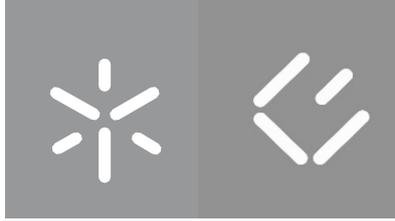


Universidade do Minho
Escola de Economia e Gestão

Diogo Miguel Lopes de Oliveira

As Divergências Políticas e Económicas sobre o
Nord Stream 2: Os Casos da Alemanha e da
Comissão sob a Lente do Intergovernamentalismo
Liberal



Universidade do Minho
Escola de Economia e Gestão

Diogo Miguel Lopes de Oliveira

**As Divergências Políticas e Económicas sobre o
Nord Stream 2: Os Casos da Alemanha e da
Comissão sob a Lente do Intergovernamentalismo
Liberal**

Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais

Trabalho efetuado sob a orientação da
**Prof^a Doutora Ana Paula Lima Pinto Oliveira
Almeida Brandão**

maio de 2023

DIREITOS DE AUTOR E CONDIÇÕES DE UTILIZAÇÃO DO TRABALHO POR TERCEIROS

Este é um trabalho académico que pode ser utilizado por terceiros desde que respeitadas as regras e boas práticas internacionalmente aceites, no que concerne aos direitos de autor e direitos conexos.

Assim, o presente trabalho pode ser utilizado nos termos previstos na licença abaixo indicada.

Caso o utilizador necessite de permissão para poder fazer um uso do trabalho em condições não previstas no licenciamento indicado, deverá contactar o autor, através do RepositóriUM da Universidade do Minho.

Licença concedida aos utilizadores deste trabalho



Atribuição-NãoComercial-SemDerivações
CC BY-NC-ND

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

AGRADECIMENTOS

Chegado o momento dos agradecimentos, gostaria de expor a relevância de algumas pessoas sem as quais esta conclusão pertencia ao domínio do impossível.

Em primeiro lugar, agradeço toda a disponibilidade, orientação e conselhos prestados pela Professora Doutora Ana Paula Brandão.

Apresento os meus agradecimentos à minha família que me acompanhou ao longo de todo este processo.

Agradeço à Marta pelo apoio incansável que me deu ao longo deste último ano que demonstrou ser essencial para ultrapassar as barreiras que surgiram durante a investigação.

Agradeço aos meus amigos Ana, Pedro e Ricardo pelo apoio e conselhos que foram essenciais para encarar este desafio.

DECLARAÇÃO DE INTEGRIDADE

Declaro ter atuado com integridade na elaboração do presente trabalho académico e confirmo que não recorri à prática de plágio nem a qualquer forma de utilização indevida ou falsificação de informações ou resultados em nenhuma das etapas conducente à sua elaboração.

Mais declaro que conheço e que respeitei o Código de Conduta Ética da Universidade do Minho.

RESUMO

Desde o anúncio do *Nord Stream 2*, verificou-se a existência de diferentes interpretações sobre a sua natureza. Neste contexto, a Alemanha, principal interessado no projeto, defendeu a lógica económica do mesmo. Contrariamente, a Comissão, principal opositor do gasoduto, insistiu em atribuir uma dimensão política ao mesmo. A presente dissertação objetiva compreender de que forma o *Nord Stream 2* suscitou divergências políticas e económicas nos casos da Alemanha e da Comissão nos anos compreendidos entre 2015, ano de anúncio da construção do *Nord Stream 2*, e 2022, ano em que ocorreu a suspensão do gasoduto. Para responder à pergunta de investigação, utilizamos o quadro teórico do Intergovernamentalismo Liberal. Esta abordagem teórica considera que os Estados-Membros, através da União Europeia, procuram, pelas negociações, alcançar as suas preferências nacionais. Não obstante a importância dos Estados, os atores privados inseridos na área doméstica são relevantes, sobretudo, na definição do interesse nacional. O quadro conceitual do Empreendedorismo Político (*policy entrepreneurship*), permitiu uma melhor compreensão sobre o papel da Comissão para com o *Nord Stream 2*. O referido conceito, compreende que um Empreendedor Político, perante um cenário de crise, é capaz de identificar a abertura de uma janela de oportunidade, o que lhe permite efetuar uma mudança política. A investigação foi realizada através de dois estudos de caso, que exploram o papel da Alemanha e da Comissão em relação ao *Nord Stream 2*. Foi utilizado o método comparativo na análise do papel desempenhado por dois atores distintos em torno do mesmo fenómeno, ou seja, o *Nord Stream 2*. O estudo conclui que as divergências económicas ocorreram para a Alemanha face à contestação do seu papel enquanto principal distribuidor de gás russo na UE, assim como as tarifas que iria passar a auferir em prejuízo, sobretudo, da Ucrânia. A Alemanha foi confrontada com sérios obstáculos políticos impostos pela Comissão e pelos EUA, que colocaram em causa a prossecução do interesse nacional sobre o *Nord Stream 2*. Com a invasão da Ucrânia pela Rússia, a Alemanha abdicou da classificação económica do *Nord Stream 2* e reconheceu as suas implicações políticas. A Comissão, desde o anúncio do *Nord Stream 2*, contestou a posição da Alemanha e a defesa da lógica económica sobre o gasoduto. Este facto implicou a atribuição de uma dimensão política a este assunto (politização) por parte da Comissão. Consequentemente, as divergências políticas evidenciadas por este ator encontram o seu fundamento pela argumentação de que o gasoduto retirava o estatuto da Ucrânia enquanto principal Estado de trânsito. Além disso também proporcionaria um aumento sobre a dependência da UE em relação ao gás russo e sobre uma única rota composta pelo *Nord Stream 1* e 2. A Comissão, através de duas tentativas, designadamente, o mandato e revisão da Diretiva 2009/73/CE, intensificou a politização em torno do *Nord Stream 2*. Este facto verifica-se pelas divisões que ocorreram na UE. Face à invasão da Ucrânia, a

Comissão manteve a sua posição inicial e demonstrou a sua oposição política, sobretudo no que se refere aos efeitos negativos sobre a dependência da UE para com o gás russo. A suspensão do processo de certificação do *Nord Stream 2* permitiu um atenuar das divergências entre os dois atores.

Palavras-chave: Alemanha; Comissão Europeia; Empreendedorismo Político; Intergovernamentalismo Liberal; *Nord Stream 2*; Política Energética.

ABSTRACT

Since the announcement of Nord Stream 2, there have been different interpretations about its nature. In this context, Germany, as the main stakeholder, defended the economic logic of the project. On the other hand, the European Commission, as the main opponent of the pipeline, insisted on attributing a political dimension to it. This dissertation aims to understand how Nord Stream 2 raised political and economic divergences in the cases of Germany and the Commission in the years from 2015, when the construction of Nord Stream 2 was announced, to 2022, the year the pipeline was suspended. To answer the research question we use the theoretical framework of Liberal Intergovernmentalism. This theoretical approach considers that the Member-States, through the European Union, seek, over negotiations, to achieve their national preferences. Notwithstanding the importance of the states, private actors inserted in the domestic field are relevant, primarily, in the definition of national interest. The conceptual framework of this dissertation, composed by political entrepreneurship, allowed for a better understanding of the Commission's role on Nord Stream 2. This concept understands that a political entrepreneur, when faced with a crisis scenario, is able to identify the opening of a window of opportunity, allowing it to make a policy change. The research was conducted through two case studies, which explore the roles of Germany and the Commission in relation to Nord Stream 2. The study concludes that economic divergences occurred for Germany in contesting its role as the main distributor of Russian gas in the EU, as well as the tariffs it would receive in detriment of Ukraine in particular. Germany was confronted with serious political obstacles imposed by the Commission and the US, which compromised the pursuit of national interest on Nord Stream 2. With the invasion of Ukraine by Russia, Germany gave up on the economic classification of Nord Stream 2 and recognized its political implications. The Commission, since the announcement of Nord Stream 2, has contested Germany's position and defence of the economic logic of the pipeline. The Commission has classified the pipeline as a political project. Accordingly, the political disagreements highlighted by this actor are based on the argument that the pipeline would take away Ukraine's status as a major transit state. Furthermore, the Commission argued that the pipeline would also increase the EU's dependence on Russian gas and on a single route composed of Nord Stream 1 and 2. The Commission, in two attempts, the mandate and the revision of Directive 2009/73/EC, intensified the politicization around Nord Stream 2. This is evidenced by the divisions that have occurred within the EU. With the invasion of Ukraine, the Commission maintained its initial position and demonstrated its political opposition, particularly on the negative effects of EU's excessive dependence on Russian gas. The suspension of the Nord Stream 2 certification process allowed for the disagreements between the two actors on this issue to ease.

Keywords: Energy Policy; European Commission; Germany; Liberal Intergovernmentalism; Nord Stream 2; Policy Entrepreneurship.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO.....	1
Justificação Temática	1
Estado da Arte	4
Problemática	6
Metodologia e Delimitação	7
Estrutura da Dissertação.....	10
1. ENQUADRAMENTO TEÓRICO E CONCEPTUAL: INTERGOVERNAMENTALISMO LIBERAL E EMPREENDEDORISMO POLÍTICO / POLITIZAÇÃO.....	12
1.1. Intergovernamentalismo Liberal.....	12
1.1.1. O Papel dos Estados e atores domésticos.....	12
1.1.2. As três etapas do Intergovernamentalismo Liberal	13
1.2. Empreendedorismo Político.....	16
1.3. Politização	18
1.4. Considerações Finais.....	18
2. AS CRISES DA UCRÂNIA NO CONTEXTO DAS RELAÇÕES ENERGÉTICAS UE-RÚSSIA: CONTRIBUTO PARA A CRIAÇÃO DE UMA VISÃO ESTRATÉGICA NO SETOR DA ENERGIA.....	20
2.1. A preponderância do gás nas Relações Energéticas entre a UE e a Rússia.....	20
2.2. Acordo de Parceria e Cooperação (1994).....	21
2.3. Diálogo Energético UE – Rússia (2000).....	22
2.4. Crise de gás na Ucrânia (2006).....	24
2.5. Crise de gás na Ucrânia (2009).....	26
2.6. Crise na Ucrânia (2014)	34
2.7. Estratégia Europeia de Segurança Energética (2014)	37
2.8. Estratégia-Quadro para a União da Energia (2015).....	41
2.9. Considerações Finais.....	44
3. <i>NORD STREAM 2</i>: O PAPEL DA ALEMANHA	46
3.1. As origens e características do <i>Nord Stream 2</i>	46
3.2. A reação do Governo alemão ao <i>Nord Stream 2</i>	48
3.3. Os interesses das elites empresarias e a oposição política da Comissão.....	51
3.4. <i>Nord Stream 2</i> : Uma escolha racional para diversificar as rotas da UE.....	54
3.5. Sanções dos EUA ao <i>Nord Stream 2</i> : A reação da Alemanha	56
3.6. Os efeitos negativos do <i>Nord Stream 2</i> sobre a Ucrânia	60
3.7. Invasão da Ucrânia e a suspensão do <i>Nord Stream 2</i>	62
3.8. Considerações Finais.....	67

4. <i>NORD STREAM 2</i>: O PAPEL DA COMISSÃO	69
4.1. A intransigência intergovernamental e os desafios ao Empreendedorismo Político da Comissão	69
4.2. A reação da Comissão ao <i>Nord Stream 2</i>	72
4.3. Os limites das competências da Comissão: Acordo UE-Rússia sobre o <i>Nord Stream 2</i>	79
4.4. O uso da lei europeia de energia para fins políticos: alteração da Diretiva 2009/73/CE..	83
4.5. A invasão da Ucrânia e a suspensão do <i>Nord Stream 2</i> : a reação da Comissão	88
4.6. Considerações Finais.....	89
CONCLUSÃO.....	91
APÊNDICE.....	100
BIBLIOGRAFIA.....	101

Lista de abreviaturas

APC	Acordo de Parceria e Cooperação
BCM	Mil Milhões de Metros Cúbicos de Gás
CAATSA	<i>Countering America's Adversaries Through Sanctions Act</i>
CE	Comunidade Europeia
EM	Estados-Membros
EUA	Estados Unidos da América
GNL	Gás Natural Liquefeito
MCM	Mil Metros Cúbicos de Gás
MMCM	Milhões de Metros Cúbicos de Gás
MREA	Ministério das Relações Exteriores da Alemanha
OMV	<i>Österreichische Mineralölverwaltung Aktiengesellschaft</i>
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PEESA	<i>Protecting Europe's Energy Security</i>
SHELL	<i>Shell Oil Company</i>
TFUE	Tratado Sobre o Funcionamento da União Europeia
UE	União Europeia
UNIPER	<i>UNIPER SE</i>
ZEE	Zona Económica Exclusiva
Wintershall	<i>Wintershall DEA</i>

INTRODUÇÃO

Justificação Temática

O *Nord Stream 2* proporcionou a existência de divergências entre múltiplos atores no seio da UE e também à escala internacional. Começamos por destacar os principais intervenientes. A Alemanha é um Estado-Membro (EM) da União Europeia (UE), que se demonstrou intransigente em reconhecer as implicações políticas do *Nord Stream 2* e defendeu de forma constante a natureza comercial do projeto. Por outro lado, a Comissão Europeia criticou de forma evidente o novo gasoduto, o que resultou na sua politização.

A presente investigação encontra relevância perante a crescente tensão entre a UE e a Rússia sobre a atual situação da Ucrânia. Acresce ao referido, a vontade demonstrada pela UE em diversificar as suas fontes de energia e reduzir, de forma progressiva, a dependência do gás natural importado à Rússia (Comissão Europeia 2022a; Comissão Europeia 2022b). De acordo com dados atualizados provenientes do *Eurostat*, a UE importou cerca de 42% de gás natural à Rússia, em 2020. No ano seguinte registou-se uma pequena redução, pese embora, a percentagem de gás importado se cifrasse nos 39.2%. No primeiro trimestre do ano de 2022, período que se inicia a invasão da Rússia à Ucrânia, 31.3 % das importações de gás da UE eram provenientes da Rússia (Eurostat 2022).

