



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 41 (1483), 26 kwietnia 2017 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski ● Bartosz Wiśniewski ● Rafał Tarnogórski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Karolina Borońska-Hryniewiecka ● Anna Maria Dynier ● Aleksandra Gawlikowska-Fyk
Sebastian Płóciennik ● Patrycja Sasnal ● Justyna Szczudlik ● Marcin Terlikowski ● Tomasz Żornaczuk

Negocjacje Komisji Europejskiej z Rosją w sprawie Nord Stream 2

Aleksandra Gawlikowska-Fyk, Szymon Zaręba

Komisja Europejska zaproponowała, by status prawny gazociągu Nord Stream 2 uregulować porozumieniem między Rosją a Unią Europejską, które wynegocjowałaby w imieniu państw członkowskich. Warunkiem poparcia propozycji Komisji powinno być zagwarantowanie, że umowa potwierdzi bezsprzeczne stosowanie unijnego prawa energetycznego do całego gazociągu. Konsekwencją takiego stanowiska może być również otwarcie dyskusji o statusie Nord Stream 1.

W marcu br. Komisja Europejska (KE) zaproponowała podjęcie w imieniu państw członkowskich negocjacji z Rosją w sprawie gazociągu Nord Stream 2. Jest to reakcja na list ministrów energii z Danii i Szwecji, którzy poprosili KE o zajęcie stanowiska w sprawie stosowania prawa unijnego do gazociągu. Odpowiedź komisarzy – Maroša Šefčoviča i Miguela Ariasa Cañete – wskazuje, że w ocenie Komisji sytuacja prawna Nord Stream 2 jest niejasna i należy ją doprecyzować w umowie międzyrządowej. Propozycja pojawia się w czasie, gdy przyspieszają przygotowania do realizacji inwestycji. Gazprom składa wnioski w sprawie pozwoleń na budowę w kolejnych krajach: w Szwecji, Finlandii, Danii, Niemczech oraz Rosji. W Niemczech rozpoczęły się publiczne konsultacje w tej sprawie. Jednocześnie zachodnioeuropejskie koncerny: Engie, OMV, Shell, Uniper i Wintershall zobowiązały się właśnie do współfinansowania projektu. Zakończenie inwestycji jest planowane na 2019 r.¹

Motywacje KE. Komisja zaproponowała, że podejmie negocjacje z Rosją nad projektem Nord Stream 2 z przyczyn prawnych i politycznych. Głównym powodem są wątpliwości co do stosowania unijnego prawa energetycznego do Nord Stream 2 jako gazociągu podmorskiego, rozpoczynającego się poza granicami UE. Wynikają one z interpretacji dyrektywy gazowej, której przepisy odnoszą się do połączeń wzajemnych definiowanych jako połączenia między państwami członkowskimi. Nieuregulowana, zdaniem KE, sytuacja prawna ma dwie konsekwencje. Po pierwsze, do Nord Stream 2 nie mają zastosowania zasady unijnego prawa energetycznego – przejrzyste taryfy, dostęp stron trzecich oraz rozdzielenie działalności przesyłowej i związanej z dostarczaniem gazu. Po drugie, istnieje ryzyko funkcjonowania gazociągu w prawnej próżni lub pod rządami prawa państwa trzeciego.

Z politycznego punktu widzenia Nord Stream 2 jest przez instytucje unijne oceniany inaczej niż Nord Stream 1, który uzyskał status projektu wspólnego zainteresowania i był promowany jako zwiększający bezpieczeństwo UE. Nord Stream 2 nie tylko nie spełnia tego warunku – nie dywersyfikuje źródeł ani tras dostawy gazu – lecz także jest sprzeczny ze strategią unii energetycznej. W koncepcji unii energetycznej z 2015 r. Komisja przekonywała, że UE musi zdywersyfikować dostawy gazu i zwiększyć odporność na ich zakłócenia, m.in. poprzez ograniczenie zależności od dominujących dostawców i znalezienie alternatywnych źródeł. Z kolei we wcześniejszej strategii na rzecz bezpieczeństwa energetycznego z 2014 r. twierdziła

¹ Więcej: Z. Nowak, *Nord Stream-2 – ciąg dalszy gry interesów*, „Biuletyn PISM”, nr 88 (1325), 14 października 2015 r.

wprost, że największym problemem jest jednostronne uzależnienie od Rosji. Powinno to wyznaczać polityczne ramy oceny Nord Stream 2 przez KE.

Status innych gazociągów. Opinia KE o niejasnym statusie prawnym Nord Stream 2 wyraźnie różni się od stanowiska, jakie zajmowała Komisja w podobnych przypadkach w ostatnich latach. W 2014 r. sprzeciwiła się planom Bułgarii, chcącej wyłączyć spod obowiązywania trzeciego pakietu energetycznego odcinek gazociągu South Stream, który miał biec z Rosji do Bułgarii po dnie Morza Czarnego. Wprawdzie przez obszar UE – bułgarskie morze terytorialne i fragment lądowy w pobliżu Warny – miało przebiegać niecałe 20 km z ponad 900 km rury, jednak zdaniem KE nie miało to wpływu na konieczność przestrzegania unijnych przepisów. Pod groźbą podjęcia kroków prawnych przez KE Bułgaria wstrzymała realizację prac, co doprowadziło do zarzucenia projektu przez Rosję.

