren der Fracking-Technologie*, vom 4. August 2016, [https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&start=/*\[@attr_id=%27bgbl116s1972.pdf%27\]#_bgbl_%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgbl116s1972.pdf%27%5D__1517138912177](https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&start=/*[@attr_id=%27bgbl116s1972.pdf%27]#_bgbl_%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgbl116s1972.pdf%27%5D__1517138912177) [dostęp: 8.01.2018]; *Gesetz zur Ausdehnung der Bergschadenshaftung auf den Bohrlochbergbau und Kavernen*, vom 4. August 2016, http://www.bundesgerichtshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Bibliothek/Gesetzesmaterialien/18_wp/Bergschadenshaftung/bgbl.pdf;jsessionid=DD0118668FB800A4E0B6C71510FC9FD0.2_cid294?__blob=publicationFile [dostęp: 8.01.2018].

jest do Niemiec rurociągami przez Morze Północne z Norwegii (Norpipe, Europipe I oraz II) i Holandii, przez Polskę (pochodzący z Rosji) oraz bezpośrednio z Rosji po dnie Morza Bałtyckiego (Nord Stream 1). Mniejszymi rurociągami gaz transportowany jest do Niemiec przez Czechy i Austrię (pochodzący z Rosji) oraz przez Danię i Belgię (z Holandii i Wielkiej Brytanii). Cała sieć gazowa w Niemczech wynosi około 530 tys. km; obecnie działa tu 16 operatorów sieci przesyłowych oraz ok. 700 firm dystrybucyjnych¹¹. Dzięki rozbudowanej infrastrukturze przesyłowej gazu ziemnego Niemcy mogą stać się w przyszłości centrum dystrybucji tego surowca w Europie Środkowej.

Zwiększeniu bezpieczeństwa zaopatrzenia w gaz ziemny służy także wydobycie surowca ze złóż zagranicznych będących własnością niemieckich koncernów. W 2016 r. niemieckie firmy wyprodukowały za granicą około 20 mld m³ gazu ziemnego (WNP/Rosja, Ameryka Południowa, Europa i Afryka Północna). Największy udział w produkcji surowca za granicą miał Wintershall Holding AG (65% udział w całości produkcji). Aktywność wydobywcza firmy koncentruje się w Europie, Afryce Północnej i Ameryce Południowej, a także w Rosji i w regionie Morza Kaspijskiego; rośnie zarazem jej aktywność na Bliskim Wschodzie. Ponadto firma jest jednym z największych producentów gazu w Holandii¹².

Warto nadmienić, że główną formą zakupu gazu ziemnego są umowy długoterminowe. Najważniejsze z nich zawarły z Gazpromem na dostawy do Niemiec następujące koncerny: E.ON (cztery kontrakty do 2035 r.), Wingas (kontrakt do 2030 r.) i VNG (kontrakt do 2030 r.). Inną formą zakupu surowca z zagranicy jest korzystanie z kontraktów terminowych i spotowych na giełdach gazu.

W kwestii dostaw surowców energetycznych Rosja traktowana jest jako wiarygodny partner. Co więcej, współpraca energetyczna z Federacją Rosyjską jest postrzegana jako czynnik wzmacniający bezpieczeństwo zaopatrzenia energetycznego Niemiec. Warto podkreślić, że dla zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego Niemiec geopolityka nie ma istotnego znaczenia, w przeciwieństwie do aspektu technicznego. Pomimo dużej zależności importowej Niemcy charakteryzuje znaczna dywersyfikacja dostawców surowców energetycznych, a na kształt mieszanki energetycznej coraz większy wpływ mają wciąż rozwijane odnawialne źródła energii. Wreszcie – Niemcy traktują swoich dostawców jako pewnych partnerów, którzy jak dotąd nie redukowali, względnie nie grozili przerwaniem dostaw gazu ziemnego.

W obliczu zmniejszających się rezerw własnych gazu ziemnego (a w średniej perspektywie – zaniku własnej produkcji), zmniejszenia, a w perspektywie

¹¹ *Gastranspot*, FNB-Gas, 2018, <https://www.fnb-gas.de/de/fernleitungsnetze-/gastransport/gastransport.html> [dostęp: 20.03.2018].

¹² *BGR Energiestudie 2017. Daten und Entwicklungen der deutschen und globalen Energieversorgung*, Hannover, Dezember 2017, https://www.bgr.bund.de/DE/Themen/Energie/Downloads/energiestudie_2017.pdf;jsessionid=63B4CA61E8585B290EA41378F99E765B.2_cid292?__blob=publicationFile&v=5 [dostęp: 30.03.2018].

zakończenia wydobycia surowca w Holandii¹³ i Wielkiej Brytanii, jak również przeżywanego stagnację, tudzież spadającego wydobycia w Algierii i Norwegii¹⁴ powstaje „luka importowa” gazu ziemnego. Stąd też projektowany gazociąg Nord Stream 2, mający być bezpośrednim połączeniem ze złożami w Syberii Zachodniej, jest postrzegany jako wkład na rzecz bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego do Niemiec¹⁵. Ocenia się, że średniookresowo zużycie gazu ziemnego w Niemczech pozostanie stabilne, jednak przy jednoczesnym wzroście zależności od importu rosyjskiego surowca. Stąd też, aby uniknąć większej zależności importowej od Rosji, konieczne może być poszukiwanie innych źródeł surowca. Niewątpliwie jednak kwestia zależności Niemiec od importu gazu ziemnego uwarunkowana będzie przede wszystkim rozwojem rynków energii.

Niemniej jednak Niemcy nadal podejmują działania służące zacieśnianiu współpracy energetycznej z Federacją Rosyjską, a poparcie dla projektu gazociągu Nord Stream 2 wyrażane było wielokrotnie w oficjalnych bilateralnych kontaktach politycznych¹⁶. Z perspektywy Berlina dostawy surowca gazociągiem przebiegającym po dnie Morza Bałtyckiego ma wartość przede wszystkim dla Niemiec, a w obliczu zmniejszającej się produkcji w Holandii i Wielkiej Brytanii – także dla Unii Europejskiej. W ocenie części zwolenników projektu Nord Stream 2 będzie miało istotne znaczenie w procesie transformacji energetycznej, bowiem rosyjski surowiec przyczyni się do obniżenia w średniej perspektywie emisji dwutlenku węgla do założonego poziomu. Ponadto nowy gazociąg powinien wzmocnić pozycję Niemiec jako centrum dystrybucji rosyjskiego gazu ziemnego w UE.

Wewnątrzniemieckie kontrowersje wokół budowy gazociągu Nord Stream 2

W Niemczech ujawniły się odmienne stanowiska odnośnie roli i znaczenia Nord Stream 2. Można uznać, że projekt gazociągu jest traktowany przez większość elit politycznych w Niemczech jako komercyjny. W ocenie rządu federalnego Nord Stream 2 powinien przyczynić się do dywersyfikacji dróg dostaw gazu ziemnego. W odniesieniu do gospodarczego oddziaływania projektu na państwa tranzytowe, takie jak Polska, Słowacja i Ukraina, rząd federalny stoi na stanowisku, że w przypadku realizacji Nord Stream 2 tranzyt przez te państwa nadal będzie trwał. Średnio- i długoterminowe użytkowanie systemu tranzytu

¹³ Federalna Agencja Sieci (Bundesnetzagentur) szacuje, że w 2029 r. zakończy się przesył holenderskiego gazu do Niemiec.