Na fase inicial da investigação demonstra-se pertinente efetuar uma breve contextualização das relações energéticas entre a UE e a Rússia, no contexto das crises que decorreram na Ucrânia durante 2006, 2009 e 2014. Esta decisão permite-nos obter uma melhor compreensão sobre a posição dos dois atores – Alemanha e Comissão – em relação ao *Nord Stream 2*. No âmbito das relações entre a UE e a Rússia a energia assume um papel de extrema relevância. Esta importância deve-se, em grande parte, à própria dimensão política do projeto. Dito de outro modo, o desejo de diversificação de fornecedores, através da construção de novos gasodutos ou terminais de Gás Natural Liquefeito (GNL), depende de dois fatores cruciais, designadamente, o fator temporal e um investimento financeiro elevado (Siddi 2020). A degradação das relações entre os dois atores mencionados constata-se devido à instabilidade vivenciada na Ucrânia, da qual se destacam as duas crises de gás ocorridas nos anos de 2006 e de 2009. A existência de disputas entre a Rússia e a Ucrânia relativas às questões relacionadas com o preço e o trânsito do gás, marcaram o início de um permanente cenário de volatilidade no setor energético. A instabilidade é melhor explicada pelo papel desempenhado pela Ucrânia enquanto principal Estado de trânsito do gás oriundo da Rússia com destino à UE (Stern 2006; Pirani, Stern & Yafimava 2009). Embora

supramencionado, constatou-se uma nova dimensão na instabilidade relativa às relações energéticas entre a UE e a Rússia, aquando da nova crise na Ucrânia, a datar o ano de 2014.

Perante o cenário de instabilidade instalado, surgiu a Estratégia Europeia de Segurança Energética (2014). Este é um documento estratégico que reconheceu as debilidades da UE no setor do gás e salientou a existência de uma excessiva dependência energética para com um Estado (Rússia). Neste contexto, a atuação na Ucrânia revelou-se cada vez mais preocupante, particularmente, quando se confronta com os valores elevados importados por certos EM, como é o caso da Alemanha (European Commission 2014a, 2). Em 2015, a Comissão apresentou uma Estratégia-Quadro para a União da Energia (2015). A referida Estratégia-Quadro salientou a priorização de cinco objetivos relacionados com o panorama energético ao nível da UE. Em primeiro lugar consta o aumento da segurança energética da UE. Desta forma objetivava-se adquirir uma resposta à conduta da Rússia na Ucrânia e à crescente preocupação sobre a excessiva dependência energética da UE para com este Estado em particular (European Commission 2015, 4). Ainda no mesmo ano foi anunciada a implementação de um novo projeto no setor do gás designado como *Nord Stream 2*. O projeto contava com o apoio da *Gazprom* e de outras cinco empresas europeias pertencentes ao setor energético. Destas destacamos a presença e participação da *Österreichische Mineralölverwaltung Aktiengesellschaft (OMV)*, *Wintershall DEA (Wintershall)* e a *Uniper SE (Uniper)*.

Face ao sucedido, salientamos, neste estudo, o papel desempenhado pela Alemanha (defensor do interesse nacional) e as empresas de gás¹ na defesa do racional económico do *Nord Stream 2*. Estes menosprezavam a existência de implicações de natureza política, nomeadamente sobre a Ucrânia, e as diversas contrapartidas negativas sobre a segurança energética da UE. Durante a Presidência de Donald Trump, os Estados Unidos da América (EUA) tentaram travar a construção do gasoduto pela via de sanções aos atores envolvidos na construção do *Nord Stream 2*. Neste sentido, o Governo alemão interpretou as sanções através de uma lógica política e condenou a interferência de Washington na soberania do Estado alemão, tendo em conta que o próprio é autónomo nas suas escolhas energéticas. Aquando da eleição de Joe Biden verificou-se uma modificação na posição dos EUA. Este ator, em conjunto com a Alemanha, conseguiu elaborar um acordo no sentido da construção do *Nord Stream 2*, pese embora se salvasse e preserve a relevância da Ucrânia enquanto Estado de trânsito. Apesar dos

1 Para além das empresas de gás envolvidas no Nord Stream 2 e merecedoras de análise (e.g. Wintershall e Uniper), a empresa austríaca OMV e o papel do seu Diretor Executivo, Rainer Seele, demonstram-se uteis para enriquecer a nossa análise. O Diretor Executivo da OMV, Rainer Seele, assume funções como representante máximo na AHK. Neste contexto, Rainer Seele representa os interesses económicos da comunidade empresarial alemã com negócios na Rússia (Gens 2019, 12).

esforços e da cooperação entre os referidos atores constatou-se a invasão da Ucrânia pela Rússia, suspendendo, de modo consequente, a construção do *Nord Stream 2*.

Por outro lado, analisamos o papel da Comissão enquanto um ator supranacional (representativo do interesse comum). Este assumiu uma postura crítica e interventiva face ao novo gasoduto. Esta posição encontra fundamento no facto de a Comissão compreender que o *Nord Stream 2* aumenta a insegurança energética da UE e coloca em causa a relevância da Ucrânia enquanto Estado de trânsito para o gás proveniente da Rússia. Posto isto, a Comissão acrescentou, salientando, que o *Nord Stream 2*, assim como todos os projetos energéticos, deveriam, obrigatoriamente, desenvolver-se de acordo com os objetivos estabelecidos na Estratégia Europeia de Segurança Energética e na Estratégia-Quadro para a União da Energia. Neste sentido, pode considerar-se que a Comissão objetivava condicionar a construção do *Nord Stream 2* através de um mandato requerido para negociar um acordo entre a UE e a Rússia sobre o *Nord Stream 2*. Além disto, soma-se ainda como potenciador obstáculo à construção do gasoduto a revisão da Diretiva 2009/73/CE.

Face à ausência de uma página oficial da *Nord Stream 2* AG foi necessário recorrer a informações provenientes da *ENGIE*, uma multinacional francesa que pertence ao Consórcio do *Nord Stream 1*. Assim sendo, de acordo com os dados revelados nesta plataforma oficial, embora o financiamento do *Nord Stream 2* tenha decorrido de várias empresas como a *ENGIE*, o único acionista deste projeto é a *Gazprom* (*ENGIE* 2017). Ademais, tendo em conta a existência do *Nord Stream 1*, a Rússia passaria, através da construção do *Nord Stream 2*, a exportar 80% do seu gás para a Europa através destes gasodutos (*European Commission* 2017). Partindo destas informações e dos dados adquiridos parece existir uma excessiva dependência energética da União Europeia no que concerne, globalmente, à matéria energética e, particularmente, ao setor do gás natural. Ademais, o controlo total da *Gazprom* sobre as ações do *Nord Stream 2* reforçou, ainda mais, a influência da Rússia sobre os mercados de gás europeus e, em particular, sobre o mercado germânico.

Face ao exposto, a importância internacional deste estudo é notória visto que o *Nord Stream 2*, quando construído e operacional, iria acentuar a dependência energética da UE sobre a Rússia. Para além disso, este estudo foca-se no papel de dois atores relevantes, isto é, a Alemanha e a Comissão. Acresce que uma franja da elite política da Alemanha defendeu que o *Nord Stream 2* era apenas um “*business issue*”. Dito de outro modo, este projeto possuía, unicamente, uma natureza comercial (*Wigell & Vihma* 2016, 7).

Devido à magnitude do projeto, a Comissão interpretou o novo gasoduto como uma tentativa, por parte da Rússia, de expandir a sua influência sobre a UE. Perante este cenário, a Comissão demonstrou-se receosa perante a possibilidade de derivar uma monopolização dos mercados de gás europeus. Assim sendo, o aumento da influência por parte da Rússia no setor energético da UE contrariava os objetivos delineados na Estratégia Europeia de Segurança Energética (2014) e a Estratégia-Quadro para a União da Energia (2015).

Estado da Arte

Existe um défice de literatura científica que se dedique, exclusivamente, a analisar o papel da Alemanha em relação ao *Nord Stream 2*. Contudo, a título exemplificativo, Gens (2019) aborda a divergência de interesses entre a Alemanha e a UE, sobretudo, no que se refere a defesa da natureza económica do *Nord Stream 2* e aos esforços de diversificação da UE. O Governo alemão procurou responder aos interesses das várias empresas de gás (e.g. *Wintershall* e *OMV*) envolvidas no projeto e aos respetivos Diretores Executivos (Torsten Murin e Rainer Seele). Desta situação resultaram divergências entre a Alemanha e a UE sobre a posição a ser adotada em relação à Rússia. Com base na teoria geoeconómica, os atores (e.g. elites empresariais) tendem a desvalorizar as implicações políticas de uma determinada atividade económica, ou seja, atribuem ênfase ao carácter apolítico de qualquer negócio (e.g. *Nord Stream 2*) em que demonstrem interesse (Gens 2019, 10-15).

Por outro lado, Wigell e Vihma (2016) abordam o papel da Alemanha para com o *Nord Stream 2* e a instrumentalização realizada pela Rússia, atribuindo à Alemanha o estatuto de principal Estado trânsito do gás russo para os mercados europeus. Esta mudança contribuiu para existência de uma tensão entre a Alemanha e a UE. À luz de uma perspetiva geoeconómica, como justificação perante a UE, as elites políticas alemãs classificaram o projeto enquanto um assunto exclusivamente comercial, desvalorizando a existência de qualquer relevância política (Vihma & Wigell 2016, 7). Sob o ponto de vista de Westphal (2020) a opinião favorável por parte do Governo alemão, assim como a classificação do projeto enquanto um assunto de natureza económica, fundamenta-se com o papel de relevância que o gás desempenhou no cabaz energético alemão - resultado da transição energética que se encontrava em decurso desde 2011. Ao referido acresce que as empresas de gás desempenharam um papel importante na escolha do gás natural como o recurso ideal para efetuar a transição energética. Exemplo disto foi o apoio incansável das empresas nacionais para a construção do *Nord Stream 2* (Westphal 2020, 415-16).

Conforme Siddi (2016), sob o ponto de vista da Comissão a excessiva dependência por parte de um EM da UE é algo negativo. Esta premissa justifica-se por colocar em causa os objetivos estabelecidos nos documentos da UE – Estratégia-Quadro para a União da Energia – para o setor da energia e, particularmente, para a ambicionada diversificação de fornecedores de gás. De modo a assegurar a segurança energética da UE, no documento supramencionado, a Comissão solicitou ser informada sobre qualquer acordo intergovernamental no setor do gás, entre um EM e um Estado terceiro. A probabilidade de um requerimento desta natureza causar fricção entre os EM e a UE seria inevitável, devido à intransigência intergovernamental, sobretudo no que se refere a manutenção da soberania dos EM na área da energia. Não obstante, a autonomia dos EM sobre a realização de acordos no setor da energia com Estados terceiros e a existência de diferentes prioridades na definição dos cabazes energéticos por parte dos EM demonstra, em grande parte, a persistência de diferentes prioridades políticas no que concerne o setor energético (Siddi 2016, 131-37). Acresce ao referido, que cada EM possui prioridades e interesses diferentes na área da energia. Este facto influencia a sua tomada de posição. A recorrente despolitização por parte da Alemanha, apesar da existência de perspetivas opostas por parte de outros EM (e.g. Polónia), sobre as relações energéticas com a Rússia pela via da defesa do carácter comercial das mesmas é ilustrativa do que foi supramencionado (Szulecki *et al.* 2016, 554-557).

Em junho de 2017 a Comissão requereu um mandato para negociar com a Rússia sobre o funcionamento do *Nord Stream 2*. Essencialmente, o mandato serviria o propósito de assegurar que o novo gasoduto funcionasse de acordo com a lei europeia de energia – Diretiva 2009/73/CE – e que cumprisse com os objetivos descritos na Estratégia-Quadro para a União da Energia. Não obstante, um conjunto de EM (e.g. Alemanha, Áustria e França) demonstraram as suas divergências perante este aumento de competências por parte Comissão e rejeitaram a concessão do respetivo mandato. Deste modo, evitou-se, numa fase inicial, um aumento de competências por parte da Comissão (Schmidt-Felzmann 2020, 136-37).

De acordo com Siddi (2020), o *Nord Stream 2* exacerbou a existência de divergências no âmbito da UE, sobretudo no que concerne às diferentes abordagens – políticas e económicas –, que são defendidas pelos vários atores, sendo eles os EM (e.g. Alemanha) ou as instituições da UE (e.g. Comissão). No seguimento da rejeição de atribuição de um mandato, a Comissão adotou como prioridade na sua agenda a revisão da Diretiva 2009/73/CE. Objetivava-se assegurar que o gasoduto estivesse sujeito à lei europeia de energia e criar, de algum modo, limitações à liberdade da *Gazprom* em relação ao uso indiscriminado da capacidade do gasoduto. Esta decisão de avançar com uma

proposta de revisão surge também pela pressão efetuada por um conjunto de EM à Comissão. Este facto é demonstrativo de uma oposição política no seio da UE (Siddi 2020, 12).

Na ótica de Goldthau e Sitter (2020), a proposta da Comissão para a revisão da Diretiva acentuou o grau de politização em torno do *Nord Stream 2*. Esta postura demonstrou a existência de motivações políticas, na medida em que, a lei europeia de energia serviria o propósito de impedir a construção do *Nord Stream 2* (Goldthau & Sitter 2020, 121-123).

Sob o ponto de vista de Siddi e Kustova (2021), a Comissão utilizou a lei europeia de energia para alcançar os objetivos estratégicos como a diminuição da influência da *Gazprom* através dos seus projetos (e.g. *Nord Stream 2*). A adoção de uma abordagem estratégica por parte da Comissão também se pode explicar pela conduta da Rússia, isto é, com a anexação da Crimeia na Ucrânia. Pese embora, a adoção de uma posição estratégica aumentou, ainda mais, as divisões internas entre os EM e reforçou a tensão geopolítica na Ucrânia (Siddi & Kustova 2021, 1088-1090).