Z kolei w przypadku budowanego obecnie gazociągu transadriatyckiego (TAP), który przez Morze Adriatyckie i nienależącą do UE Albanie ma połączyć Włochy i Grecję, władze tych trzech państw z własnej inicjatywy zdecydowały o zastosowaniu trzeciego pakietu energetycznego do całego projektu. W 2013 r. Komisja zaaprobowała ich decyzję, wprowadzając do uzgodnień tylko niewielkie zmiany.

Mniej rygorystycznymi regulacjami są objęte tzw. gazociągi kopalniane, które mają transportować gaz bezpośrednio ze złóż. Są to m.in. Green Stream z Libii do Włoch i Medgaz z Algierii do Hiszpanii, oddane do użytku odpowiednio w 2004 i 2011 r. Nord Stream 2 jest jednak typowym połączeniem między dwoma systemami gazowymi i nie można do niego zastosować definicji gazociągu kopalnianego. Powinien więc podlegać wymaganiom trzeciego pakietu. Pod tym względem sytuacja faktyczno-prawna istniejącego gazociągu Nord Stream 1 nie jest odmienna.

Wnioski i rekomendacje. Komisja twierdzi, że sytuacja prawna gazociągu Nord Stream 2 jest niejasna. Jednak jej wcześniejsze działania wskazują, że przepisy trzeciego pakietu mają zastosowanie do podmorskich gazociągów przesyłowych, biegnących przez państwa trzecie lub z tych państw do UE. Jest to spójne z tzw. decyzją IGA², która stanowi, że dla właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego energii import energii do UE musi w pełni podlegać zasadom unijnym. Takie stanowisko Komisja zajęła w sprawie South Stream. Jest to uzasadnione, gdyż stosowanie trzeciego pakietu do gazociągów łączących państwa UE – np. swobodny wybór dostawcy gazu – staje się w dużej mierze fikcją, jeżeli unijne przepisy nie są przestrzegane już w momencie transportu surowca do Unii. Dlatego państwo UE, przez którego terytorium przebiega gazociąg, powinno zapewnić jego funkcjonowanie zgodne z prawem unijnym, nawet pomimo braku odpowiedniej umowy. Tylko takie rozwiązanie może zapobiec obniżaniu wymogów regulacyjnych do narzucanego przez państwa trzecie najniższego wspólnego mianownika (*race to the bottom*), szkodzącemu konkurencji i bezpieczeństwu dostaw do UE. Zarazem z przyczyn technicznych nie można realnie objąć różnymi reżimami regulacyjnymi części gazociągu, które nie mają własnych punktów wejścia/wyjścia. Konieczne jest więc zastosowanie przepisów unijnych do całego odcinka między dwoma najbliższymi punktami, czyli – w wypadku Nord Stream 2 – między niemieckim i rosyjskim wybrzeżem.

Inicjatywa Komisji, by podjąć negocjacje z Rosją w celu wyjaśnienia reżimu prawnego Nord Stream 2, jest pozytywna. Przeczy tezie Niemiec, że jest to przedsięwzięcie czysto komercyjne, co wyłącza ingerencję na szczeblu międzypaństwowym. Ukierunkowuje też dalszą dyskusję z Rosją i Gazpromem, gdyż politycznie uniemożliwia kwestionowanie konieczności poddania Nord Stream 2 regułom zapewniającym poszanowanie prawa UE. Do uzyskania mandatu negocjacyjnego przez KE będzie jednak konieczna zgoda wszystkich państw UE, a szanse na ich jednomysłność są umiarkowane. Propozycja Komisji odpowiada wprawdzie oczekiwaniom Szwecji i Danii, ale podważa stanowisko Niemiec, które twierdzą, że mają nad gazociągiem wyłączną jurysdykcję. Z kolei umowa, która będzie wymuszać dostosowanie gazociągu do prawa UE i kwestionować monopol eksportowy Gazpromu, napotka opór Rosji. Konsekwencją może być również otwarcie dyskusji o statusie Nord Stream 1.

Umowa KE z Rosją może być korzystna dla UE i Polski, jeśli będzie zawierać jasne potwierdzenie, że obowiązujące prawo UE ma bezwarunkowe zastosowanie do całego gazociągu Nord Stream 2, zwłaszcza w zakresie rozdziału właścicielskiego, zasady dostępu strony trzeciej i regulacji taryfowych. W takim kształcie pozwoli ona także uregulować inne aspekty funkcjonowania gazociągu, np. szczegółowe warunki dostępu i handlu, kwestie związane z ochroną środowiska, a nawet z bezpieczeństwem. Umożliwi też wymuszenie poszanowania prawa UE w odniesieniu do Nord Stream 2 na organach regulacyjnych państw członkowskich. Tak wyznaczone ramy dla zawarcia umowy przemawiałyby za poparciem przez Polskę dążeń KE do negocjacji z Rosją. Pozwoliłoby to uzyskać większy niż obecnie wpływ na kształtowanie statusu Nord Stream 2.

² Więcej: A. Gawlikowska-Fyk, W. Gruszczyński, Z. Nowak, *Pakiet gazowy: kolejny etap starań o wzmocnienie odporności energetycznej UE*, „Biuletyn PISM”, nr 9 (1359), 3 lutego 2016 r.