¹⁴ Szacuje się, że rezerwy gazu ziemnego w Norwegii wyczerpią się około 2050 r.

¹⁵ Zob. K. Westphal, *Der Spaltkeil Nord Stream 2? Zur Zukunft der EU-Energiepolitik*, „Energie. Markt. Wettbewerb”, Ausgabe 5, Oktober 2016.

¹⁶ G. Gnauck, *Neue Pipeline. Bei der Energieversorgung sind wir Geiseln Moskaus*, 1.11.2015, <https://www.welt.de/debatte/kommentare/article148299043/Bei-der-Energieversorgung-sind-wir-Geiseln-Moskaus.html> [dostęp: 11.02.2018].

gazu Ukrainy każdorazowo zależy od kosztów transportu i rozwoju rynków gazu oraz modernizacji systemu tranzytowego¹⁷. Innymi słowy, Nord Stream 2 nie spowoduje trudności w zapewnieniu bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego do Europy Środkowej ani też nie ograniczy roli Ukrainy w tranzyście surowca do Europy Zachodniej. Jednocześnie rząd federalny nie wskazał, w jaki sposób będzie można utrzymać tranzyt surowca przez Ukrainę wobec faktu przekierowywania od 2014 r. przez Gazprom coraz większych ilości gazu do Nord Stream 1, jak również wobec zakładanej możliwości zwiększenia dostaw przez Niemcy do tradycyjnych odbiorców przesyłanego przez Ukrainę surowca (Europa Środkowa i Południowo-Wschodnia oraz Włochy)¹⁸.

Rząd federalny wielokrotnie podtrzymywał stanowisko, że Nord Stream 2 to przedsięwzięcie biznesowe, a nie polityczne. Stąd też przeciwny był przekazaniu kompetencji w tej sprawie do Komisji Europejskiej. Według rządu federalnego wymogi dotyczące rozdziału trzeciego pakietu energetycznego nie mają zastosowania do Nord Stream 2, ponieważ regulacjom pakietu nie podlegają wzajemne połączenia morskie z państw trzecich do Unii Europejskiej¹⁹. Warto nadmienić, że rząd federalny jest również przeciwny nowelizacji dyrektywy gazowej, która mogłaby utrudnić budowę gazociągu i osłabić jego opłacalność. W ocenie rządu federalnego pozycja Gazpromu na europejskim rynku wewnętrznym zależy w pierwszej linii od konkurencyjności rosyjskich dostaw gazu wobec innych dostawców. W związku z tym rząd federalny opowiada się za dokończeniem budowy rynku wewnętrznego gazu w Unii Europejskiej, ponieważ rynek gazu płynnego z możliwością przesyłu surowca z różnych źródeł do wszystkich państw europejskich znacząco przyczyni się do bezpieczeństwa i opłacalności dostaw gazu²⁰.

¹⁷ *Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Thomas Lutze, Herbert Behrens, Klaus Ernst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE, Das Nordstream-2-Projekt vor dem Hintergrund der Energiesicherheit und Sanktionspolitik gegen Russland*, Deutscher Bundestag, Drucksache 18/7789, 22.03.2016, <https://polit-x.de/documents/216001/bund/bundestag/drucksachen/antwort-2016-04-01-auf-die-kleine-anfrage-drucksache-187789-das-nordstream-2-projekt-vor-dem-hintergrund-der-energiesicherheit-und-sanktionspolitik-gegen-russland> [dostęp: 20.02.2018].

¹⁸ A. Łoskot-Strachota, K. Popławski, *Projekt EUGAL – niemiecka odnoga Nord Stream 2*, „Analizy OSW”, 15.06.2016, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2016-06-15/projekt-eugal-niemiecka-odnoga-nord-stream-2> [dostęp: 20.03.2018].

¹⁹ *Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Annalena Baerbock, Oliver Krischer, Bärbel Höhn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Erweiterung der Ostseepipeline Nord Stream 2*, Deutscher Bundestag, Drucksache 18/10127, 23.11.2016, s. 2, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/104/1810433.pdf> [dostęp: 20.03.2018]. Zob. Deutscher Bundestag, Unterabteilung Europa, Fachbereich Europa, *Pipeline Nord Stream 2*, Ausarbeitung PE 6 – 3000 – 18/16 oraz *Offshore-Pipeline in der Ausschließlichen Wirtschaftszone Ergänzung des Gutachtens zu Nord Stream 2*, Ausarbeitung PE 6 – 3000 – 40/16, <https://www.bundestag.de/blob/425072/2dc09a12f5dcd91bee2d04f5d22efcb8/pe-6-040-16-pdf-data.pdf> [dostęp: 20.03.2018].

²⁰ *Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Annalena Baerbock...*, op. cit., Drucksache 18/10127, s. 4–5.

Rząd federalny prezentuje stanowisko, że realizacja projektu Nord Stream 2 byłaby raczej zgodna z celami polityki energetycznej zawartymi w art. 194 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)²¹, przyczyni się bowiem, wraz z dodatkową infrastrukturą, do zagospodarowania w Rosji nowych złóż dla Europy. Dodatkowa infrastruktura poprawi bezpieczeństwo zaopatrzenia energetycznego w UE i będzie sprzyjać wzajemnym połączeniom między sieciami energetycznymi. Tym samym usprawni m.in. dostawy do Europy Południowo-Wschodniej i umożliwi odwrócenie przepływu gazu (rewers) na Ukrainie²².

Na uwagę zasługuje wypowiedź kanclerz Angeli Merkel podczas wizyty ukraińskiego prezydenta Petro Poroszenki w Berlinie 10 kwietnia 2018 r. odnośnie strategicznego („[...] ale chodzi również o dochody Ukrainy. Ma to oczywiście strategiczne znaczenie dla Ukrainy”) i politycznego znaczenia gazociągu Nord Stream 2 dla Ukrainy. Na wspólnej konferencji prasowej kanclerz Merkel podkreśliła, że „[...] budowa Nord Stream 2 bez uzyskania jasności, w jaki sposób zostanie zachowana znacząca ukraińska rola tranzytowa, z naszego punktu widzenia nie jest możliwa. [...] jest to nie tylko projekt ekonomiczny – należy uwzględnić również czynniki polityczne. Będziemy nadal bardzo uważnie formułować poglądy na ten temat”. Ponadto kanclerz zaakcentowała, że „[...] niedopuszczalne jest, aby Nord Stream 2 oznaczał spadek znaczenia Ukrainy w kwestii tranzytu gazu ziemnego”²³. W ocenie części ekspertów wypowiedź kanclerz Merkel dowodzi, iż Niemcy nie tylko dostrzegają w realizacji projektu Nord Stream 2 wymiar biznesowy, lecz uwzględniać muszą także określone czynniki polityczne.