No ano de 2019, a revisão foi alcançada com sucesso após várias tentativas durante quatro Presidências do Conselho – Estónia, Bulgária, Áustria e Roménia –, que fracassaram devido ao ceticismo de diversos EM (e.g. Alemanha) relativamente ao aumento de competências por parte da Comissão e à existência de divergências de interesses entre os EM (Batzella 2022, 9-11). Com a revisão da Diretiva, a Comissão passou a deter total controlo sobre qualquer negociação intergovernamental no setor da energia. Assim sendo, na revisão verificou-se uma transferência de competências dos EM para a UE. Por esta via limitou-se a capacidade de autonomia dos EM e da defesa dos interesses nacionais no que se refere à conclusão de novos acordos uma vez que existe a necessidade de estar em sintonia com os objetivos da UE (Moniek de Jong & Van de Graaf 2021, 499-504).

Problemática

A pergunta norteadora da presente investigação é formulada nos seguintes termos: *De que forma o Nord Stream 2 suscitou divergências políticas e económicas nos casos da Alemanha e da Comissão entre 2015-2022?* Esta questão encontra a sua justificação perante a atuação do Governo alemão na defesa do interesse nacional em clara discordância com a posição da Comissão, assim como de outros atores (e.g. EUA, Ucrânia e Polónia). Para além das elites políticas alemãs terem frequentemente minimizado a dimensão política do projeto e defendido o racional económico do mesmo, as elites empresariais envolvidas no projeto também pretenderam, recorrentemente, minimizar a caracterização

política do *Nord Stream 2* por parte dos opositores. Estes procuraram defender, ativamente, que o projeto possuía uma natureza exclusivamente comercial.

Por outro lado, a Comissão escolheu aumentar as suas competências através de objetivos claros na área da energia. Para este efeito constata-se o requerimento de um mandato para negociar com a Rússia de modo que o *Nord Stream 2* cumprisse com os objetivos descritos na Estratégia Europeia de Segurança Energética e na Estratégia-Quadro para a União da Energia. Do mesmo modo, objetivava-se o cumprimento da lei europeia de energia através da criação de um regime regulamentar para supervisionar o funcionamento do gasoduto. Face à intransigência intergovernamental, tal acordo não foi possível. Por esta razão, a Comissão procurou alterar o conteúdo da Diretiva 2009/73/CE de modo a condicionar a construção do *Nord Stream 2*. Inevitavelmente, esta situação acentuou o grau de politização em torno do projeto.

Metodologia e Delimitação

No âmbito de uma investigação científica nas ciências sociais é imperativo esclarecer a nossa posição ontológica e epistemológica. Deste modo, salienta-se, nesta fase inicial, que a ontologia é, essencialmente, a ciência do “ser” (Marsh, Furlong & Ercan 2018, 178; Gray 2004, 16; Silbergh 2001a, 4). A posição ontológica de um investigador reflete a sua visão sobre a natureza do mundo. Assim sendo, a nossa posição ontológica é fundacionalista, o que remete para a premissa de que existe um mundo real independentemente do nosso conhecimento sobre o próprio (Marsh, Furlong & Ercan 2018, 178).

Por sua vez, a epistemologia é a teoria do conhecimento (Marsh, Furlong & Ercan 2018, 178; Gray 2004, 16). A perspetiva epistemológica de um investigador reflete a sua visão em relação à possibilidade do que é possível conhecer sobre o mundo (Marsh, Furlong e Ercan 2018, 178). A clarificação da posição epistemológica do investigador é um passo crucial durante o processo de investigação, dado que assume um papel imprescindível na forma como a pesquisa é efetuada e também como os dados serão interpretados (Gray 2004, 17). Efetivamente, a posição ontológica de um investigador influencia, de certa forma, a perspetiva epistemológica que será adotada durante o processo de investigação. Assim, a nossa posição ontológica é a fundacionalista, o que implica a adoção de uma posição epistemológica positivista (Marsh, Furlong & Ercan 2018, 178-179).

A nossa posição epistemológica positivista está em consonância com as premissas do quadro teórico adotado nesta investigação, uma vez que o Intergovernamentalismo Liberal foi construído com base em perspetivas realistas e neoliberais (Cini 2010, 96). O presente quadro teórico atribui destaque

à centralidade dos Estados embora considere também o papel das Organizações Internacionais no âmbito das quais os Estados cooperam para alcançar os seus objetivos (Moravcsik & Schimmelfennig 2019). De acordo com os pressupostos teóricos, para além do papel influente dos Governos, existem outros atores, pertencentes à esfera privada, que desempenharam um papel relevante com influência, designadamente, de definir os interesses nacionais do Estado (Moravcsik & Schimmelfennig 2019; Kleine & Pollack 2018; Schimmelfennig 2018; Cini 2010). Este quadro teórico é adequado para compreender o papel dos EM, das suas preferências nacionais e do seu poder relativo na definição dos resultados da negociação no seio da UE, neste caso, o papel do Governo alemão em relação *Nord Stream 2* no contexto da UE.

O referido quadro teórico é articulado com um quadro concetual que permite analisar papel da Comissão em relação ao *Nord Stream 2*, designadamente através do conceito de Empreendedorismo Político (Maltby 2013; Pollack 1997; Laffan 1997; Pollack 1997; Kaunert 2010; Kaunert 2007) e politização (Costa 2018; Hegemann & Schneckener 2019). Os conceitos referidos são úteis para compreender de melhor forma o papel da Comissão, sobretudo no que concerne às várias tentativas desempenhadas por este ator para impedir a construção do *Nord Stream 2*. Facto este que resultou numa consequente politização do gasoduto.

A estratégia de pesquisa será predominantemente qualitativa, pese embora também utilize dados quantitativos exigidos pela natureza do fenómeno objeto da presente investigação. De acordo com Silbergh, a adoção de uma estratégia mista de pesquisa pode criar uma tensão filosófica. Nada obstante, constam também benefícios uma vez que uma estratégia mista pode reforçar um determinado estudo (Silbergh 2001b, 31). O nosso reconhecimento sobre a importância da utilização de dados quantitativos prende-se com a natureza do fenómeno sobre análise. Neste sentido, consideramos relevante introduzir alguns dados, nomeadamente, no que concerne aos metros cúbicos de gás que transportados desde a Rússia até à Ucrânia durante as crises decorridas nos anos de 2006, 2009 e 2014 (com destino aos mercados europeus). Acresce ao referido, a introdução, na investigação, de alguns dados sobre a quantidade de gás que seria importada aquando da operacionalização efetiva do *Nord Stream 2*. Todos estes dados demonstraram a sua pertinência para justificar a importância do gás enquanto um recurso imprescindível de análise.

No que concerne ao *design* de investigação recorreremos ao estudo de caso. Um caso pode ser definido enquanto “[...] um fenómeno, ou um evento, escolhido, conceptualizado e analisado

empiricamente como uma manifestação de uma classe ampla de fenómenos ou eventos [...]”² (Seha & Muller-Rommel 2016, 422). Na nossa investigação iremos utilizar o método comparativo. De acordo com Morlino a comparação é parte intrínseca das Ciências Sociais, possuindo uma dimensão cognitiva. Assim sendo, um dos objetivos deste método passa pela investigação de diferentes realidades pertencentes a distintos atores de modo a obter uma melhor compreensão em relação a um determinado fenómeno. Em segundo lugar, a comparação também possui uma dimensão explicativa. Essencialmente, quando uma investigação sobre um determinado fenómeno dispõe de um carácter comparativo, tende a produzir resultados mais robustos do que uma investigação que não possua essa mesma característica. A terceira dimensão é a intervencionista. Assim sendo, um estudo comparativo sobre as medidas que foram adotadas para resolver um determinado fenómeno de natureza política, podem ser úteis para a resolução de outros casos (Morlino 2018, 13-20). Efetivamente, após esta exposição, fica explícito e justificado que o método comparativo é vantajoso no nosso estudo, especialmente, quando analisamos o papel da Alemanha (interesse nacional) e o papel da Comissão (interesse comum) sobre o *Nord Stream 2*, que é um projeto controverso no seio da UE.

De um ponto de vista espacial, a presente investigação circunscreve-se ao continente europeu com incidência em dois níveis de análise. Por um lado, o nacional (Alemanha) e, pelo outro, o europeu (Comissão) e na relação destes com os intervenientes de maior destaque para o projeto (Rússia, Ucrânia e EUA). Ademais, também devemos salientar a análise das empresas de gás (*OMV, Wintershalte Uniper*).

Temporalmente privilegiou-se a seleção de dois cortes temporais. O primeiro situa-se entre os anos de 2006 e 2014, devido às duas crises de gás que ocorreram na Ucrânia e o segundo inicia-se no ano de 2015. No que concerne ao primeiro corte temporal, este encontra a sua pertinência pela ocorrência de duas crises de gás na Ucrânia nos anos de 2006 e de 2009, respetivamente. No ano de 2014 verifica-se a anexação da Crimeia pela Rússia finalizando o primeiro corte temporal. Simultaneamente, ocorre o aparecimento de uma visão estratégica para a UE no setor energético (gás). O segundo corte temporal data o ano de 2015 em que surge a elaboração do projeto do *Nord Stream 2*. Este gasoduto colocou em causa a visão estratégica delineada pela Comissão e catalisou uma divergência entre os interesses comuns, promovidos por este ator, e os interesses nacionais, promovidos pela Alemanha. Por esta razão, torna-se evidente a pertinência da análise deste mesmo Estado. De modo a concluir, este estudo encontra o seu fim justificado no ano de 2022, uma vez que o projeto foi cancelado

² Tradução livre do autor: “[...] ‘ a case is a phenomenon, or an event, chosen, conceptualized and analyzed empirically as a manifestation of a broader class of phenomena or events ‘ [...]”.

pelo governo alemão de Olaf Scholz na sequência da invasão ilegal, à luz do Direito Internacional, efetuada pela Rússia à Ucrânia (Federal Government 2022).

No que respeita à técnica de recolha e tratamento utilizada na dissertação é adotada a análise documental. Assim sendo, neste estudo utilizam-se fontes primárias e secundárias. No que concerne às fontes primárias, estas são, na sua maioria, documentos oficiais da UE (documentos político-estratégicos, legislativos, discursos, entre outros). As fontes secundárias utilizadas compreendem o uso de artigos científicos, capítulos de livros, livros, documentos (relatórios, *briefings*, comentários) de *Think-tanks* especializados sobre o tema, bem como notícias e artigos de opinião dos meios de comunicação social.

Estrutura da Dissertação

A Dissertação está estruturada em quatro capítulos. O primeiro é dedicado ao enquadramento teórico e conceptual utilizado na análise. Assim sendo, o capítulo introduz a teoria do Intergovernamentalismo Liberal e os conceitos estruturantes de investigação, tais como o Empreendedorismo Político e politização.

O segundo capítulo aborda as relações energéticas entre a UE e a Rússia. Neste introduz-se alguns dos desenvolvimentos institucionais das relações entre a UE e a Rússia no setor energético. Ademais, este capítulo contempla as crises no setor do gás que decorreram na Ucrânia nos respetivos anos de 2006, 2009 e 2014. Pretendemos, deste modo, uma análise detalhada relativa aos contornos das crises de gás e ao papel desempenhado pelos principais intervenientes, designadamente, UE, Rússia e Ucrânia. Além disto, procedemos para a análise de como a crise de 2014, na Ucrânia, impulsionou a criação de dois documentos estratégicos, sendo eles, a Estratégia Europeia de Segurança Energética e a Estratégia-Quadro para a União da Energia. Objetiva-se, por esta via, obter uma contextualização sobre os motivos pelos quais se verificou a existência de divergências em relação ao *Nord Stream 2*.

O terceiro capítulo primeiro é dedicado ao primeiro estudo de caso, onde procuramos analisar o papel da Alemanha em relação ao *Nord Stream 2*. Neste sentido, são analisadas as posições das empresas de gás alemãs envolvidas no projeto e as restantes intervenientes com ligações à Alemanha e, em particular, ao *Nord Stream 2*. Acresce ao referido a análise do papel da Alemanha na defesa da natureza comercial do gasoduto, seja perante a Comissão, os EUA, a Polónia e a Ucrânia.

O quarto capítulo incide sobre o papel da Comissão em relação ao *Nord Stream 2*, incluindo as dificuldades da Comissão em atuar no setor da energia, devido à intransigência intergovernamental dos EM. Alvo de análise é também a reação ao projeto e as várias tentativas de impedir a construção do *Nord*

Stream 2. Esta situação propícia a existência de divergências políticas e económicas entre os atores com maior interesse sobre o *Nord Stream 2*.

1. ENQUADRAMENTO TEÓRICO E CONCEPTUAL: INTERGOVERNAMENTALISMO LIBERAL E EMPREENDEDORISMO POLÍTICO / POLITIZAÇÃO

O presente capítulo contempla o objetivo de introduzir o enquadramento teórico e conceptual utilizado nesta dissertação. Neste sentido, no que concerne à lente teórica que conduz o estudo é o Intergovernamentalismo Liberal. No decorrer deste capítulo, é possível constatar a apresentação de conceitos considerados estruturantes na investigação, tais como o Empreendedorismo Político e a politização. De um modo sumário, é possível considerar que o enquadramento teórico e conceptual se demonstrou essencial para analisar o fenómeno sobre análise – *Nord Stream 2* – assim como o papel dos principais atores envolvidos neste assunto, isto é, a Alemanha e a Comissão.

1.1. Intergovernamentalismo Liberal

Em 1993, Moravcsik desenvolveu um quadro de análise denominado como Intergovernamentalismo Liberal, edificado com base numa abordagem teórica e prévia designada como Institucionalismo Intergovernamental (Moravcsik 1993, 480). Esta era também reconhecida como Intergovernamentalismo Tradicional ou Intergovernamentalismo Realista, desenvolvido por Hoffmann na década de 60 do século XX (Schimmelfennig 2021, 62). Neste contexto, Cini considera que o Intergovernamentalismo Liberal é a principal abordagem teórica de análise do processo de integração europeu (Cini 2010, 96).

O Intergovernamentalismo Liberal concebe, além da dimensão intergovernamental/ realista, diversos pressupostos cuja origem advém de uma teoria liberal de preferência nacional e do Institucionalismo Neoliberal. No primeiro caso realça-se a pertinência do interesse nacional e do modo como este retrata as preferências adotadas pelos Governos. O segundo caso relaciona-se com o facto de as organizações serem interpretadas como instrumentos ao dispor dos Estados. Por esta premissa tornar-se-ia mais facilitada a cooperação num sistema internacional interdependente. Além disso, consta ainda como vantagem o reforço dos compromissos dos Governos para com o cumprimento das políticas de integração (Schimmelfennig 2021, 62).

