



## Perspektywa ukończenia Nord Stream 2 podczas prezydentury Bidena

Bartosz Bieliszczuk

Niemieckie władze liczą, że administracja Joe Bidena złagodzi politykę sankcji wobec Nord Stream 2. W tym celu dyplomacja Niemiec zabiega o przyzwolenie USA na ukończenie i uruchomienie gazociągu. Prezydent USA stoi w tej kwestii przed dylematem: jest krytyczny wobec NS2, ale jednocześnie szuka zbliżenia z sojusznikami takimi jak Niemcy. Ustępstwa nie są wykluczone, lecz utrudni je m.in. ponadpartyjny sprzeciw Kongresu wobec gazociągu.

Budowę NS2 wstrzymano na ponad rok w grudniu 2019 r., gdy w związku z groźbą sankcji USA [z prac wycofała się Allseas](#), kluczowa firma dysponująca wyspecjalizowanymi jednostkami do układania rur. Prace przy brakującym ponadstukilometrowym odcinku duńskim zostały wznowione w lutym 2021 r. przez rosyjskie jednostki biorące na siebie ryzyko sankcji. Do ułożenia pozostało ponadto ok. 30 km w wodach Niemiec. Trudno jednak przewidzieć termin uruchomienia gazociągu. Jako datę ukończenia pierwszej z dwóch nitek NS2 podaje się czerwiec lub lipiec br. Sankcje USA wymierzone są jednak także w certyfikatorów technicznych ([których nie da się łatwo zastąpić](#)), co również oznacza problem z uruchomieniem NS2.

**Dotychczasowa polityka USA.** Pomimo ostrej retoryki Donald Trump długo nie podejmował zdecydowanych kroków przeciw NS2, które [umożliwiła mu np. przyjęta 2 sierpnia 2017 r. ustawa CAATSA](#). Wiodącą rolę odegrał Kongres, m.in. uchwalając (w grudniu 2019 r.) ustawę PEESA przewidującą sankcje wobec firm zaangażowanych w układanie gazociągu na głębokości 30 m lub większej (spowodowało to wycofanie się Allseas), a następnie [dając do ich zaostrenia](#). Najważniejsze działania administracji Trumpa podejmowała od połowy 2020 r. W lipcu [Departament Stanu zmienił wytyczne dotyczące stosowania CAATSA](#), co naraziło na sankcje spółki, które zawarły kontrakty przy NS2 przed przyjęciem tej ustawy. Było to sygnałem, że administracja jest gotowa objąć sankcjami firmy z krajów sojuszniczych kontynuujące prace przy NS2. Podobnym sygnałem była zmiana wytycznych ws.

stosowania PEESA w październiku 2020 r. – odtąd sankcje groziły spółkom zapewniającym dobra i usługi „niezbędne lub kluczowe” dla jednostek układających gazociąg na 30 m lub głębiej. W efekcie [z części prac wycofał się certyfikator DNV GL](#). Firma ta ostatecznie porzuciła projekt [po przyjęciu przez Kongres poprawek do PEESA](#), które rozszerzyły katalog aktywności podlegających sankcjom (weszły w życie 1 stycznia 2021 r.). Dodatkowo, 19 stycznia, tj. dzień przed zakończeniem kadencji, administracja Trumpa nałożyła sankcje na KVT-RUS – rosyjskiego właściciela barki Fortuna, która pomaga ukończyć NS2. [Niemcy, które bezskutecznie starały się przeciwdziałać takim decyzjom](#), mają nadzieję, że Joe Biden zmieni tę politykę.

**USA wobec NS2 za kadencji Bidena.** Nowa administracja jest bardziej otwarta na rozmowy na temat sankcji i będzie starała się polepszyć relacje z Niemcami. Krytycznie ocenia jednak NS2 i może nie być skłonna do daleko idących ustępstw m.in. ze względu na nacisk Kongresu, represyjną politykę władz rosyjskich, a także amerykańsko-niemieckie rozbieżności (np. w polityce wobec Chin). Przyjęte dotychczas ustawy dają Kongresowi możliwości nacisku politycznego na prezydenta. Zgodnie z PEESA ewentualne odstąpienie (waiver) od obowiązkowych sankcji wymaga przedstawienia Kongresowi uzasadnienia, że leży to w interesie narodowym USA. Ochrona NS2 przed zastosowaniem obostrzeń wymaga więc aktywnych działań prezydenta wbrew Kongresowi, bez których znalezienie np. certyfikatora dla uruchomienia NS2 napotka trudności. Kongresmani, podobnie jak administracja, [nie chcą uderzać](#)

## BIULETYN PISM

[sankcjami w sojuszników](#), co nie oznacza jednak rezygnacji z działań przeciw NS2. Między innymi Bob Menendez (demokrata, szef senackiej komisji ds. zagranicznych) sprzeciwił się obejmowaniu sankcjami niemieckich urzędników, ale popiera ich stosowanie w celu powstrzymania NS2. Przykładem [ponadpartyjnego konsensusu](#) w tej sprawie jest m.in. fakt, że gdy 16 lutego minął termin przedłożenia przez prezydenta obowiązkowego raportu ws. podmiotów zaangażowanych w budowę NS2 (podlegających sankcjom na podstawie PEESA), kongresmani z obu partii wezwali do przedstawienia m.in. informacji o planowanych sankcjach i otrzymanych ofertach ich złagodzenia (czyli w praktyce – szczegółów na temat ew. ofert Niemiec). Ostatecznie administracja Bidena przedstawiła raport 19 lutego, jednak wskazała w nim tylko KVT-RUS (tj. podmiot objęty sankcjami na podstawie CAATSA przez administrację Trumpa miesiąc wcześniej) i barkę Fortuna. Za tak ograniczone działania administracja została skrytykowana przez członków Kongresu. Potwierdza to, że nowa administracja może być otwarta na rozmowy z Niemcami i w związku z tym nie chce na razie zaostrzać polityki sankcji.