W debacie publicznej w Niemczech projekt Nord Stream 2 nadal wywołuje kontrowersje. Szczególnie widoczne są różnice stanowisk pomiędzy przedstawicielami kół gospodarczych, którym zależy na utrzymaniu bliskich relacji z Federacją Rosyjską, a częścią elit politycznych, dostrzegającą potencjalne zagrożenia dla bezpieczeństwa regionu w przypadku pomyślnego realizacji projektu. Przykładowo: były federalny minister środowiska w rządzie koalicji CDU/CSU/FDP Norbert Röttgen (2009–2013), eurodeputowany Reinhard Bütikofer (Zieloni) wraz z innymi eurodeputowanymi i deputowanymi do Bundestagu wypowiedzieli się przeciwko projektowi Nord Stream 2 w artykule *Nord Stream 2*

²¹ Są to: „[...] zapewnienie funkcjonowania rynku energii, zapewnienie bezpieczeństwa dostaw energii w UE, wsparcie efektywności energetycznej i oszczędności energii, jak również rozwoju nowych i odnawialnych form energii oraz wspieranie wzajemnych połączeń między sieciami energii”; Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz. U. UE C 202 z 07.06.2016.

²² *Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Annalena Baerbock...*, op. cit., Drucksache 18/13083, 27.07.2017, s. 6.

²³ *Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel und dem Staatspräsidenten der Ukraine, Petro Poroschenko im Bundeskanzleramt*, 10. April 2018, <https://www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2018/04/2018-04-10-pk-merkel-poroschenko.html> [dostęp: 25.04.2018]. Tłumaczenie moje – B.M.

szkodzi Europie (*Nord Stream 2 schadet Europa*) opublikowanym na łamach „Frankfurter Allgemeine Zeitung”²⁴.

Z kolei eurodeputowana Martina Werner (SPD) na łamach „Frankfurter Rundschau”²⁵ stwierdziła, że pomimo iż w Niemczech panuje opinia, zgodnie z którą budowa gazociągu jest projektem czysto gospodarczym, to jednak chodzi tu o coś więcej niż tylko interesy gospodarcze. Polityka energetyczna jest zawsze także polityką zagraniczną. Dlatego też Niemcy powinny uwzględniać obawy wschodnich sąsiadów, pamiętając przy tym zarazem, że gaz z USA nie stanowi w pełni bezpiecznej i zrównoważonej alternatywy. Werner wzywa do konstruktywnego dialogu z Rosją, w szczególności za pośrednictwem europejskich instytucji. W jej ocenie Nord Stream 2 zwiększa bezpieczeństwo dostaw w UE poprzez dywersyfikację już istniejących tras przesyłu, zwiększenie konkurencji oraz zwiększenie ilości gazu na rynku europejskim. Tym samym projekt pozostaje w interesie europejskich konsumentów, którzy mogliby skorzystać z niższych cen gazu. Ponadto zauważa, że niektóre państwa członkowskie, jak np. Polska, mają słabą pozycję w negocjacjach z Rosją i dlatego Komisja Europejska powinna je wspierać w dwustronnych negocjacjach. Werner podkreśliła przy tym, że Komisja Europejska powinna wspierać poszczególne państwa członkowskie poprzez ukierunkowane działania, nie zagrażając jednocześnie bezpieczeństwu dostaw w całej Unii Europejskiej²⁶.

Pomijając kwestie szczegółowe, warto nadmienić, że kontrowersje budziła i nadal wzbudza rola byłego kanclerza, Gerharda Schrödera – zwolennika pogłębionej współpracy Niemiec z Federacją Rosyjską. Jako przewodniczący komitetu akcjonariuszy spółek Nord Stream i Nord Stream 2 jest on bowiem mocno zaangażowany w lobbowanie na rzecz projektu Nord Stream 2. Ponadto we wrześniu 2017 r. został wybrany na szefa rady dyrektorów rosyjskiego koncernu naftowego Rosneft.

Po stronie niemieckiej procedura uzyskiwania pozwoleń na realizację projektu Nord Stream 2 została zakończona. Na podstawie art. 133 ustęp 1 zdanie 1 nr 2 oraz ustęp 2a zdanie 1 federalnej ustawy o górnictwie (*Bundesberggesetz*)²⁷ w marcu 2018 r. Federalny Urząd Żeglugi i Hydrografii (*Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie, BSH*) wydał zgodę na budowę gazociągu

²⁴ *Nord Stream 2 schadet Europa*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 19.02.2018, <http://reinhardbuetikofer.eu/2018/02/20/fremde-federn-nord-stream-2-schadet-europa-gastbeitrag-in-der-f-a/> [dostęp: 28.04.2018].

²⁵ M. Werner, *Nord Stream 2. Russland, der verlässliche (Energie-)Partner*, „Frankfurter Rundschau”, 27.03.2018, <http://www.fr.de/politik/meinung/gastbeitraege/nord-stream-2-russland-der-verlaessliche-energie-partner-a-1474226> [dostęp: 27.04.2018].

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ *Bundesberggesetz* vom 13. August 1980 (BGBl. I S. 1310), das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 4 des Gesetzes vom 20. Juli 2017 (BGBl. I S. 2808) geändert worden ist, <https://www.gesetze-im-internet.de/bbergg/BJNR013100980.html> [dostęp: 20.04.2018].

Nord Stream 2 i jego eksploatację w wyłącznej strefie ekonomicznej Niemiec na Morzu Bałtyckim. Dotyczy ona 31-kilometrowego odcinka Nord Stream 2 i jest ostatnią formalną zgodą wymaganą przed przystąpieniem do budowy niemieckiego odcinka gazociągu²⁸.

Zgodnie z art. 43 zdanie 1 nr 2 ustawy o prawie energetycznym (Energie-wirtschaftsgesetz)²⁹, w zakresie, w jakim dotyczy to odcinka (w tym przypadku lądowego) gazociągu Nord Stream 2, projektowanego w strefie 12 mil morskich, oraz na podstawie art. 133 ustęp 1 zdanie 1 nr 1 federalnej ustawy o górnictwie (budowa i eksploatacja rurociągu tranzytowego w szelfie kontynentalnym lub na szelfie kontynentalnym) Urząd Górniczy Meklemburgii-Pomorza Przedniego w Stralsundzie wydał (listopad 2017 – styczeń 2018) stosowne pozwolenie na budowę i eksploatację gazociągu na niemieckim szelfie kontynentalnym oraz na budowę i eksploatację 55-kilometrowego odcinka gazociągu Nord Stream 2 na terytorium Niemiec (dotyczy lądowego odcinka gazociągu do miejscowości Lubmin oraz odcinka w niemieckim morzu terytorialnym)³⁰.

Jeszcze 11 stycznia 2018 r. organizacje ekologiczne (WWF Deutschland, NABU) ponownie zaapelowały o powtórzenie procedury wydawania zgody na budowę Nord Stream 2. W ich ocenie została ona przeprowadzona w sposób nietransparentny, a samą decyzję w niewystarczającym stopniu skonsultowano ze stroną społeczną. W opinii organizacji ekologicznych realizacja projektu Nord Stream 2 zagraża celom polityki klimatycznej Unii Europejskiej oraz stoi w sprzeczności z niemieckim prawem energetycznym oraz ochrony środowiska³¹.