1.1.1. O Papel dos Estados e atores domésticos

No que concerne à política internacional, o Intergovernamentalismo Liberal atribui ênfase a dois pressupostos - a centralidade e racionalidade dos Estados. Esta teoria interpreta os Estados enquanto atores cruciais de análise perante a presença de um sistema internacional anárquico. Todavia, esta

importância não retira relevância às instituições internacionais (e.g. União Europeia) visto que os Estados procuram alcançar os seus objetivos, nomeadamente, através de negociações (Moravcsik & Schimmelfennig 2019, 1-2).

Os Estados são, para o Intergovernamentalismo Liberal, atores cruciais. Contudo, a segurança nacional não é a sua principal motivação, assim como os seus poderes não se resumem à respetiva capacidade coerciva. Paralelamente, acresce o facto de que as instituições internacionais não são desvalorizadas pelos Estados. Os Estados devem procurar progredir com os seus objetivos através de negociações intergovernamentais. Com esta finalidade, recorrem ao seu poder decisório e à sua legitimidade política. O conceito de racionalidade pode ser concebido como um cálculo de interesses efetuado pelos atores envolvidos no processo negocial. Neste prevalece a decisão que satisfaz ou maximiza as suas preferências. No que concerne às decisões coletivas, estas podem ser caracterizadas como decisões estratégicas efetuadas durante as negociações ao nível intergovernamental. Ao referido acresce a agregação dos diferentes interesses/preferências dos atores, o que resulta, porventura, em acordos de cooperação e no estabelecimento de instituições internacionais (Moravcsik & Schimmelfennig 2019, 1-2).

Para além dos Governos, existem outros atores de relevo na política internacional, sendo eles os indivíduos e os grupos pertencentes à esfera privada. Estes atores são também dotados de racionalidade uma vez que possuem um certo grau de autonomia e defendem interesses diferenciados. Frequentemente, estes atores competem por influência na arena doméstica, particularmente, quando o assunto se resume à definição de interesses/preferências incluídos/as na agenda de política externa de um determinado Estado. De um modo conclusivo, de acordo com a lógica precedente, para decifrar o comportamento de um determinado Governo, devemos, sobretudo, ter consciência de que essa conduta é moldada conforme os interesses impostos pelos vários atores no nível doméstico (Kleine & Pollack 2018, 3). Cini (2010) refere que os interesses estatais podem ser igualmente moldados pelas pressões e interações que ocorrem ao nível da política doméstica entre os grupos da sociedade e as Instituições Governamentais. Neste sentido, a formulação dos/as interesses/preferências estatais são influenciados pela visão das elites, particularmente, dos grandes grupos económicos nacionais (Cini 2010, 97-98).

1.1.2. As três etapas do Intergovernamentalismo Liberal

O quadro teórico do Intergovernamentalismo Liberal explica o processo de integração europeu através de três etapas. No que concerne à primeira etapa, reconhecida como a teoria liberal de

preferência nacional (Moravcsik 1993, 483; Moravcsik & Schimmelfennig 2019, 3; Kleine & Pollack 2018, 4), esta compreende o nível doméstico e a elaboração das preferências de um determinado Estado ou Governo (Schimmelfennig 2021, 62). As preferências nacionais refletem os interesses económicos dos mais influentes grupos de um Estado (Schimmelfennig 2018, 3). Concretamente, os interesses dos grandes grupos económicos, ao nível nacional, influenciam o nível de integração que os Governos desejam alcançar. Assim, os produtores domésticos acabam por determinar as preferências nacionais, sobretudo na política comercial defendida pelo Estado (Schimmelfennig 2021, 63).

Em um momento posterior à reunião dos interesses nacionais e dos respetivos Governos encarregados da sua prossecução, os Estados confrontam-se com vários cenários de interdependência (Kleine & Pollack 2018, 6). A prossecução dos interesses nacionais ocorre ao nível das negociações e da cooperação entre os Estados, com o objetivo de obter legitimidade política perante a sua audiência doméstica. Através da participação dos atores domésticos no processo político, os Estados permitem que os mesmos influenciem a definição da agenda (Schimmelfennig 2018, 4) e o interesse nacional (Cini 2010, 97). Embora os decisores nacionais defendam os seus interesses com base nas preferências do nível doméstico, todas as decisões realizadas pela UE resultam de negociações que condensam todos os Estados. De uma forma geral, os Estados procuram, usualmente, obter acordos que impossibilitem uma transferência de soberania da esfera nacional para a esfera supranacional. Contudo, quando surgem preocupações económicas e comerciais por parte dos Estados a integração supera a resistência intergovernamental (Cini 2010, 97).

Por tudo o referido, avança-se para a segunda etapa do Intergovernamentalismo Liberal. Esta caracteriza os Estados como sendo os atores mais relevantes no âmbito das negociações. Moravcsik introduz, nesta etapa, a teoria de negociação e cooperação internacional (Moravcsik & Schimmelfennig 2019; Schimmelfennig 2018; Schimmelfennig 2021; Kleine & Pollack 2018). Com o propósito de que a integração produza efeitos benéficos para os Estados no geral, estes devem almejar a criação de acordos que sejam mutuamente benéficos para todos os participantes. Dito de outro modo, os Estados objetivam alcançar interesses compatíveis entre todas as partes que estejam envolvidas nas negociações (Schimmelfennig 2021, 63). As conferências de natureza intergovernamental podem descrever-se como espaços, tendencialmente, não coercivos e ricos em informação. Neste sentido, objetiva-se que as negociações produzam resultados eficientes atendendo à inclusão de questões relacionadas com o interesse comum (Kleine & Pollack 2018, 6). Com referência a um modo global, os Governos devem resolver os problemas políticos com os quais são confrontados. Numa fase posterior, devem proceder à

elaboração de um acordo em que seja possível criar os respetivos mecanismos para implementar as decisões tomadas em sede das Organizações Internacionais (Cini 2010, 98). Nada obstante, durante os processos de negociação é possível observar, reiteradamente, a persistência de uma interdependência assimétrica que persiste entre os Estados (Kleine & Pollack 2018, 6). Neste contexto, a incompatibilidade das preferências políticas é capaz de colocar em causa a elaboração de políticas comuns (Schimmelfennig 2021, 63). Acresce ao referido a possibilidade de surgirem novos impedimentos durante a fase de negociação, como é o caso do uso de estratégias que visam moldar os resultados da respetiva negociação. A título exemplificativo, um grupo de Estados pode formar uma coligação em oposição a um determinado acordo que não seja viável para a prossecução dos seus interesses (Cini 2010, 98).

Em situações de crise e instabilidade, os Estados que beneficiam em maior grau com a integração encontram-se numa posição de negociação desfavorável. Consequentemente, hipotecam os seus objetivos políticos em prol dos objetivos de outros Estados cujo grau de imunidade é maior no que concerne aos efeitos negativos de uma possível desintegração (Schimmelfennig 2018, 3-4). Seguindo esta lógica, os Estados com alternativas viáveis à integração encontram-se numa posição favorável, em termos negociais, relativamente aos restantes Estados. Em função desta relação, estes dispõem de uma maior influência no que diz respeito à definição dos termos de cooperação (Kleine & Pollack 2018, 6). Neste contexto, os Estados mais preponderantes condicionam a atuação dos restantes Estados que se encontram mais dependentes dos benefícios da integração europeia. A distribuição dos benefícios é condicionada pelo poder de negociação dos Estados, o que é um facto resultante da existência de uma interdependência assimétrica, onde os Estados mais preponderantes possuem mais opções e alternativas do que os restantes (Schimmelfennig 2021, 63), como alcançar outros acordos unilaterais fora do contexto europeu (Moravcsik & Schimmelfennig 2019, 5).

A última etapa do Intergovernamentalismo Liberal, isto é a terceira, contempla o estabelecimento das instituições da UE (Schimmelfennig 2021; Moravcsik & Schimmelfennig 2019; Kleine & Pollack 2018; Cini 2010), incorporando os pressupostos do Neoliberalismo Institucional. Esta corrente teórica interpreta as instituições da UE enquanto instrumentos que servem o propósito de lidar com as consequências que advêm de situações de comprometimento, por parte dos Estados, em coordenar as suas políticas (Moravcsik & Schimmelfennig 2019, 7), bem como em maximizar o grau de eficiência das negociações (Cini 2010, 98).

Os Governos, no que diz respeito ao desenho das instituições, são os atores que determinam a sua criação. As instituições europeias tendem a definir normas, padrões e procedimentos (acordos) que consentem um determinado grau de previsibilidade política entre os Estados (Moravcsik & Schimmelfennig 2019, 8). Consonante com os pressupostos do quadro teórico, as instituições podem ser interpretadas enquanto meros instrumentos ao dispor dos Estados. Não obstante, quando os Governos beneficiam excessivamente de um determinado acordo de cooperação e, adicionalmente, se este possui um elevado risco de não cumprimento, a cedência de competências (soberania) para a esfera supranacional (UE), torna-se uma prática assertiva (Schimmelfennig 2021, 63-64). Nesta lógica, e fitando assegurar o correto cumprimento das políticas estabelecidas nos acordos, a cedência de competências objetiva, principalmente, certificar a credibilidade dos acordos (Kleine & Pollack 2018, 7-8), assim como impedir que determinados Estados efetuem uma revisão das políticas previamente acordadas (Schimmelfennig 2021, 63-64), e também garantir que a cooperação seja salvaguardada (Cini 2010, 98).

Em conformidade com o que foi defendido por Schimmelfennig (2018), os Governos, em situações de crise, demonstram uma maior abertura para atribuir o poder decisório e transferir competências para as instituições supranacionais (Schimmelfennig 2018, 4). Contudo, os Estados hesitam, manifestamente, quando a transferência de competências é direcionada para questões relativas a propostas efetuadas pela Comissão Europeia, a título exemplificativo (Moravcsik & Schimmelfennig 2019, 8).

1.2. Empreendedorismo Político

Atendendo à natureza do Intergovernamentalismo Liberal - minimizar o papel das instituições supranacionais – prova-se a necessidade de recorrer ao conceito de Empreendedorismo Político, que permitirá, uma análise pormenorizada sobre o papel da Comissão Europeia no *Nord Stream 2*.

O conceito de Empreendedorismo Político, sob a visão de Kaunert (2010), depende da ligação entre três fases. Em primeiro lugar deve existir uma identificação do problema por parte dos decisores políticos. Posteriormente, a segunda fase contempla a procura por soluções alternativas. Finalmente, na última etapa, um Empreendedor Político deve efetuar uma decisão com base nas alternativas disponíveis (Kaunert 2010, 175).

A Comissão dispõe de poder de iniciativa (política e legislativa) e, por esta razão, está capacitada de propor novas ideias. Exemplos particulares desta função são a definição da agenda e as soluções

coletivas. Esta última almeja a resolução de contrariedades que possam surgir no seio da UE. Através do papel e posição desempenhada, podemos caracterizar a Comissão como um Empreendedor Político. Deste modo, sempre que oportuno, a Comissão pode resolver os problemas políticos através de soluções coletivas com o propósito de reforçar a integração política na UE (Laffan 1997, 423-424).

No que concerne à definição de agenda, Pollack (1997) distingue entre a definição formal e informal. Tendo em consideração a primeira, a Comissão dispõe o direito de definir a agenda formal do Conselho Europeu, introduzindo propostas de legislação para efeitos de adoção. Através do referido pretende assegurar-se as escolhas dos EM e do Conselho Europeu. Por outro lado, a definição de agenda informal consiste nas habilidades demonstradas pelo Empreendedor Político em definir uma parte substancial da agenda de uma organização. Este processo realiza-se através da capacidade de definir o problema e apresentar propostas que assegurem o consenso em torno dos decisores políticos, não levando em consideração os seus poderes formais (Pollack 1997, 121).

Pollack (1997) apresenta três características que ditam o sucesso de um Empreendedor Político. A primeira condicionante diz respeito à pertinência de que o indivíduo seja um especialista ou líder. Acresce, como segunda característica, que deve ser conhecido pelos seus contactos políticos ou habilidades negociais. Por último, realça-se a persistência e, simultaneamente, a paciência pela abertura de uma janela política. Em consonância com o mesmo autor, a Comissão Europeia incorpora estas três características, somando-se a estas a vantagem de ser um ator no seio da UE com direito de iniciativa (Pollack 1997, 126).

A Comissão, enquanto um ator supranacional, é capacitada de elaborar mudanças políticas (Maltby 2013). A título de exemplo, a Comissão, por via da sua legitimidade e autoridade, detém a competência para efetuar recomendações políticas e contribuir para uma mudança no que concerne às normas e perceções sobre a segurança energética. Tudo isto é realizado através da interação com os trabalhos de grupo do Conselho Europeu e os diversos EM. A Comissão pode oferecer um canal de influência para os EM (frequentemente de menor dimensão), assegurando advocacia, especialização e liderança, antes e durante as negociações (Maltby 2013, 436).

A interação entre a Comissão e os EM demonstra, sobretudo, uma relação mutuamente benéfica, encerrando um grau considerável de reciprocidade. Por esta razão, a Comissão expande o seu poder e reforça as iniciativas políticas próprias. Acresce ao referido que os momentos de crise também podem traduzir uma janela de oportunidade para a Comissão concretizar uma mudança política. A crise energética de 2009 é um bom exemplo da manifestação da Comissão, uma vez que esta reforçou a

necessidade de ser assegurada energia a preço razoável e de forma viável. Estas medidas só poderiam ser alcançadas ao nível da UE visto que as necessidades de gás do mercado interno da energia deveriam ser supridas através de uma diversificação de fontes. Neste contexto, a Comissão aproveitou um momento de crise para introduzir uma solução supranacional com a finalidade de resolver a contrariedade de segurança energética da UE durante 2009 (Maltby 2013, 437-439).

Posto isto, Kaunert (2007) expõe que as janelas/oportunidades políticas que surgem são, por norma, aproveitadas pelos empreendedores políticos, para efeitos de criação de novas políticas. Quando surge uma oportunidade, os empreendedores, tendencialmente investem os recursos que se encontram a sua disposição: dinheiro, tempo e reputação (Kaunert 2007, 391).