Działania USA przeciw NS2 mogą się jednak nasilić ze względu na chęć ukarania Rosji za łamanie praw człowieka (np. [próbę zamordowania przez rosyjskie służby Aleksieja Nawalnego](#) oraz [skazanie go na kolonię karną](#)) i konfrontacyjną politykę zagraniczną. W związku z tym kongresmani wyszli z inicjatywą nowych sankcji wobec Rosji. Nie dotyczą one wprowadzenia NS2, jednak sprawią, że złagodzenie polityki ws. gazociągu będzie politycznie trudne.

Niemcy mogłyby polepszyć swoją pozycję w negocjacjach z USA ws. NS2, popierając np. politykę USA wobec Chin (postrzeganych przez Amerykanów jako jedno z największych wyzwań). Jednak niemieckie władze, [wbrew krytyce USA i części państw UE, forsują porozumienie inwestycyjne UE-Chiny](#). Na ich działania wpływać może też fakt, że we wrześniu odbędą się wybory do Bundestagu, po których [do rządzącej koalicji mają szansę wejść Zieloni](#). Prawdopodobnie skomplikuje to plany zwolenników NS2: Zieloni są krytyczni wobec gazociągu, a ich udział w rządzie może oznaczać dodatkowy spór z USA dotyczący np. polityki obronnej. Dodatkowo mobilizuje to niemiecki rząd do szybkiego wynegocjowania porozumienia z USA. Według medialnych doniesień Niemcy zabiegają o odstąpienie przez USA od sankcji w zamian za niemieckie gwarancje przeciwdziałania negatywnym skutkom NS2. Ich elementem ma być mechanizm chroniący [Ukrainę przed utratą tranzytu](#)

[gazu na rzecz NS2](#) (pozbawienie jej tranzytu jest długofalowym celem Rosji). W przypadku wstrzymania przesyłu gazu przez terytorium Ukrainy mechanizm miałby powodować ograniczenie importu surowca do Niemiec przez NS2, zniechęcając Rosjan do tego typu działań. Niemieckie władze są jednak przeciwne gwarantującej to „automatycznej” procedurze (preferując uznaniową, która zostawia decyzję w ich gestii). Stanowi to potwierdzenie największego problemu związanego ze stosunkiem Niemiec do NS2: braku możliwości zapewnienia wiarygodnych i jednoznacznych gwarancji zapobiegających wykorzystaniu gazociągu przez Rosję do realizacji jej politycznych celów.

**Wnioski i perspektywy.** Nawet jeśli budowa NS2 będzie przebiegać bez zakłóceń, uruchomienie go napotka przeszkody w związku z sankcjami USA. Wysiłki niemieckiej dyplomacji w najbliższych miesiącach będą skupiać się na przeciwdziałaniu tym obostrzeniom. Ma to związek nie tylko z chęcią szybkiego uruchomienia NS2, ale także perspektywą wyborów w Niemczech, po których rząd mogą współtworzyć Zieloni.

Ewentualne wypracowanie mechanizmu chroniącego Ukrainę będzie trudne i ani jego uznaniowy, ani automatyczny wariant nie rozwiążą zagrożeń związanych z NS2, na które zwraca uwagę Polska. Uznaniowość decyzji o ograniczeniu importu przez NS2 nie odstraszy Rosji od przerwania tranzytu przez ukraińskie gazociągi np. pod pretekstem awarii technicznych. Niemieccy decydenci nie będą wówczas skłonni dodatkowo ograniczać import do UE przez NS2 (szczególnie np. jeśli będzie to miało miejsce zimą) ani nawet uznać takich działań Rosjan za motywowane politycznie. Natomiast automatyczny mechanizm mógłby być podważony przez Gazprom na drodze sądowej jako niezgodny z prawem UE. Zgoda administracji USA na podobne rozwiązanie nie uchroni więc Ukrainy przed utratą tranzytu na rzecz NS2.

Determinacja niemieckich władz, by ukończyć gazociąg (a także pojawiające się sugestie niemieckich przywódców, że [NS2 pomoże w realizacji polityki klimatycznej](#), lub że jest elementem politycznego zbliżenia z Rosją) potwierdzają obawy Polski o długoterminowe, negatywne implikacje inwestycji dla UE i NATO. W związku z transatlantyckimi i ogólnoeuropejskimi konsekwencjami projektu powinien on być przedmiotem szerokich konsultacji oraz debaty, [czemu długo sprzeciwiały się władze Niemiec](#). Włączenie Polski oraz pozostałych państw regionu do rozmów USA–Niemcy o przyszłości projektu może przełożyć się na wzmocnienie więzi transatlantyckich oraz zaufania pomiędzy sojusznikami.