2 marca 2018 r. NABU zaskarżyła w Wyższym Sądzie Administracyjnym w Greifswaldzie zezwolenie na budowę 55-kilometrowego odcinka gazociągu Nord Stream 2 udzielone przez Urząd górniczy w Stralsundzie. Organizacja prezentuje stanowisko, że w zakończonym postępowaniu brakowało istotnych danych dotyczących monitorowania wpływu projektu Nord Stream 2 na środowisko naturalne, a uzupełnienia złożone przez spółkę Nord Stream 2 nie zostały poddane pełnemu badaniu pod kątem braku szkodliwości dla środowiska. W uzasadnieniu do złożonej skargi NABU podkreśliła brak zapotrzebowania na większe dostawy

²⁸ BSH genehmigt Rohrleitung Nord Stream 2 in der ausschliesslichen Wirtschaftszone, Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie, Pressemitteilung, 27.03.2018, http://www.bsh.de/de/Das_BSH/Presse/Pressearchive/Pressemitteilungen2018/Pressemitteilung04-2018.jsp [dostęp: 29.04.2018].

²⁹ Energiewirtschaftsgesetz vom 7. Juli 2005 (BGBl. I S. 1970, 3621), das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 6 des Gesetzes vom 20. Juli 2017 (BGBl. I S. 2808, 2018 I 472) geändert worden ist, https://www.gesetze-im-internet.de/enwg_2005/BJNR197010005.html [dostęp: 28.04.2018].

³⁰ Więcej na stronie internetowej Bergamt Stralsund: <http://www.bergamt-mv.de/service/genuehmigungsverfahren/>.

³¹ R. Bajczuk, *Niemcy: Coraz bliżej zgody na budowę Nord Stream 2*, „Analizy OSW”, 7.02.2018, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2018-02-07/niemcy-coraz-blizej-zgody-na-budowe-nord-stream-2> [dostęp: 28.04.2018].

gazu ziemnego z Rosji, bowiem pozwolenie na budowę gazociągu Nord Stream 2 oparte jest, jej zdaniem, na nieaktualnych założeniach³².

Zbudowanie gazociągu Nord Stream 2 będzie skutkowało ponoszeniem przez Niemcy odpowiedzialności za zaopatrzenie w gaz innych państw europejskich. Obawy, jakoby wstrzymanie dostaw surowca, które nie będą mogły być kompensowane z magazynów lub poprzez alternatywne drogi transportu, w efekcie sprzyjać będzie znacznym naciskom politycznym, nie są przez Niemcy podzielane. Zakłada się bowiem, że potencjalne straty finansowe i rosyjska zależność od eksportu będą skutecznie powstrzymywać Kreml od wykorzystywania dostaw gazu jako instrumentu nacisku politycznego. Podkreśla się w tym kontekście obustronną zależność, aczkolwiek pozycja Rosji oceniana jest jako korzystniejsza: stress-testy, przeprowadzone na przełomie 2014 i 2015 r., pokazały, że także zaangażowane w Nord Stream 1 niemieckie firmy E.ON/Uniper i BASF/Wintershall w przypadku wstrzymania dostaw miałyby do dyspozycji niewiele alternatywnych źródeł i dróg dostaw. Jest to spowodowane skupieniem w rosyjskich rękach ważnych elementów europejskiego łańcucha zaopatrzenia energetycznego (produkcja, magazyny, sieci dystrybucyjne). To pomoc techniczna i środki finansowe zapewniają Rosji przyszłe moce produkcyjne, zaś interesy z zachodnioeuropejskimi koncernami: Shell, OMV i BASF umożliwiają Gazpromowi dostęp do magazynów gazu w UE³³.

Europejski wymiar sporów wokół projektu gazociągu Nord Stream 2 – aspekty polityczne i prawne

Projekt gazociągu Nord Stream 2 jest kontestowany nie tylko z powodu wysokiej kapitałochłonności (koszt budowy szacowany jest na około 10 mld euro), lecz także za względu na nadmiar zdolności przesyłowych gazu ziemnego. Przy czym w odniesieniu do tej drugiej kwestii wątpliwości koncentrują się wokół odpowiedzi na pytanie: czy gazociąg Nord Stream 2 jest rzeczywiście potrzebny? Nord Stream 2 – podobnie jak Nord Stream 1 – powinien dostarczać rocznie 55 mld m³ surowca bezpośrednio z Rosji do Niemiec; łączna dostawa powinna wynieść 110 mld m³. Ponadto wątpliwości dotyczą długookresowych oddziaływań zrealizowanego projektu na politykę klimatyczną z uwagi na powszechne odchodzenie od wykorzystywania paliw kopalnych i przyspieszenie rozbudowy odnawialnych źródeł energii.

Według strony rosyjskiej gaz ziemny powinien płynąć do Europy Zachodniej dnem Morza Bałtyckiego, a Niemcy powinny stać się jego dystrybutorem.

³² NABU klagt gegen Bau von Nord Stream 2. Geplante Gaspipeline schädigt die Meeresumwelt der Ostsee, NABU, <https://www.nabu.de/natur-und-landschaft/meere/lebensraum-meer/ gefahren/23740.html> [dostęp: 29.04.2018].

³³ A. Schmidt-Felzmann, *Instrument russischer Geopolitik. Ernste Bedenken sprechen gegen die Erdgaspipeline Nord Stream 2*, „Internationale Politik”, März–April 2018, <https://zeitschrift-ip.dgap.org/de/article/instrument-russischer-geopolitik> [dostęp: 28.04.2018].

Oznaczać to może, że również państwa powiązane gazociągiem „Sojuz” będą w przyszłości importować gaz ziemny przez Niemcy. W takiej sytuacji niezbędne będą ogromne inwestycje i budowa nowych sieci przesyłowych do nowych rynków odbioru dostaw surowca w Unii Europejskiej. Według prognoz ekspertów Międzynarodowej Agencji Energii (International Energy Agency, IEA) zużycie gazu ziemnego w Europie w kolejnych latach znacząco spadnie, m.in. wskutek zwiększania efektywności energetycznej. Wobec tego projekt Nord Stream 2 stanie się nieopłacalny. Podobne prognozy dotyczące spadku zużycia gazu ziemnego w UE przedstawiają eksperci Komisji Europejskiej. Po pierwsze, zużycie ograniczą większe inwestycje w efektywność energetyczną, po drugie – w efekcie porozumienia paryskiego zmniejszy się zapotrzebowanie na paliwa kopalne. W ocenie Komisji Europejskiej realizacja projektu Nord Stream 2 przyniosłaby odwrotny skutek, tzn. europejski rynek energii zostałby przesycony dostawami gazu ziemnego, a to utrudniałoby m.in. rozwój odnawialnych źródeł energii³⁴.