1.3. Politização

Hegemann e Schneckener (2019) consideram que o conceito de politização pode ser compreendido como uma abertura do processo político com vista à inclusão de uma maior variedade de atores, arenas e argumentos (Hegemann & Schneckener 2019, 5). Costa (2018) refere que as transferências de autoridade que ocorrem entre os EM e a UE podem contribuir para que uma determinada problemática seja politizada. A transferência de autoridade por parte da esfera nacional para a esfera supranacional pode auxiliar a ocorrência de uma diminuição da soberania nacional (Costa 2018, 7-8).

Na segunda década do século XXI, com as crescentes crises que se verificaram na Europa e em outros continentes, os assuntos de segurança demonstraram-se prioritários na agenda política da UE. Nesta linha, destacam-se as preocupações de Jean-Claude Juncker, em 2014, relativas à segurança energética da UE, salientado a necessidade de ser desenvolvida uma União da Energia, objetivo subjacente à adoção da Estratégia-Quadro para a União da Energia (Hegemann & Schneckener 2019, 5-10).

1.4. Considerações Finais

Numa nota final salientamos o propósito deste capítulo na explanação da teoria deste estudo que recai no Intergovernamentalismo Liberal. Similarmente, aponta-se a clarificação dos conceitos considerados como estruturantes de análise, tais como o conceito de Empreendedorismo Político e politização.

O quadro teórico-conceitual permite-nos efetuar uma análise sobre o *Nord Stream 2*, destacando o papel da Alemanha (interesse nacional) e o papel da Comissão (interesse comum). Assim sendo, esta escolha de cariz teórico-conceitual incorpora o intuito de responder às especificidades da pergunta de investigação deste estudo.

Importa clarificar que o Intergovernamentalismo Liberal é particularmente útil na análise do papel da Alemanha e da Comissão em relação ao *Nord Stream 2*. Porém, com o propósito de obter uma análise mais rigorosa e apropriada no que diz respeito ao papel da Comissão em relação ao *Nord Stream 2*, constata-se a necessidade de recorrer, complementarmente, ao quadro conceitual de Empreendedorismo Político.

Tendo em consideração o conteúdo teórico descrito no presente capítulo, podemos avançar que, na exploração do papel da Alemanha, são abordados os interesses económicos do Governo alemão e das empresas de gás no período compreendido entre os anos de 2015 e de 2022. Posteriormente, analisa-se de que forma esses interesses moldaram as prioridades nacionais em relação ao *Nord Stream 2*. Similarmente, no capítulo que aborda o papel da Comissão, são estudadas as diversas tentativas realizadas por este ator com o objetivo principal de condicionar a construção do gasoduto. Com o foco colocado neste assunto, ainda se aborda alguns dos aspetos levantados pelo Empreendedorismo Político, uma vez que a Comissão aproveitou uma janela política – fruto das várias crises que ocorreram Ucrânia entre os anos de 2006, 2009 e 2014 – para a criação de novas políticas, sobretudo, em matéria energética (gás). Posto isto, o conceito de politização surge devido à natureza da nossa pergunta de investigação que procura compreender como é que o projeto do *Nord Stream 2* suscitou a existência de divergências políticas.

2. AS CRISES DA UCRÂNIA NO CONTEXTO DAS RELAÇÕES ENERGÉTICAS UE-RÚSSIA: CONTRIBUTO PARA A CRIAÇÃO DE UMA VISÃO ESTRATÉGICA NO SETOR DA ENERGIA

Neste segundo capítulo objetiva-se explorar a importância que a energia (gás) assume nas relações entre a UE e a Rússia e, em particular, as crises de gás que decorreram na Ucrânia nos anos de 2006 e de 2009. Além disto, pretende-se compreender de que modo é que a crise de 2014, novamente na Ucrânia, impulsionou a criação de dois documentos estratégicos, isto é, a Estratégia Europeia de Segurança Energética e a Estratégia-Quadro para a União da Energia.

2.1. A preponderância do gás nas Relações Energéticas entre a UE e a Rússia

A energia é uma das problemáticas merecedoras de maior atenção por parte de atores de relevo no sistema internacional, como é o caso da UE e da Rússia (Tichý 2019, 1). A energia destaca-se nas relações entre os respetivos atores anteriormente mencionados, sobretudo, desde o término da Guerra Fria. A datar desse momento histórico do século XX, as relações energéticas entre a UE e a Rússia expandiram-se consideravelmente. Embora neste marco passado se tenha verificado a dissolução da União Soviética, a maior parte das infraestruturas de extração e reservas de energia encontravam-se no território da atual Rússia. Tendo em consideração os recursos energéticos, deve admitir-se que o gás assumiu uma maior preponderância desde esse período, razão pela qual manifesta, ainda atualmente, um papel imprescindível no âmbito das relações energéticas entre a UE e a Rússia (Siddi 2020, 2).

Tendo presente o supramencionado, verifica-se a existência de um cenário de interdependência entre a UE e a Rússia no setor energético (Siddi 2020, 2). Esta relação deve ser explicada com referência a fatores históricos e, mormente, à proximidade geográfica (Tichý 2019, 1). Turksen (2018) problematiza este assunto e aponta no sentido da existência de um certo grau de assimetria nestas relações. Particularizando, a política energética da Rússia é dependente do mercado interno da energia da UE, seja em termos económicos (receitas) ou geográficos (infraestruturas). Contudo, não podemos menosprezar a sua capacidade de utilizar a energia como um recurso que lhe faculta influência em diversas áreas, serve de exemplo a diplomática, comercial, económica e política. A título ilustrativo, verificam-se os múltiplos acordos que a Rússia alcançou com alguns EM. Estes acontecimentos foram capacitados de desencadear um cenário de destabilização no seio da UE (Turksen 2018a, 8). Sob outro enfoque, Prontera (2017) desconsidera qualquer cenário que indique a existência de uma interdependência assimétrica entre a UE e a Rússia, uma vez que interpreta esta relação como equilibrada (Prontera 2017, 109-110). Reforçando esta premissa, Siddi (2016) constata “[...] se a Rússia

é um importante fornecedor de energia para a UE, a UE também é um mercado vital para a Rússia vender os seus recursos energéticos [...]”³ (Siddi 2016, 2).

Ambos os atores previamente mencionados apresentam diferentes necessidades. Por esta razão, reforçam a interdependência mútua entre as partes. Na UE verifica-se a ausência de acesso imediato a recursos energéticos que lhe permitam substituir o gás russo no imediato, constituindo-se, indubitavelmente, um fator de interdependência. Para culminar, a produção interna na UE, no que diz respeito a fontes de energia tradicionais, encontra-se em declínio e não existem condições suficientes para que esta queda possa ser compensada pelas energias renováveis. Por outro lado, a Rússia também demonstra estar dependente das receitas provenientes do seu setor energético, nomeadamente, através da exportação do seu gás para a UE. As receitas assumem, por isso, um papel determinante, particularmente, para a estabilização das finanças do Estado russo e, por consequência, para a estabilidade política do regime. Dito de outro modo, o governo de Putin encontra-se dependente deste setor uma vez que, a existência de uma diminuição no volume de gás exportado ou de uma eventual queda dos preços dos seus recursos energéticos, poderia traduzir-se em múltiplas consequências negativas no domínio político, económico e estabilidade do regime (Godzimirski 2016, 91-92).

2.2. Acordo de Parceria e Cooperação (1994)

O quadro jurídico da cooperação entre a UE e a Rússia, no setor energético, é definido pelo Acordo de Parceria e Cooperação (APC) de 1994. Todavia, só após três anos é que o APC entrou em vigor, especificamente, no primeiro dia de dezembro de 1997. De um modo global, importa destacar o artigo 65.^o do acordo. Neste foi realçado que a cooperação, no setor da energia, entre os dois atores devia ser baseada em princípios de uma economia de mercado e no contexto de uma progressiva integração dos mercados energético na UE. Além do referido, a cooperação no setor energético também devia servir como um impulso, sobretudo, a par da modernização das respetivas infraestruturas responsáveis pelo transporte de energia. De modo semelhante, devem sempre existir atualizações benéficas em termos de qualidade e de segurança do aprovisionamento de energia (Tichý 2019, 15-16). No APC entre a UE e a Rússia, não é feita qualquer referência à diversificação de fornecedores. Por esta razão, a Rússia foi promovida ao reconhecimento de fornecedor imprescindível para a UE. Inevitavelmente, esta situação concedeu a este exportador uma maior autoridade para definir os termos do presente acordo (Turksen 2018b, 44).

³ Tradução livre do autor: “ [...] if Russia is an important energy supplier for the EU, the EU is a vital market for Russian energy sales [...]”.

O APC permaneceu ativo até 2007. Ao abrigo do artigo 106.^o do Acordo, o mesmo foi automaticamente prorrogado através de um mútuo acordo. No ano de 2008, ambas as partes envolvidas deliberaram a substituição do Acordo em prol de um novo acordo entre a UE e a Rússia. Esta mudança deveria providenciar, até ao fim do ano de 2010, uma base contratual para as relações energéticas entre ambos nos anos vindouros. Apesar disto, após sucessivas rondas de negociação entre a UE e a Rússia, nenhum instrumento foi desenvolvido para alcançar o objetivo idealizado. Na realidade, por detrás deste insucesso, coexistiam as diferentes perspetivas entre a UE e a Rússia relativamente ao teor de um novo APC. No caso da UE, era pretendido um conteúdo rigoroso e claro do ponto de vista jurídico, sobretudo, no que concerne aos problemas de segurança energética. Por outro lado, a Rússia, pela voz do então Presidente, Dmitry Medvedev, desejava um conteúdo parco em detalhes. Sob o ponto de vista de Turksen, esta preferência russa sugere que o respetivo estado procurava prevenir um aumento do vínculo jurídico nos acordos energéticos com a UE (Turksen 2018b, 44-47).

Para somar aos constrangimentos jurídicos, políticos e operacionais, as questões técnicas foram aquelas que suscitaram maior interesse. Em conformidade com Turksen (2018), quando o APC de 1994 foi desenvolvido, a Comunidade Europeia (CE) era composta apenas por 15 EM, o que contrasta com a existência de 28⁴ EM da UE, num passado recente. Em adição aos interesses da Rússia, cada EM, de forma individual, manifestava os seus próprios interesses. Naturalmente, esta dinâmica dificultou as negociações para a criação de um novo APC, questões relacionadas com o trânsito de gás na Ucrânia também motivaram a existência de divergências (Turksen 2018b, 45).

2.3. Diálogo Energético UE – Rússia (2000)

Em setembro de 2000, sucedeu-se um marco importante para o desenvolvimento do quadro formal nas relações energéticas entre a UE e a Rússia. Realizou-se uma reunião que incluiu a presença do Presidente da Comissão Europeia, Romano Prodi, e o Primeiro-Ministro da Rússia, Viktor Khristenko. Neste encontro ficou acordado entre as partes que seria aberto um Diálogo Energético UE-Rússia. O Diálogo Energético é baseado na presunção de que ambos os atores são interdependentes entre si (Tichý 2019, 17).

No âmbito de uma cimeira UE-Rússia, em outubro de 2000, ficou formalmente deliberada a criação de um diálogo energético entre a Comissão Europeia e o Ministério da Energia da Rússia. Esta parceria surgiu no seguimento de um entendimento entre ambas as partes de que o setor energético era

⁴ Com a saída do Reino Unido da UE existem atualmente 27 EM.

demasiado importante para ser tratado somente com base no artigo 65.^o do APC, previamente referido. De modo sucinto, o Diálogo Energético procurava aumentar a segurança energética no espaço europeu, através da aproximação de relações entre a UE e a Rússia. Este procurava abordar assuntos económicos, como é o caso dos investimentos e acesso a mercados, assim como questões relacionadas com a energia, em particular, as infraestruturas e a eficiência energética. Acresce ao referido, a reforma da indústria energética da Rússia e, conseqüentemente, uma adoção por parte deste estado das regras que regiam o mercado interno da energia da UE. A longo-prazo objetivava-se que a parceria energética pudesse contribuir para um aprofundar da integração dos mercados energéticos da UE e da Rússia (Turksen 2018b, 56).

Durante o ano de 2005, no âmbito do Diálogo Energético UE-Rússia, foi desenvolvido um Conselho Permanente para a parceria energética entre os atores. Este contou com a presença do Ministro da Rússia responsável pela pasta dos assuntos energéticos e o Comissário da Energia. Neste contexto, ambos os representantes da UE e da Rússia mantiveram contactos regulares e encontravam-se presencialmente duas vezes por ano com o intuito de discutir assuntos pertinentes relacionados com o setor energético. Do ponto de vista técnico, o Diálogo Energético UE-Rússia estrutura-se através de grupos temáticos – Estratégias Energéticas; Previsões e Cenários; Desenvolvimentos de Mercado e Eficiência Energética. Estes eram constituídos por especialistas que foram nomeados por cada EM, pela Comissão e também pela Rússia (Turksen 2018b, 56-57).

No ano de 2012, os grupos temáticos do Diálogo Energético UE-Rússia foram redefinidos e redistribuídos na seguinte ordem: Mercados Energéticos e Grupos Estratégicos; Grupo de Energia da Eletricidade; Grupo de Eficiência Energética e Inovação; Grupo de Energia Nuclear. Acresce, no mesmo ano, o surgimento de um Conselho Consultivo do Gás. Este era composto por dois elementos em particular, designadamente os representantes das principais empresas de gás sediadas na UE e da Rússia e o outro grupo dizia respeito a especialistas na matéria. No caso destes últimos elementos, deve salientar-se que estes estudam o desenvolvimento dos mercados de gás e efetuam recomendações para a cooperação UE-Rússia no setor do gás (Tichý 2019, 17). Posto isto, Turksen (2018) considera que o Diálogo Energético UE-Rússia surgiu como um impulso para fortalecer as relações energéticas entre ambos. O mesmo autor acrescentou que este diálogo poderia servir como uma via para a existência de relações comerciais com base em regras no setor da energia (Turksen 2018b, 58).