Warto w tym miejscu nadmienić, że objęcie udziałów w spółce Nord Stream 2 AG przez firmy zachodnioeuropejskie zaowocowałoby powstaniem międzynarodowego konsorcjum, którego działalność wpływałaby bezpośrednio na sytuację na rynkach gazu w Niemczech i Polsce. Z tej przyczyny, 8 grudnia 2015 r. koncerny PAO Gazprom, E.ON Global Commodities SE, ENGIE SA, OMV Nord Stream II Holding AG, Shell Exploration and Production (LXXI) B.V. oraz Wintershall Nederland B.V. złożyły wniosek o wszczęcie w Niemczech i w Polsce procedur antymonopolowych³⁵. Ich celem było zbadanie, czy objęcie przez przedsiębiorstwa z UE udziałów we wspólnym konsorcjum z Gazpromem nie doprowadzi do zakłócenia konkurencji na rynkach gazu w Niemczech i Polsce, przy czym przedsiębiorstwa zachodnioeuropejskie, uczestniczące w projekcie Nord Stream 2, uzależniały finalizację transakcji nabycia ustalonych udziałów w konsorcjum od pozytywnych decyzji właściwych urzędów w obu państwach. 18 grudnia 2015 r. Federalny Urząd Antymonopolowy (Bundeskartellamt) wydał pozytywną decyzję³⁶, natomiast Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK) wydał – w lipcu 2016 r. – oficjalny komunikat, w którym sformułował poważne zastrzeżenia dotyczące planowanej koncentracji, wskazując, że może ona doprowadzić do ograniczenia konkurencji. UOKiK stwierdził, że Gazprom ma pozycję dominującą w dostawach gazu ziemnego do Polski, a przedmiotowa transakcja mogłaby doprowadzić do wzmocnienia siły negocjacyjnej rosyjskiego

³⁴ Więcej: *ibidem*.

³⁵ *Zgłoszenie zamiaru koncentracji w sprawie utworzenia Joint Venture odpowiedzialnego za budowę oraz eksploatację gazociągu Nord Stream 2*, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, komunikat prasowy z 15.12.2015, https://uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=12062 [dostęp: 12.02.2017].

³⁶ *BKartA, Entscheidung B8-121/15*, http://www.bundeskartellamt.de/DE/Fusionskontrolle/LaufendeVerfahren/laufendeverfahren_node.html [dostęp: 29.04.2018].

koncernu wobec polskich odbiorców³⁷. Uwzględniając powyższe, 12 sierpnia 2016 r. uczestnicy projektu Nord Stream 2 we wspólnym oświadczeniu poinformowali, że wycofują, złożony 8 grudnia 2015 r. wniosek o kontrolę koncentracji, co doprowadziło do umorzenia postępowania prowadzonego przez UOKiK³⁸. W konsekwencji niemożliwe było objęcie przez koncerny zachodnioeuropejskie udziałów w konsorcjum Nord Stream 2 AG.

Projekt gazociągu Nord Stream 2 obciąża stosunki Niemiec z państwami regionu Europy Środkowo-Wschodniej. Budowie Nord Stream 2 sprzeciwiają się głównie Polska i Ukraina, przede wszystkim z powodów ekonomicznych i geopolitycznych. Co istotne, Polska skierowała skargę do Trybunału Sprawiedliwości UE, gdyż w jej ocenie Nord Stream 1 i projektowany Nord Stream 2 wzmacniają monopolistyczną pozycję Gazpromu w UE, podobnie jak jego europejskich partnerów. Natomiast republiki nadbałtyckie, Szwecja, Dania i Finlandia podnoszą dodatkowo kwestie szkodliwości dla środowiska. Szwecja i Dania artykułują ponadto konkretne wątpliwości dotyczące bezpieczeństwa narodowego. Pod koniec 2016 r. szwedzki rząd oświadczył, że badanie kontroli ryzyka dla Nord Stream 2 stało się *Chefsache*. W związku z budową Nord Stream 2 Gazprom chciał sobie zapewnić bezpośredni dostęp do dwóch strategicznie ważnych portów: Slite na wyspie Gotlandia i Karlshamm w Blekinge, na południowym wybrzeżu Szwecji. W pierwszym przypadku Szwecja od 2016 r. rozbudowuje tu swoją wojskową obecność w reakcji na zmienioną sytuację bezpieczeństwa po rosyjskiej agresji w Ukrainie. Natomiast w styczniu 2017 r. zdecydowano, że Gotlandia nie będzie elementem logistyki dla Nord Stream 2. W odniesieniu do drugiego z portów zdecydowano (pod naciskiem lobbystów), że może on pod pewnymi warunkami współdziałać przy realizacji Nord Stream 2, a mianowicie: że wszystkie prace logistyczne będą wykonywane przez personel portowy. Zatoka Blekinge służy marynarce i siłom powietrznym jako miejsce ćwiczeń³⁹.

O ile Nord Stream 2 ocenia się jako wzmacniający północno-zachodnie i zachodnie rynki gazu wraz z centrami dystrybucji surowca, o tyle oddziaływanie na państwa Europy Środkowo-Wschodniej jest oceniane ambiwalentnie. Bowiem od 2014 r. Rosja deklaruje, iż poszukuje alternatywnych ścieżek przesyłu gazu, aby zakończyć lub zminimalizować transport surowca przez Ukrainę, co z perspektywy Rosji obarczone jest ryzykiem⁴⁰.

³⁷ *Zastrzeżenia wobec koncentracji – Nord Stream 2*, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, komunikat prasowy z 22.07.2016, https://uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=12476 [dostęp: 20.02.2017].

³⁸ S. Kardaś, R. Bajczuk, *Antymonopolowe problemy projektu Nord Stream 2*, „Analizy OSW”, 24.08.2016, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2016-08-24/antymonopolowe-problemy-projektu-nord-stream-2> [dostęp: 12.02.2018]; *Nord Stream 2 – wycofanie*, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, komunikat prasowy z 12.08.2016, https://uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=12510 [dostęp: 16.02.2018].

³⁹ A. Schmidt-Felzmann, *op. cit.*, s. 102.

⁴⁰ Por. S. Pirani, K. Yafimava, *Russian Gas Transit across Ukraine Post-2019: Pipeline Scenarios, Gas Flow Consequences, and Regulatory Constraints*, Oxford: Oxford Institute for

W ocenie ekspertów Ośrodka Studiów Wschodnich (OSW) budowa gazociągu Nord Stream 2 doprowadzi do częściowego ograniczenia lub nawet całkowitego wstrzymania dostaw rosyjskiego surowca przez Ukrainę⁴¹, jak też do ograniczenia tranzytowej roli państw Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej. W tym kontekście kluczową kwestią jest, czy przesył gazu ziemnego przez Ukrainę zostanie jedynie ograniczony, czy też, po 2019 r., całkowicie wstrzymany. W sytuacji całkowitego wyłączenia przesyłu gazu przez Ukrainę trudności z zabezpieczeniem dostaw wystąpiłyby jedynie w państwach Europy Południowo-Wschodniej. Gazociąg Nord Stream 2 miałby przede wszystkim konsekwencje dla specyfiki funkcjonowania rynków gazu w regionie, tzn. rynki te przestałyby pełnić rolę tranzytową dla rosyjskiego surowca, a co za tym idzie – wzmocnieniu uległaby pozycja Niemiec w handlu gazem w Unii Europejskiej. Ponadto nasyce nie rynków surowcem z Rosji może utrudnić wdrożenie planów dywersyfikacji źródeł dostaw gazu w regionie, mających na celu zapewnienie każdemu państwu regionu możliwości importu surowca z trzech niezależnych źródeł. Tym samym kwestia realizacji projektu Nord Stream 2 wpisuje się w dyskusje o funkcjonowaniu rynków gazu w Europie Środkowej i Południowo-Wschodniej⁴².