2.4. Crise de gás na Ucrânia (2006)

Recuando até ao ano de 2004, constatamos que a *Gazprom* exportava cerca de 150 mil milhões de metros cúbicos (bcm) para a Europa (Stern 2006, 33). Estes números expressivos encontram-se justificados pela posição geográfica privilegiada da Ucrânia. A preponderância deste Estado, no âmbito das relações energéticas UE-Rússia, espelha-se na quantidade de gás que a Rússia exportava para a UE através do seu território, com valores que se cifravam na ordem dos 80% em 2004 (Stern 2006, 33).

Entre 2005 e 2006, verificaram-se múltiplos desentendimentos entre a Rússia e a Ucrânia, relacionados com questões contratuais entre a *Naftogaz* e a *Gazprom*. A título exemplificativo está a carência de transparência relativa ao armazenamento do gás russo por parte da Ucrânia e as alterações de preço em relação ao metro cúbico de gás. Por estas razões, a Ucrânia deveria pagar um montante equivalente aos valores praticados com os EM da UE. Perante a quietude demonstrada pela Ucrânia, a Rússia propôs um empréstimo ao país vizinho. Desta forma, a Ucrânia estaria capacitada para pagar os aumentos solicitados. Surgiu, ainda neste contexto, a hipótese de este ator pagar o preço praticado no mercado da UE apenas três meses após a entrada em vigor deste ajuste. Contudo, a Ucrânia rejeitou qualquer uma destas sugestões. Perante a incompatibilidade de preferências entre estes dois atores, a *Gazprom*, no dia 1 de janeiro de 2006, cortou o fornecimento de gás à Ucrânia (Stern 2006, 40-43).

Esta disputa entre a Rússia e a Ucrânia ficou reconhecida como a “guerra do gás” e os seus efeitos foram transversais por toda a Europa (Smith 2014, 77). Segundo Stulberg (2015), doravante as questões monetárias, isto é, o aumento dos preços e a insuficiência na quantidade fornecida de gás, prejudicaram os consumidores europeus generalizadamente (Stulberg 2015, 117).

De acordo com a perspetiva de Maltby (2013), este acontecimento dita o término de uma relação de 30 anos de estabilidade no que concerne às interações comerciais no setor do gás entre a UE e a Rússia/União Soviética. A disrupção no fornecimento de gás afetou, severamente, alguns dos EM da UE. A Hungria surge como o caso mais crítico na medida em que registou uma queda na ordem dos 40%. A este país, segue-se a Áustria e a Eslováquia com perdas na casa dos 33%. A França também manifestou dificuldades, apresentando valores circunscritos entre os 25 a 30% (Maltby 2013, 438). A Alemanha, curiosamente, afirmou ter sido afetada por essa disrupção, mas decidiu por não divulgar os seus valores (Stern 2006, 44).

Posteriormente, no dia 2 de janeiro de 2006, a *Gazprom* reagiu e comentou o sucedido garantindo que seriam repostas as devidas quantidades de gás. A multinacional russa referiu 95 milhões

de metros cúbicos de gás (mmcm) seriam destinados para a UE de modo a estabilizar a situação (Stern 2006, 44). Ulteriormente, no dia 3 de janeiro de 2006, o fornecimento de gás foi assegurado apenas a alguns EM, como foi o caso da Áustria e da Hungria. Embora tenha ocorrido um retomar à normalidade, constatou-se que existiam EM que ainda sofriam alguns dos efeitos desta “breve” disrupção. Na realidade, o fornecimento de gás russo com destino à Europa foi apenas normalizado no dia 4 de janeiro de 2006 (Stern 2006, 44-45).

O fim da disputa resultou de um acordo entre a *Gazprom* e a *Naftogaz*. Daqui surgiu a assinatura de um contrato de cinco anos. A grande surpresa que adveio com este mesmo acordo foi o facto de a *Gazprom* declarar que não transportaria gás russo, diretamente, para a Ucrânia. Embora esta premissa não implique que a Ucrânia não recebesse qualquer quantidade de gás russo através de outras alternativas. Complementarmente, ainda no mesmo acordo, ficou explícito que a *RosUkrEnergo*⁵ e a *Naftogaz*, a partir do dia 1 de fevereiro de 2006, formariam uma parceria. Com esta, objetivava-se a compra de gás proveniente do território russo para o mercado ucraniano. Todavia, a *Naftogaz* estava expressamente proibida de exportar gás russo para o exterior (Stern 2006, 45). Posto isto, importa realçar a carência de previsibilidade no acordo, existindo apenas um preço temporário de 95 dólares norte-americanos – que foi apenas estabelecido até junho de 2006 – para a compra de cada mil metros cúbicos de gás (mcm) (Stern 2006, 45).

A UE não deixou este acordo entre a *Gazprom* e a *Naftogaz* passar despercebido e, no dia 4 de janeiro de 2006, o Comissário da Energia, Andris Piebalgs, congratulou as partes envolvidas pela resolução da disputa que já contava quatro dias. Acrescentou ainda que esta solução pacífica se traduzia na vontade de ambas as empresas continuarem, ininterruptamente, a suprir as necessidades energéticas do mercado da UE (Stern 2006, 50). Piebalgs mencionou que os vários contactos que efetuou com os representantes dos Governos da Rússia e da Ucrânia, bem como com as respetivas empresas de gás foram movimentos determinantes para a construção do acordo. Ainda nesta linha de raciocínio, o Comissário da Energia argumentou que a adoção de uma abordagem europeia e coordenada entre a Comissão e os EM, através do Conselho Europeu, foi determinante para a resolução da problemática (European Commission 2006).

Na verdade e concordante com a visão de Piebalgs, toda esta experiência brindou os intervenientes de lições pertinentes, particularmente, relativas a modos de atuar no futuro, no caso de

⁵ A *RosUkrEnergo* é uma empresa que resulta de um acordo feito entre a Rússia e a Ucrânia em 2004. Esta veio substituir a *Eural Transgas* para principalmente transportar gás proveniente do Turquemenistão para o mercado ucraniano (Stern 2006, 39).

uma situação semelhante se verificar. Sublinha-se, primeiramente, a atuação da Comissão e do Conselho Europeu para solucionar o conflito existente, algo que foi interpretado, contextualmente, como um sucesso. Deste modo, a interrupção no fornecimento de gás não foi uma razão suficiente para causar uma crise energética a curto-prazo na UE. Em segundo lugar, Piebalgs frisou os benefícios do diálogo no setor energético entre a UE, a Rússia e a Ucrânia, enfatizando a confiança mútua entre as partes. Em terceiro lugar, o Comissário evidenciou que a UE necessitava de uma política mais clara, coletiva e coesa em matéria de segurança do aprovisionamento energético. Naturalmente, esta questão foi levantada uma vez que a segurança do aprovisionamento energético era realizada de forma individual pelos EM. Por esta razão, o Comissário reforçou a necessidade de existir uma abordagem ao nível da UE que se debruce sobre esta questão em particular (European Commission 2006).

2.5. Crise de gás na Ucrânia (2009)

Após os acontecimentos recordados e mencionados que marcaram o ano de 2006, a Rússia e a Ucrânia entraram, novamente, num período de instabilidade em janeiro de 2009. Este conflito acarretou efeitos negativos para alguns dos EM da UE e deu início a uma nova crise de gás, esta, todavia, mais severa do que a anterior (Maltby 2013). Com o intuito de uma melhor compreensão do sucedido, demonstra-se necessário aprofundar alguns dos momentos que antecederam a crise.

O aumento de tensões entre ambos os países começa com a demissão do Primeiro-Ministro da Ucrânia, Viktor Yanukovich – que tinha assumido funções entre setembro de 2006 e setembro de 2007. Consequentemente, Yulia Timoshenko foi reeleita para o cargo de Primeira-Ministra. Com esta mudança de liderança pode assumir-se que serviu de impulso para o início de um período turbulento, algo justificado pelas promessas eleitorais que esta efetuou durante a sua campanha. Objetivava-se, no mandato de Yanukovich, a retirada da *RosUkrEnergo* do comércio de gás. Acresce que a *Gazprom* deveria relacionar-se comercialmente com a *Naftogaz*, sem recorrer a terceiros, como se verificava até à data. Além do referido, pretendia-se a dissolução da *Ukrغاز-Energo* uma vez que esta era interpretada como um meio para a *RosUkrEnergo* e as suas chefias estabelecerem uma posição forte no mercado de gás (Pirani, Stern & Yafimava 2009, 10-11).

Apesar do anteriormente referido, a verdade é que algumas das imposições exigidas por Yulia Timoshenko obtiveram um certo grau de sucesso. De modo a consonar esta informação está o mês de fevereiro de 2008, data em que o Presidente da Ucrânia, Viktor Yushchenko e o Presidente da Rússia, Vladimir Putin, chegaram a um acordo. Deste, destacamos dois aspetos cruciais, sendo eles: a

substituição da *RosUkrEnergo* a datar o ano de 2009, por uma empresa intermediária pertencente à *Gazprom* e à *Naftogaz*, e a substituição da *Ukrغاز-Energo* pela empresa estatal ucraniana, a *Naftogaz* (Pirani, Stern & Yafimava 2009, 12).

No dia 3 de março de 2008, as negociações podiam considerar-se, verdadeiramente, abaladas. Por esta razão, a *Gazprom* deliberou reduzir a quantidade de gás transportada nos gasodutos com destino à Ucrânia. Em paralelo, a *Naftogaz* alertou para o facto de que qualquer interrupção no fornecimento de gás à Ucrânia seria motivo suficiente para impedir o fornecimento do volume de gás com destino aos EM da UE (Pirani, Stern & Yafimava 2009, 12-13).

Em outubro do ano de 2008, o Primeiro-Ministro da Rússia, Vladimir Putin, e a Primeira-Ministra da Ucrânia, Yulia Timoshenko, abordaram algumas das questões importantes relacionadas com a cooperação entre estes dois estados no setor do gás. Neste sentido, ficou deliberado que a partir do dia 1 de janeiro de 2009, a *Ukrغاز-Energo* renunciaria às suas funções como intermediário no comércio de gás entre a *Naftogaz* e a *Gazprom*. Assim sendo, a *Naftogaz* passaria a interagir comercialmente, de forma única, com a *Gazprom*, tornando-se responsável pela importação de gás para o mercado ucraniano. Contudo, esta decisão estava dependente de dois fatores cruciais. Um deles era o pagamento da dívida por parte da Ucrânia e o segundo dizia respeito ao bom cumprimento dos pagamentos referentes ao fornecimento de gás. Entendeu-se, igualmente, que os preços de importação de gás, bem como as tarifas relacionadas com as questões de trânsito, deveriam ser ajustados gradualmente (Pirani, Stern & Yafimava 2009, 13).

Posteriormente, em finais de outubro de 2008, foi assinado, pelo Diretor da *Gazprom*, Aleksei Miller, e também pelo Diretor da *Naftogaz*, Oleg Dubyna, o acordo cuja denominação é “*On the Principles of Long-term Cooperation in the Gas Sector*”. Neste, foram particularizadas algumas questões pertinentes, tais como são exemplo as seguintes: as dívidas relativas à *Naftogaz* para com a *RosUkrEnergo*, que deveriam ser pagas à *Gazprom*; o comprometimento de que seria assinado um contrato de longo-prazo no dia 1 de novembro de 2008 com a finalidade de que, no espaço de três anos, o preço do gás importado pela Ucrânia se traduzisse no equivalente ao praticado pela *Gazprom* nos EM da UE (Pirani, Stern & Yafimava 2009, 13-14).

A real problemática surgiu quando a *Naftogaz* se demonstrou incapaz de assegurar o correto cumprimento do previamente acordado entre a Rússia e a Ucrânia, particularmente, no que concerne às dívidas relacionadas com a importação de gás. A partir do mês de setembro de 2008, a acumulação de atrasos nos pagamentos potenciou um clima de instabilidade no setor do gás. Em novembro de 2008,

no seguimento uma reunião que contou com a presença do Diretor da *Gazprom* e o Presidente da Rússia foi divulgado que, na impossibilidade de um acordo entre as partes, os preços do gás poderiam ter subidas, a partir do dia de 1 janeiro de 2009, até 400 dólares norte-americanos por cada mcm⁶ (Pirani, Stern & Yafimava 2009, 15-16).

No dia 2 de dezembro de 2008 a *Naftogaz* anunciou dificuldades no que diz respeito aos pagamentos previamente acordados e que deveriam ser efetuados. A empresa declarou justificações referentes a questões relativas a fatores internos, tais como a desvalorização da moeda nacional em comparação com o dólar norte-americano e a falta de pagamentos por parte das empresas de distribuição de energia. Acresce a estas declarações a revelação do valor da dívida que encontrava em um milhar de milhão de dólares norte-americanos (Pirani, Stern & Yafimava 2009, 15). Em meados de dezembro, a *Gazprom* complexificou ainda mais o cenário em que se encontrava a Ucrânia e a *Naftogaz*, revelando que o montante da dívida teria registado um aumento estando, no momento, em 2.195 mil milhões de dólares norte-americanos (Pirani, Stern & Yafimava 2009, 15). No dia 19 de dezembro de 2008, a *Gazprom* referiu que se a Ucrânia não pagasse as suas dívidas até ao final do ano, não iria existir um acordo para um contrato de fornecimento de gás a partir de 2009 (Pirani, Stern & Yafimava 2009, 15).

O papel da Comissão nesta escalada de tensões foi, sobretudo, de relativa abstenção. Todavia, também no dia 19 de dezembro de 2008, a Comissão apenas alertou o Grupo de Coordenação do Gás – grupo que facilita a coordenação das medidas de segurança do aprovisionamento de gás a nível da UE perante um cenário severo de disrupção – para potenciais dificuldades que poderiam emergir no que respeita o fornecimento de gás para a UE (De Jong, Wouters & Sterkx 2010, 520).