Natomiast według ekspertów Fundacji Nauka i Polityka – Niemieckiego Instytutu Polityki Międzynarodowej i Bezpieczeństwa (Stiftung Wissenschaft und Politik, Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, SWP) w Berlinie w przypadku projektu Nord Stream gospodarcze i polityczne interesy Federacji Rosyjskiej wydają się być ze sobą powiązane. Z perspektywy geoeconomicznej „obejście” Ukrainy redukuje ryzyko związane z tranzytem, bowiem pozycja państwa tranzytowego skłaniać może poszczególne państwa do traktowania monopolu na tranzyt jako „przedmiotu negocjacyjnego”, a tym samym maksymalizowania własnych zysków. Realizacja projektu Nord Stream umożliwia Gazpromowi bezpośrednio dostarczanie dodatkowych ilości gazu ziemnego na największy rynek zbytu, a tym samym ogranicza ryzyko przesyłu do kolejnych dużych odbiorców rosyjskiego surowca (np. do Francji)⁴³.

Ocena Nord Stream 2 jako czynnika destabilizacji znalazła odzwierciedlenie w „Liście Otwartym do Przewodniczących Parlamentów Państw Europejskich”,

Energy Studies, February 2016 (OIES Paper, NG 105), <https://www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2016/02/Russian-Gas-Transit-Across-Ukraine-Post-2019-NG-105.pdf> [dostęp: 27.04.2018].

⁴¹ Por. R. Götz, *Abwicklung – Russlands Energiebeziehungen mit der Ukraine*, „Russland-Analysen”, Nr. 337, 23.06.2017, s. 2–6; *idem*, *Die Zukunft des ukrainischen Gastransmissionssystems 2*, „Ukraine-Analysen”, Nr. 190, 25.10.2017, s. 2–5.

⁴² T. Dąbrowski, J. Groszkowski, A. Sadecki, A. Łoskot-Strachota, *Europa Środkowa i Południowo-Wschodnia wobec projektu Nord Stream 2*, „Analizy OSW”, 14.10.2015, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2015-10-14/europa-srodkowa-i-poludniowo-wschodnia-wobec-projektu-nord-stream-2> [dostęp: 20.02.2018].

⁴³ K.-O. Lang, K. Westphal, *Nord Stream 2 – Versuch einer politischen und wirtschaftlichen Einordnung*, „SWP-Studie”, S 21, Dezember 2016.

który 11 marca 2018 r. został podpisany przez marszałka Marka Kuchcińskiego, przewodniczącego Sejmu Litwy Viktorasa Pranckietisa i przewodniczącą Sejmu Łotwy Inarę Murniece. Kilka dni wcześniej deklarację podpisali przewodniczący Rady Najwyższej Ukrainy, Andrij Parubij, i parlamentu Mołdowy – Andrian Candu. W dokumencie podkreślono problematyczną zależność państw regionu od rosyjskich dostaw gazu i zauważono, że Nord Stream 2 tylko pogłębi zależność energetyczną państw Unii Europejskiej od Federacji Rosyjskiej. W deklaracji wyrażono „zdecydowane wsparcie i zaangażowanie w promocję idei bezpieczeństwa energetycznego oraz dywersyfikacji źródeł, dostawców i dróg przesyłowych, które stanowią fundament Unii Europejskiej”. W związku z powyższym zaakcentowano konieczność inwestycji „w infrastrukturę, zwłaszcza w przyłącza gazu i dodatkowe gazociągi, które wzmocnią dywersyfikację dostaw gazu ziemnego”. W dokumencie dano wyraz zaniepokojeniu „działaniami Rosji na rzecz wykorzystania interesów energetycznych do celów politycznych, co podważa jedność europejską i euroatlantycką”. Przyjęto stanowisko, że projekt Nord Stream 2 „nie jest zgodny z celami UE, ukierunkowanymi na otwarcie rynku gazu i dywersyfikację importów”. Wyrażono przy tym zaniepokojenie, że europejskie koncerny energetyczne „są wykorzystywane jako rzecznicy interesów rosyjskich” w instytucjach unijnych. Ponadto sygnatariusze listu wezwali państwa europejskie do „ograniczenia możliwości Rosji podejmowania agresywnych działań” i zagwarantowania, że użytkowanie Nord Stream 2 będzie zgodne z prawem UE, zwłaszcza z trzecim pakietem energetycznym⁴⁴.

Obawy państw wschodnioeuropejskich w odniesieniu do geopolitycznych ambicji Rosji, podobnie jak oceny roli sektora energii w polityce Federacji Rosyjskiej, podzielane są przez USA. W liście skierowanym do pełniącego obowiązki sekretarza stanu Johna Sullivana i sekretarza skarbu Steve’a Mnuchina⁴⁵ 39 senatorów wezwało do wykorzystania wszystkich dostępnych środków, aby powstrzymać budowę gazociągu Nord Stream 2. Autorzy listu ostrzegają przed Europą – „jako rosyjskim zakładnikiem”, i Kreml, który wywołuje „pożary” w Europie Wschodniej wówczas, gdy region staje się zbędny dla tranzytu rosyjskiego gazu. Tym samym senatorowie postrzegają tranzyt gazu przez Ukrainę jako jedyny gwarant pokoju w regionie. Tranzyt gazu stanowi – według nich – podstawową przyczynę, dla której Rosji nie może być agresorem. Reasumując: dokument ten koresponduje z rozważaniem przez USA sankcji skierowanych przeciwko europejskim koncernom współpracującym z Gazpromem przy budowie Nord Stream 2, co bez wątpienia utrudniłoby lub nawet uniemożliwiło realizację projektu.

⁴⁴ B. Bodalska, *Pięć państw ostrzega przed Nord Stream 2*, 12.03.2018, <https://www.eu-ractiv.pl/section/polityka-zagraniczna/news/piec-panstw-ostreza-przed-nord-stream-2/> [dostęp: 28.04.2018].

⁴⁵ A. Arab, *Russisch-deutsche Pipeline. „Alle Mittel nutzen, um Bau von Nord Stream 2 zu verhindern”*, 16.03.2018, <https://www.welt.de/wirtschaft/article174623904/Nord-Stream-2-US-Senatoren-wollen-Pipeline-verhindern.html> [dostęp: 26.04.2018].

Od końca 2015 r. środkowo-wschodnioeuropejskie państwa członkowskie, przy wsparciu Danii, Szwecji i Wielkiej Brytanii, domagały się zajęcia się przez Unię Europejską projektem Nord Stream 2. Warto nadmienić, że Dania, wskutek nowelizacji ustawy o szelfie kontynentalnym, zyskała od 1 stycznia 2018 r. możliwość zablokowania budowy gazociągu Nord Stream 2 w duńskim morzu terytorialnym. Wobec tego spółka Nord Stream 2 AG zmuszona jest szukać alternatywnych tras omijających wody terytorialne Danii.

Pod koniec stycznia 2017 r. Szwecja i Dania wystosowały do Komisji Europejskiej pismo z prośbą o wyjaśnienie stanu prawnego projektu Nord Stream 2, jak również jego kategoryzację w ramach unii energetycznej. W wymianie pism między Dominikiem Ristorie'em, dyrektorem Dyrekcji Generalnej KE Energia, i Jochenem Homannem, szefem Federalnej Agencji Sieci (Bundesnetzagentur), w lutym (lub w marcu) 2017 r., Nord Stream 2 został zaklasyfikowany – z perspektywy Niemiec – jako infrastruktura *offshore*. Tym samym Federalna Agencja Sieci (podobnie jak rząd federalny) prezentuje stanowisko, że Nord Stream 2 nie podlega trzeciemu pakietowi energetycznemu⁴⁶.