O aumento da tensão entre ambas as partes envolvidas coocorreu quando a Ucrânia experienciava uma gravíssima crise económica. No que concerne à indústria, esta encontrava-se em decadência. Em termos políticos, o ambiente também não se apresentava favorável desde a crise política inaugurada pelos principais concorrentes à presidência da Ucrânia em 2009. Nesta circunstância, ambos os representantes políticos evitaram transparecer uma imagem de fragilidade, afastando, ao máximo, a possibilidade de terem cedido às pressões da Rússia (Hafner & Bigano 2009, 2-3). Todavia, o cenário de instabilidade é permanente, algo que encontra fundamento na renegociação dos contratos que ocorreram

⁶ Recordemo-nos que em 2006 o preço fixo por cada mcm situava-se nos 95 dólares norte-americanos, em 2007 o valor situava-se em 130 dólares norte-americanos e em 2008 o preço passaria a ser 179 dólares norte-americanos (Pirani, Stern & Yafimava 2009, 10).

entre a Rússia e a Ucrânia no fim de cada ano até a crise de 2009. A renegociação dos preços, seja em relação ao valor do gás ou ao seu custo do transporte, são assuntos recorrentes e que potenciaram o aparecimento de crises de gás (Bovair & Chow 2009, 1).

A crise de gás que se verificou no dia 1 de janeiro de 2009 não pode ser considerada como uma repetição da anterior crise de gás de 2006. Esta afirmação é corroborada pela inexistência de outra crise do gás, até há data, que tenha produzido consequências tão consideráveis que, no limite, originaram uma disrupção no fornecimento de gás com a duração aproximada de duas semanas. Deste contexto de instabilidade saíram lesadas as imagens das principais envolvidas, isto é, da Rússia e da Ucrânia, como fornecedores de gás fiáveis. Consequentemente, a posição da UE alterou-se doravante (Westphal 2009, 5).

No decorrer dos primeiros cinco dias de 2009, embora se tenha constatado a disrupção no fornecimento de gás, a verdade é que cerca de 283 mmcm volumes de gás, continuaram em trânsito com destino à UE. Circunscrevendo temporalmente, salientam-se as manifestações abundantes de acusações. No dia 4 de janeiro de 2009, a *Gazprom* acusou a Ucrânia de ter furtado 50 mmcm. Deste valor, metade tinha como destino os consumidores da UE e os restantes 25 mmcm encontravam-se, supostamente, sobre o domínio da empresa *RosUkrEnergy* (Pirani, Stern & Yafimava 2009, 19-20).

A datar o dia 5 de janeiro de 2009, o tom de acusações por parte da *Gazprom* tornou-se cada vez mais evidente, visto que a multinacional russa afirmou que os valores de gás furtados pela Ucrânia tiveram um aumento de cerca de 65.3 mmcm. Por outro lado, a Ucrânia argumentou que para manter o correto funcionamento do seu sistema nacional de gás, seria necessária a utilização de 23 mmcm de gás técnico (Pirani, Stern & Yafimava 2009, 19-20). Na perspetiva da Ucrânia, na ausência de um contrato de fornecimento de gás, a apropriação de uma determinada quantidade de gás com destino aos mercados europeus, era algo legítimo (Pirani, Stern & Yafimava 2009, 19-20).

No dia 6 de janeiro de 2009, o Presidente da Comissão, José Manuel Barroso, deu início a conversações, via telefone, com os Primeiros-Ministros da Rússia e da Ucrânia. O Presidente da Comissão objetivava persuadir ambos com a finalidade de reabastecer, de modo imediato, o fornecimento de gás com destino à UE. O Presidente, José Manuel Barroso, admitiu que a situação era inqualificável e demonstrou-se perplexo sobre o facto de a segurança energética da UE estar em causa por razões de incompatibilidades entre os dois Estados na mesa das negociações. O Presidente da Comissão declarou que ambas as partes deveriam encontrar uma solução, a longo-prazo, com o objetivo

de garantir um elevado grau de fiabilidade no fornecimento de gás para a UE (Pirani, Stern & Yafimava 2009, 41-42).

Apesar dos esforços realizados pela Comissão, no dia 7 de janeiro de 2009, a *Gazprom* aboliu o fornecimento de gás para o sistema nacional de gás da Ucrânia, justificando que o próprio se encontrava encerrado. Por oposição, a *Naftogaz* alegou, num comunicado, que o seu sistema nacional de gás tinha, efetivamente, fechado, mas justificadamente devido à falta de fornecimento de gás por parte da *Gazprom* (Hafner & Bigano 2009, 3). No culminar destas desavenças, constam consequências graves, nomeadamente, em alguns Estados da Europa, onde se verificou uma situação precária, uma vez que o gás é considerado como um recurso imprescindível (Shi 2009, 58-59).

Os efeitos desfavoráveis desta disrupção foram direcionados, especialmente, para alguns dos Estados na região dos Balcãs, onde o gás é considerado fundamental para o conforto das populações. Nesta região em particular, os Estados não possuíam diferentes fornecedores de gás. Neste sentido, não restou qualquer alternativa e, por isso, o aquecimento de espaços públicos ou de habitações cessou completamente durante a crise. Contudo, estas consequências inevitáveis também se manifestaram na Europa Central, em particular, na Eslováquia e na Hungria. Similarmente, também não existia a possibilidade de inverter fluxos de gás, devido à inexistência de infraestruturas. Já na Europa do Norte, os efeitos negativos provocados pela disrupção foram minimizados, devido à capacidade de aprovisionamento dos países que a compõe. Estes contam com excelentes redes de gasodutos alternativas no fornecimento de gás. A título exemplificativo está a Alemanha que, durante este período, conseguiu colmatar a ausência de fornecimento de gás através do gasoduto *Yamal-Europe*. Por esta razão, o fornecimento de gás russo durante este período apenas registou uma queda na ordem dos 15% (Westphal 2009, 20-21).

Numa fase inicial, a UE procurou não ter um papel ativo na “disputa comercial” instaurada entre a Rússia e a Ucrânia com o propósito de evitar que o assunto assumisse uma dimensão política. Contudo, com o decorrer dos acontecimentos, a UE considerou que esta matéria não poderia continuar a ser avaliada somente como uma “disputa comercial” entre a Rússia e a Ucrânia, mas sim como um assunto político na Europa (Shi 2009, 59).

Por esta razão, a UE não tardou em criar os seus próprios movimentos e, como tal, no dia 7 de janeiro, foi possível observar a dimensão política desta situação. A Chanceler Angela Merkel e o Presidente Nicolas Sarkozy adotaram a postura da Comissão e pediram à Rússia para que o fornecimento de gás fosse reestabelecido, de modo a que a Europa Ocidental e Central não fosse vítima do cenário

caótico verificado na região das Balcãs. Além do referido, no dia seguinte, o Conselho Europeu realizou uma declaração onde destacou a importância da solidariedade dentro da UE. Nesta linha de declaração, podia considerar-se que esta problemática afetava a UE no geral. A UE considerava inaceitável o facto de as suas populações e empresas sofrerem consequências por motivos de divergências contratuais entre Estados parceiros no setor da energia. No dia 9 de janeiro, como resultado desta pressão por parte das instituições da UE e dos Chefes de Estado dos EM, foi elaborado um acordo de monitorização entre a Rússia, a Ucrânia e a UE. Fundamentalmente, este acordo permitiu a existência de supervisores independentes provenientes de todas as partes interessadas para supervisionar o trânsito de gás em território da Rússia e da Ucrânia (De Jong, Wouters & Sterkx 2010, 521-522).

Contudo, a eficácia deste acordo não se revelou a esperada, isto é, o acordo de monitorização não produziu os efeitos que seriam expectáveis pelas partes envolvidas, uma vez que a Rússia continuou a acusar a Ucrânia de continuar a bloquear o fornecimento de gás para a UE. Posteriormente, a *Naftogaz* em comunicações com a *Gazprom* admitiu necessidade de uma quantidade significativa de gás técnico, para que o sistema nacional de gás da Ucrânia estivesse operacional e pronto para fornecer gás ao mercado da UE. Posteriormente, no dia 15 de janeiro, um grupo de empresas, afetas ao setor do gás, como é o caso das seguintes: *Ente Nazionale Idrocarburi*, *GDF SUEZ S.A.*⁷, *E.ON Ruhrgas*, *Rheinisch-Westfälisches Elektrizitätswerk*, *WINGAS GmbH* e a *OMV*, formaram um Consórcio que encerrava o objetivo da atribuição de um apoio financeiro, para que fossem resolvidas as necessidades da *Naftogaz* (De Jong, Wouters & Sterkx 2010, 523).

A possibilidade de existir uma disponibilização de verbas por parte deste Consórcio surgiu após uma reunião que ocorreu entre Vladimir Putin e o Diretor da *Ente Nazionale Idrocarburi*, Paolo Scaroni. Neste compromisso, o Primeiro-Ministro propôs que algumas empresas comprassem gás técnico à *Gazprom*, para que a *Naftogaz* restabelecesse o fornecimento de gás para a UE. Em momentos posteriores ao encontro, o porta-voz russo, Dmitry Peskov, apresentou, publicamente, alguns dos pontos positivos relativamente ao Consortium. Desde logo, aproveitou para referir que Rússia estava isenta de riscos perante o não cumprimento no pagamento do gás técnico requisitado pela Ucrânia. Outro ponto positivo evidenciado pelo porta-voz russo dizia respeito ao carácter internacional deste Consortium que colocava um entrave a qualquer tentativa de “roubo” do gás técnico fornecido à Ucrânia (CBC NEWS 2009). Nada obstante, a realidade foi que este acordo nunca foi necessário. A Rússia e a Ucrânia alcançaram, na mesa das negociações, um consenso. Deste passo tão significativo, resultou a assinatura

⁷ Atualmente a empresa de gás é denominada como ENGIE.

de dois novos contratos que se debruçavam, sobretudo, em assuntos relacionados com o fornecimento de gás (Pirani, Stern & Yafimava 2009, 25).

As negociações contaram com o início no dia 17 de janeiro, no âmbito de uma cimeira de alto nível que ocorreu na Rússia. Nesta, estiveram presentes os representantes da Rússia, da Ucrânia e da UE (De Jong, Wouters & Sterkx 2010, 523). Os dois Estados encontravam-se sob pressão por parte da UE. Neste seguimento, o porta-voz da Comissão Europeia, Johannes Laitenberger, declarou que as negociações entre a Rússia e Ucrânia seriam determinantes para demonstrar que ambos são parceiros credíveis para UE no setor energético (BBC 2009).

Na data de 19 de janeiro, o Primeiro-Ministro da Rússia, Vladimir Putin e a Primeira-Ministra da Ucrânia, Yulia Timoshenko, assinaram um acordo para terminar a disputa que se havia iniciado no primeiro dia do ano. As duas empresas estatais, a *Gazprom* e a *Naftogaz*, assinaram um contrato de fornecimento e de trânsito que cobria um período de dez anos, ou seja, desde o ano de 2009 até ao ano de 2019 (Pirani, Stern & Yafimava 2009, 26).

No que concerne ao contrato referente ao fornecimento de gás, destacamos alguns dos pontos mais relevantes acordados entre as partes. Primeiramente, a Ucrânia deveria pagar, pelo gás, um preço ajustado à realidade do que era praticado no mercado da UE. Este montante seria alvo de recalculo a cada trimestre do ano e medido conforme os preços de outros recursos energéticos. Seguidamente, no contrato realizado, constava a quantidade de gás que deveria ser importada, anualmente, pela Ucrânia – em 2009 a Ucrânia deveria comprar 40 bcm à *Gazprom* e, a partir de 2010, este valor deveria subir para uma quantia fixa nos 52 bcm (Westphal 2009, 10).

Por esta premissa a Ucrânia encontrava-se forçada, contratualmente, a pagar, pelo menos, 80% da quantidade de gás supramencionada, mesmo que fosse importado, ou não, este valor. Todavia, a porção de gás a ser importada pela Ucrânia também poderia ser renegociada, uma vez que a quantidade contratada para entrega poderia sofrer um aumento ou uma diminuição em apenas 20% (Westphal 2009, 10).

Por último, o contrato contemplava que, na eventualidade da existência de um incumprimento de pagamento por parte da *Naftogaz*, a *Gazprom* possuía o direito de parar imediatamente o fornecimento de gás com destino à Ucrânia. Em paralelo, num cenário desta natureza, existia de igual modo a possibilidade de comprometer a *Naftogaz* a pagar antecipadamente o valor referente às quantidades de gás acordadas entre as partes (Westphal 2009, 10).

No dia 20 de janeiro, podia admitir-se que o fornecimento de gás para a Europa se encontrava a funcionar sem qualquer constrangimento. No seguimento da resolução desta disputa que perdurava há 20 dias, o Presidente da Comissão, José Barroso emitiu uma declaração que abordava precisamente este assunto. (De Jong, Wouters & Sterkx 2010, 524). O Presidente enalteceu o fim da crise, embora tenha aproveitado a ocasião para reforçar que o sucedido foi completamente inaceitável. José Barroso sublinhou que os consumidores de gás na UE foram reféns de uma disputa entre a Rússia e a Ucrânia. O Presidente reconheceu que a UE se fortificou em lições com as consequências desta crise. A título ilustrativo está a solidariedade que funcionou ao nível da UE. Acrescem as várias medidas adotadas, e bem sucedidas, para mitigar os efeitos da crise por parte dos EM – algo que permitiu uma ótima gestão da situação na maior parte dos EM (European Commission 2009, 2).

Para finalizar, José Barroso argumentou que crises com estas semelhanças não deveriam ser recorrentes. Ao referido, vincou o desejo de iniciar movimentos que conduzam à segurança energética da UE. O Presidente da Comissão recordou, para encerrar, o conteúdo presente no documento “*The Commission’s Strategic Energy Review*”, publicado em novembro de 2008 e realçou que este deveria ser adotado rapidamente. Do referido documento salientamos alguns dos tópicos mais pertinentes. Desde logo, a UE deveria promover o rápido desenvolvimento de infraestruturas que assegurem as suas necessidades. Para este efeito, poderia eleger-se, por exemplo, uma diversificação dos recursos energéticos, bem como das rotas (European Commission 2009, 2).