Krytyczne stanowisko Komisji Europejskiej wobec Nord Stream 2 znalazło wyraz w wystosowanym 28 marca 2017 r. liście do rządów Danii i Szwecji, będącym odpowiedzią na apele rządów obu państw o wydanie przez KE oceny projektu Nord Stream 2 z uwzględnieniem kontekstu prawnego, rynkowego i (geo)politycznego. W liście podkreślono, że projekt Nord Stream 2 nie jest spójny z celami unii energetycznej UE, gdyż nie daje dostępu do nowych źródeł gazu i wzmacnia pozycję Federacji Rosyjskiej jako ważnego dostawcy na rynku Unii Europejskiej. Ponadto w obecnej sytuacji nie ma na rynku zapotrzebowania na budowę nowych dużych gazociągów w rodzaju Nord Stream 2. Ponadto Komisja Europejska zaznaczyła, że gazociąg ten nie może zostać zbudowany ani funkcjonować wyłącznie na podstawie prawa państw trzecich albo w „prawnej próżni”. Według KE dla części morskiej Nord Stream 2 powinien zostać ustanowiony specjalny reżim prawny, który uwzględniałby część najważniejszych reguł unijnych. Komisja Europejska poinformowała w liście, że podejmie starania, aby od Rady Europejskiej uzyskać mandat do negocjowania z Federacją Rosyjską umowy dotyczącej gazociągu Nord Stream 2⁴⁷.

Wart odnotowania jest także fakt, że podczas posiedzenia Rady Europejskiej w dniach 17–18 marca 2016 r. premierzy Czech, Chorwacji, Estonii, Węgier, Łotwy, Litwy, Polski, Rumunii i Słowacji wystosowali do Przewodniczącego Komisji Europejskiej Jean-Claude'a Juncker'a list, w którym wyrazili przekonanie, że budowa gazociągu Nord Stream 2 nie jest zgodna z głównym celem unii energe-

⁴⁶ Por. K. Westphal, *Nord Stream 2 im Kontext der EU-Binnenmarktregeln*, Ost/Mag, „Wissenschaftliche Beiträge des Ostinstituts Wismar”, Juli 2017.

⁴⁷ T. Jensen, A. de Carbonnel, *EU seeks to negotiate with Russia over Nord Stream 2 gas pipeline*, 30th March 2017, „Reuters. Business News”, <http://uk.reuters.com/article/uk-russia-gaz-prom-eu-pipeline-idUKKBN17034H> [dostęp: 26.02.2018].

tycznej, czyli dywersyfikacją szlaków tranzytowych, dostawców i źródeł energii. W ich ocenie realizacja projektu Nord Stream 2 spowoduje, że istniejące szlaki tranzytowe, w szczególności te prowadzące przez Ukrainę, nie będą efektywnie wykorzystane; może również zaszkodzić bezpieczeństwu energetycznemu Unii Europejskiej. W związku z tym wezwali Komisję Europejską do podjęcia działań i weryfikacji zgodności projektu Nord Stream 2 z prawem i celami polityki energetycznej UE⁴⁸.

Według ekspertów podjęcie przez KE negocjacji zmierzających do zawarcia umowy międzynarodowej z Federacją Rosyjską w sprawie gazociągu Nord Stream 2 byłoby dla Unii Europejskiej ryzykowne, bowiem przystąpienie do politycznych negocjacji z Rosją w kwestii stosowania reguł prawa UE mogłoby stworzyć precedens w odniesieniu do utrzymania spójności systemu prawa energetycznego. Byłoby to swego rodzaju przyzwoleniem na przyjmowanie, w procesie negocjacji, uzgodnień osłabiających restrykcyjne regulacje w sektorze energii⁴⁹.

Zasadnicze wątpliwości prawne odnoszą się do zastosowania unijnych regulacji do Nord Stream 2 jako gazociągu podmorskiego, który rozpoczyna się poza granicami Unii Europejskiej. Związane jest to z interpretacją dyrektywy 2009/73/WE⁵⁰ dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego, której przepisy dotyczą połączeń wzajemnych definiowanych jako połączenia między państwami członkowskimi. W dyrektywie nie zdefiniowano pojęcia, które odnosiłoby się do gazociągów łączących systemy przesyłowe państw członkowskich UE i państw trzecich, skutkiem czego status takich gazociągów jest przedmiotem kontrowersji. W odniesieniu do Nord Stream 1, jak również projektowanego Nord Stream 2 Gazprom wielokrotnie kwestionował ich podporządkowanie unijnym regulacjom, kategoryzując te gazociągi jako „podmorskie” lub „eksportowe”.

W ocenie Szymona Zaręby brak jest przesłanek, by negocjować konieczność stosowania dyrektywy 2009/73/WE do biegnących przez morze terytorialne gazociągów: „Jednocześnie z przyczyn technicznych stosowanie prawa UE wyłącznie do części gazociągu, która nie jest wydzielona osobnymi punktami wejścia i wyjścia gazu, jest niemożliwe”. Dlatego też zdaniem eksperta w obecnym stanie prawnym regulacje unijne powinny stosować się do gazociągów częściowo biegnących przez terytorium jednego z jej państw tak samo, jak do sieci przesy-

⁴⁸ A. Sytas, *EU leaders sign letter objecting to Nord Stream-2 gas link*, 16th March 2016, „Reuters. Autos”, <http://uk.reuters.com/article/uk-eu-energy-nordstream-idUKKCN0W11YV> [dostęp: 22.02.2018].

⁴⁹ A. Łoskot-Strachota, S. Kardaś, P. Szymański, *Komisja Europejska gotowa rozmawiać z Rosją o Nord Stream 2*, „Analizy OSW”, 5.04.2017, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2017-04-06/komisja-europejska-gotowa-rozmawiac-z-rosja-o-nord-stream-2> [dostęp: 24.04.2018].

⁵⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/73/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego, uchylająca dyrektywę 2003/55/WE, Dz. U. UE L 211/94, 14.08.2009.

łowych, które w całości się tam znajdują⁵¹. Dotychczasowe działania Komisji Europejskiej (w sprawie South Stream) pokazują, że przepisy trzeciego pakietu energetycznego (w tym dyrektywy 2009/73/WE) mają zastosowanie do podmorskich gazociągów przesyłowych, które biegną przez państwa trzecie lub z tych państw do Unii Europejskiej⁵².

Komisja Europejska zaproponowała, że podjąć negocjacje z Rosją nad projektem Nord Stream 2 w celu wyjaśnienia reżimu prawnego gazociągu. Do uzyskania mandatu negocjacyjnego przez Komisję Europejską konieczna jest zgoda wszystkich państw członkowskich, jednak propozycja Komisji Europejskiej jest sprzeczna ze stanowiskiem rządu federalnego, według którego wyłączną jurysdykcję nad Nord Stream 2 mają Niemcy.

Według Komisji Europejskiej nieregulowana sytuacja prawna gazociągu Nord Stream 2 powoduje następujące konsekwencje: po pierwsze, nie mają zastosowania zasady prawa energetycznego UE (tzw. przejrzyste taryfy), zasada dostępu stron trzecich (Third Party Access, TPA) oraz rozdzielenie działalności przesyłowej i związanej z dostawami gazu; po drugie, ryzyko funkcjonowania gazociągu w prawnej próżni, względnie objęcie go regulacjami państwa spoza UE. Ponadto Nord Stream 2 nie uzyskał statusu projektu wspólnego zainteresowania, ponieważ nie dywersyfikuje źródeł ani tras dostawy gazu; jest również sprzeczny z unią energetyczną UE⁵³. Rosja zdecydowanie odrzuca potrzebę uregulowania statusu Nord Stream 2 zgodnie z trzecim pakietem energetycznym i stara się konsekwentnie utrzymać monopol Gazpromu. Natomiast Komisja Europejska nie dysponuje efektywnymi narzędziami kontroli rynku gazu w Rosji, czyli *de facto* realizacji zasady TPA⁵⁴.

O braku jednolitego stanowiska prawnego wobec Nord Stream 2 świadczyć może ekspertyza przygotowana przez prawników unijnej Rady, w której zakwestionowano prawo Komisji Europejskiej do objęcia unijnymi przepisami morskich odcinków rurociągów importowych takich jak Nord Stream 2. W dokumencie podkreślono, że nie można stosować unijnego prawa wobec gazociągów importowych, które prowadzone są przez wyłączne strefy ekonomiczne państw członkowskich, a więc obszary morskie, przez które ma przebiegać projektowany Nord Stream 2⁵⁵.

⁵¹ S. Zaręba, *Problemy prawne związane ze stosowaniem dyrektywy gazowej do gazociągów między UE i państwami trzecimi*, „Biuletyn PISM”, 3.11.2017. Por. A. Riley, *Nord Stream 2. A Legal and Policy Analysis*, „CEPS Special Report” 2016, No. 151 (November); A. Goldthau, *Assessing Nord Stream 2: regulation, geopolitics & energy security in the EU, Central Eastern Europe & the UK*, EUCERS, „Strategy Paper” 2016, 10.

⁵² A. Gawlikowska-Fyk, S. Zaręba, *Negocjacje Komisji Europejskiej z Rosją w sprawie Nord Stream 2*, „Biuletyn PISM”, 26.04.2017.

⁵³ *Ibidem*.

⁵⁴ B. Bielszczuk, *Konkurencja pod kontrolą: perspektywa zastosowania prawa UE wobec Nord Stream 2*, „Biuletyn PISM”, 6.12.2017.

⁵⁵ mr, *Cios dla przeciwników Nord Stream 2. Jest nowa ekspertyza prawna*, 6.03.2018, <https://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/2050980,Cios-dla-przeciwnikow-Nord-Stream-2-Jest-nowa-ekspertyza-prawna> [dostęp: 28.04.2018].

Powołano się przy tym na konwencję Narodów Zjednoczonych o prawie morza, podpisaną 10 grudnia 1982 r. Ekspertyza została zamówiona przez Bułgarię, sprawującą od 1 stycznia 2018 r. prezydencję w Radzie Unii Europejskiej, na wniosek Niemiec.

Podsumowanie

Realizacja projektu Nord Stream 2 rysuje się jako korzystna dla Niemiec, ponieważ gazociąg o docelowej mocy przesyłowej na poziomie 55 mld m³ rocznie (łącznie z Nord Stream 1: 110 mld m³) zwiększy bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego z Rosji z pominięciem niepewnego w ocenie Rosji państwa tranzytowego Ukrainy. Nie bez znaczenia będą również gospodarcze korzyści z budowy Nord Stream 2: wzrost znaczenia Niemiec jako ważnego państwa tranzytowego dla rosyjskiego surowca, jak również wzmocnienie rynku handlu gazem. Niemniej jednak rząd federalny będzie musiał znaleźć odpowiedź na wątpliwości związane ze skutkami realizacji projektu gazociągu dla polityki ochrony środowiska i klimatu oraz dla bezpieczeństwa zaopatrzenia energetycznego w regionie. Jest to konieczne w kontekście oceny rosyjskich motywów zaangażowania w budowę dodatkowego gazociągu przebiegającego dnem Morza Bałtyckiego jako geopolitycznych, służących obejściu i osłabieniu Ukrainy. W stanowisku Polski, Ukrainy, częściowo także republik nadbałtyckich dotyczącym Nord Stream 2 zakotwiczone jest przekonanie, że gazociąg może stać się dodatkowym instrumentem polityki Rosji, tym bardziej, że Kremla nie powstrzymają potencjalne straty gospodarcze czy wizerunkowe, gdy chodzi o realizację strategicznych interesów.

Projekt Nord Stream 2 jest sprzeczny z jednym z głównych celów polityki energetycznej Unii Europejskiej i niektórych państw członkowskich, tj. dywersyfikacją zaopatrzenia w gaz ziemny i ograniczeniem zależności od dostaw rosyjskiego surowca. Budowa gazociągu Nord Stream 2 zwiększy nawet zależność od importu gazu z Federacji Rosyjskiej, a co za tym idzie – wzmocni dominującą pozycję Gazpromu na unijnym rynku gazu. Z perspektywy Moskwy wsparcie rządu federalnego Niemiec dla projektu Nord Stream 2 jest ważnym atutem w realizacji tego projektu tym bardziej, że Rosja stoi na stanowisku, iż Nord Stream 2 nie podlega prawu energetycznemu Unii Europejskiej.

Main controversies regarding the construction of the Nord Stream 2 gas pipeline

The study focuses on the presentation of political and legal aspects of the discussions regarding the Nord Stream 2 gas pipeline implementation that were held both in Germany and in a broader context – in the EU and in some member states that were against Nord Stream 2. Those discussions were emphasizing not only the EU increasing dependence on the Russian gas, but also the loss of Ukraine's importance as a transit state. The article discusses the importance of natural gas in

Germany, especially in the process of energy transformation, as well as different positions on Nord Stream 2 presented by the federal government, part of the political elite and some non-governmental environmental organizations.

Key words: Germany, European Union, natural gas, Nord Stream 2

Główne kontrowersje wokół budowy gazociągu Nord Stream 2

Opracowanie koncentruje się na przedstawieniu politycznych i prawnych aspektów dyskusji wokół realizacji projektu gazociągu Nord Stream 2 zarówno w Niemczech, jak również w szerszym kontekście – Unii Europejskiej i części państw członkowskich przeciwnych Nord Stream 2, podkreślających przy tym nie tylko zwiększenie zależności UE od rosyjskiego surowca, lecz także utratę znaczenia Ukrainy jako państwa tranzytowego. W artykule omówiono znaczenie gazu ziemnego w Niemczech, przede wszystkim w kontekście procesu transformacji energetycznej oraz przedstawiono odmienne stanowiska wobec Nord Stream 2, prezentowane przez rząd federalny, część elity politycznej i niektóre pozarządowe organizacje ekologiczne.

Słowa kluczowe: Niemcy, Unia Europejska, gaz ziemny, Nord Stream 2