Pela visão de Westphal (2009) a gestão da crise poderia ter seguido outro caminho se tivesse existido um mercado de gás da UE com maior transparência e interconectado (Westphal 2009, 27). No caso destas condições se verificarem, o mercado de gás da UE teria meios para gerir, de forma mais eficiente, uma disrupção temporária, como se sucedeu em 2009 (Hafner & Bigano 2009, 3). A ausência de infraestruturas em alguns dos EM da UE, conforme discutimos previamente, não permitiu o transporte de gás para os EM mais afetados pelos efeitos devastadores causados pela disrupção. Assim sendo, a capacidade de reação da UE foi diminuída devido às suas deficiências da rede de gasodutos. Este aspeto espelhou-se, sobretudo, ao nível dos interconectores e da incapacidade de reverter volumes de gás pelos mesmos. De forma generalizada, os EM da UE dispõem de alternativas, em termos da composição do seu cabaz energético e, também, dos seus fornecedores. A parceria de longo-prazo entre as empresas alemãs, francesas e Italianas com a *Gazprom* colocou, alguma forma, um entrave à desejada diversificação expressa pela UE (Westphal 2009, 25-27).

Por tudo o mencionado, pode admitir-se que esta crise levantou uma série de preocupações relativas à segurança energética da UE, nomeadamente, face à excessiva dependência por parte de vários dos EM, em relação às quantidades de gás que eram importadas da Rússia. Existem alguns fatores determinantes para uma melhor elucidação do grau de vulnerabilidade no qual alguns dos EM se encontraram. Conforme recordamos, durante a crise de 2009, os Estados que possuíam uma maior capacidade de armazenamento sofreram em menor grau com os efeitos negativos proporcionados pela disrupção. A capacidade de produção de gás ao nível doméstico também pode atenuar os efeitos proporcionados por uma situação idêntica. Para finalizar, ocupa um estatuto relevante a forma como cada EM está integrado na rede de gasodutos da UE. Assim como, em caso de necessidade, se consegue abastecer-se de forma alternativa, isto é, através do fornecimento pela reversão de fluxos de gás (Westphal 2009, 21-22).

Naturalmente, existem alguns EM que dependiam, em maior grau, do gás russo durante a crise, como é o caso da Alemanha, da França e da Itália. No caso da Alemanha e da Itália, a dependência cifrava-se em 50%. Embora perante uma percentagem tão considerável, estes Estados também dispunham de uma capacidade elevada de armazenamento de gás, em média, conseguiam guardar 20% das quantidades de gás que eram importadas anualmente (Westphal 2009, 24). Neste contexto, a geografia também desempenha um fator importante, dado que pré-determina o local onde os EM vão importar o gás. Por exemplo, devido à proximidade geográfica entre a Alemanha e a Rússia é evidente que o Estado alemão, tendencialmente, procurou assegurar as suas necessidades energéticas em matéria de gás com a Rússia (Westphal 2009, 24).

2.6. Crise na Ucrânia (2014)

No ano de 2013, a crise em torno da Ucrânia voltou a intensificar-se. Durante este período, a UE efetuou algumas tentativas no sentido de que o Governo ucraniano assinasse um Acordo de Associação. Todavia, no âmbito de uma reunião que ocorreu em Moscovo, no dia 9 de novembro de 2013, entre o Presidente, Vladimir Putin, e o Presidente, Viktor Yanukovich, a posição da Ucrânia alterou-se em prol de uma aproximação à Rússia (Wigell & Vihma 2016, 620). No dia 21 de novembro de 2013, o Governo ucraniano anunciou a sua decisão em relação ao Acordo de Associação com a UE, confirmando que o acordo se encontrava suspenso. Neste seguimento, o governo ucraniano mencionou que os motivos desta decisão contemplavam aspetos relativos à segurança nacional, bem como, a necessidade de melhorar as relações comerciais com a Rússia e com outros Estados da Comunidade de Estados Independentes (Kononczuk, 2013).

A decisão da Ucrânia não foi inesperada, uma vez que desde o início do mês de novembro de 2013, o Governo ucraniano demonstrava sinais que apontavam num sentido do afastamento da UE. A razão para este acontecimento devia-se, sobretudo, à pressão exercida pela Rússia. Ao referido, acrescem as razões políticas que também foram importantes na aproximação à Rússia, como é o caso da necessidade do Presidente, Viktor Yanukovych, ser reeleito em 2015. Por via deste último aspeto referido, seria relevante, primeiramente, estabilizar a situação difícil em que se encontrava a Ucrânia do ponto de vista económico. Para que este cenário desejável ocorresse seria útil o ininterrupto acesso de bens e mercadorias da Ucrânia com destino ao mercado da Rússia. Do mesmo modo, salvaguardar as finanças da Ucrânia com uma preciosa ajuda externa financeira também se traduzia em vantagens desejadas pelos ucranianos (Kononczuk, 2013). Oficialmente, o Presidente, Viktor Yanukovych, recusou assinar o Acordo de Associação com a UE durante a cimeira Parceria Oriental (*Eastern Partnership*) que decorreu no dia 29 de novembro de 2013, em Vilnius, na Lituânia (Loskot-Strachota & Zachmann 2014, 11).

Após a decisão do governo ucraniano de se afastar da UE, através da resposta negativa relativa à assinatura do Acordo de Associação, iniciou-se uma onda de protestos populares designados como “*Euromaidan*”. Este cenário transformou-se em algo mais complexo e difícil no dia 17 de dezembro de 2013, quando o Presidente ucraniano alcançou um acordo com a Rússia. Por via deste compromisso, a Rússia comprou ao país vizinho um valor de 15 mil milhões de dólares norte-americanos em títulos de dívida pública, assim como um desconto no preço do gás (Diuk 2014, 9). O desconto no gás resultou numa diminuição do preço de 400 para 268.5 dólares norte-americanos por cada mcm. Os mesmos autores consideram que este acordo serviu para fortalecer as relações económicas entre a Ucrânia e a Rússia, o que implicou um afastamento ucraniano da UE (Wigell & Vihma 2016a, 620). Estas condições fornecidas pela Rússia, isto é, a descida significativa no preço de gás e o empréstimo de enorme magnitude concedido, permitiram uma estabilização da situação macroeconómica da Ucrânia (Micco 2014, 10). A atribuição de descontos no preço do gás à Ucrânia é uma prática recorrente por parte da Rússia. Esta ocorre, sobretudo, em troca de concessões políticas. A título exemplificativo está a questão da suspensão das negociações com a UE sobre o Acordo de Associação. Acresce ainda a extensão do contrato de arrendamento da base naval da Crimeia até 2042, lugar onde a Rússia concentrava a sua frota do Mar Negro (Westphal 2014, 1-2). No dia 21 de fevereiro de 2014, com o aumento da tensão e da violência devido aos protestos “*Euromaidan*”, deu-se a queda do governo e, conseqüentemente, a fuga de Viktor Yanukovych (Ambrosio 2017, 195-196).

A datar o dia 4 de março de 2014, a *Gazprom* emitiu um comunicado alegando que era a sua intenção terminar com o desconto de gás atribuído à Ucrânia. Por esta razão, o preço solicitado deveria passar dos 268.8 dólares norte-americanos e fixar-se no valor de 485 dólares norte-americanos por cada mcm, isto é, um aumento significativo de 80.4% (Micco 2014, 10). Curiosamente, o Diretor da *Gazprom*, Alexsei Miller, não procurou atribuir uma dimensão política – devido aos protestos *Euromaidan* e à crise política – relativa ao afastamento da Rússia e da *Gazprom* do acordo celebrado a 17 de dezembro com a Ucrânia. Ao invés disto, Miller alegou problemas contratuais, tais como a falta de pagamento atempado no que concerne ao fornecimento de gás, assim como dívidas anteriores da *Naftogaz* para com a *Gazprom*. De acordo com a *Gazprom*, até ao dia 4 de março, apenas 1.300 mil milhões de 2.829 mil milhões de dólares norte-americanos foram pagos pela Ucrânia. Em termos percentuais, apenas 50% da dívida se encontrava liquidada até à data (Micco 2014, 10-11). A subida repentina dos preços está, de algum modo, interligada com a anexação da Crimeia por parte da Rússia. Esta premissa surge no seguimento de que a justificação oficial da *Gazprom* não era coerente. De modo a particularizar, desde a crise de 2009, a Ucrânia encontrava-se, constantemente, em dívida para com a *Gazprom* e, no entanto, nunca tinham sido realizadas alterações significativas ao preço do gás como naquele momento se verificava (Collins 2017, 3).

Posteriormente, no dia 10 de abril de 2014, o Presidente da Rússia, Vladimir Putin, comunicou aos líderes europeus o incumprimento da Ucrânia relativamente às suas respetivas dívidas de gás. Na perspetiva de Putin, a situação era considerada como grave e poderia ter implicações no fornecimento de gás para o mercado da UE. Esta questão seria agravada no caso de os pagamentos não serem efetuados dentro dos prazos estipulados entre as partes. Por sua vez, a reação da UE, pela voz do Presidente da Comissão, José Barroso, no dia 19 de abril de 2014, reforçou a vontade da UE negociar com as partes envolvidas com vista ao fornecimento de gás russo. Consequentemente, no mês imediatamente a seguir, a *Naftogaz* cumpriu com os pagamentos que se encontravam em falta, referentes aos meses de fevereiro e de março de 2014 (Tichý 2019, 36-37).

Contudo, ainda durante o mês de maio, a *Gazprom* foi expandindo o seu nível de intransigência em relação a falta de pagamentos por parte da *Naftogaz*. A multinacional estatal russa ameaçou cessar o fornecimento de gás à Ucrânia na eventualidade da *Naftogaz*, até ao final de maio, não efetuasse o pagamento de 3.5 mil milhões de dólares norte-americanos em dívida sobre os volumes de gás fornecidos. Ainda deste modo, a *Gazprom* assinalou, em vendas futuras de gás, a exigência de pré-pagamentos (Stulberg 2015, 118). Estas exigências obtiveram uma curta duração uma vez que, no dia

15 de junho de 2014, o contrato entre a *Gazprom* e a *Naftogaz* finalizou-se devido a disputas sobre os termos do próprio. Este final contrasta com a rápida resolução que se verificou durante 2006 e 2009, seja ao nível empresarial ou político. Durante uma parte significativa deste período, não se sucederam negociações ao nível empresarial. Neste sentido, as negociações permaneceram ao nível político, em sucessivas reuniões que ocorreram entre representantes da UE, da Rússia e da Ucrânia (Stern *et al.* 2014, 50).

Ao contrário do que se verificou em 2009, o período de disrupção em 2014 sucedeu-se em pleno verão e, tanto a Ucrânia como a UE, detinham grandes volumes de gás armazenados. Durante o verão de 2014, a *Naftogaz* efetuou um comunicado onde aproveitou para passar uma mensagem de confiança para os consumidores. Neste contexto, afirmou que a Ucrânia, até ao fim de 2014, detinha quantidades significativas de gás armazenado e, na eventualidade de ser necessário, poderia abastecer o seu mercado através da reversão de fluxos de gás provenientes da UE. Não obstante, um acordo para resolver esta disputa era imperativo, sendo necessário garantir que o fornecimento de gás tivesse início, no limite, até ao primeiro trimestre de 2015, para que fosse evitada uma crise de gás severa (Stern *et al.* 2014, 51). Existem dois fatores que permitiram um reforçar do poder negocial da Ucrânia. O primeiro fator concerne à ocorrência das negociações em plena época de verão e, como tal, atribui uma maior manobra negocial à Ucrânia, por não necessitar abundantemente de gás por parte dos consumidores. O segundo fator diz respeito à existência de um inverno pouco rigoroso em 2014, o que permitiu o armazenamento de quantidades significativas de volumes de gás (Van de Graaf & Colgan 2016, 3).

Na data de 30 de outubro de 2014, foi alcançado um acordo denominado como “*Winter Package*”, entre a Rússia e a Ucrânia com a intermediação da Comissão. Neste foram abordadas questões relacionadas com trânsito e importação de gás (Pirani & Yafimava 2018, 16). Com este acordo, a *Gazprom* receberia, por parte da Ucrânia e até ao final de 2014, uma quantia de 3.1 mil milhões de dólares norte-americanos. Esta quantia referida encontrava-se, no momento, em dívida devido à inexistência de pagamento das quantidades de gás importadas pela *Naftogaz*. Acresce ao referido um acordo de um pré-pagamento referente a 5 mmcm que seriam importados a partir de março de 2015 (Stulberg 2015, 119-120).

2.7. Estratégia Europeia de Segurança Energética (2014)

Durante os primeiros meses de 2014, no contexto da escalada de tensões em torno da Ucrânia, devido, sobretudo, à anexação ilegal da Crimeia, a UE procurou reagir pela via da aplicação de sanções

e criação de documentos estratégicos no que concerne ao setor da energia (Siddi 2020, 6). De acordo com a visão de Micco (2014) a situação da Crimeia, alertou a UE para que alcançasse progressivamente a sua estratégia de independência energética para com a Rússia. Durante as crises de 2006 e 2009, verificava-se a necessidade de construir uma estratégia energética da UE. No ano de 2014, uma das maiores preocupações dos decisores políticos de Bruxelas era melhorar a segurança energética da UE. Porém, um dos mais árduos desafios da UE, resume-se aos interesses nacionais que pertencem a cada EM. Consequentemente, esta condição foi, frequentemente, uma das razões pelas quais existiu o impedimento de apoiar uma estratégia comum no que concerne à segurança energética. Exemplo do mencionado é a aprovação do *Nord Stream 1* e, sobretudo, o aumento da capacidade de transporte de gás. Com esta situação verificou-se o acentuar da dependência da Alemanha e da UE para com a Rússia (Micco 2014, 36).

Na esfera das relações energéticas entre a UE e a Rússia, o gás é um recurso energético que, tendencialmente, assumiu desde os primórdios, uma dimensão política. Esta problemática verifica-se devido a questões relacionadas com o transporte deste recurso. De um modo mais particular, qualquer tentativa de diversificação de fornecedores exige um enorme investimento financeiro, que se inicia, desde logo, com a construção de gasodutos. Com a permanente instabilidade em redor da Ucrânia, o ano de 2014 ficou assinalado como aquele em que a UE priorizou as questões relacionadas com a segurança energética. Neste seguimento, a 28 de maio do referido ano, a EU, em conjunto com os seus EM, acordaram desenvolver a Estratégia Europeia de Segurança Energética (Siddi 2020, 6-7).

No dia 28 de maio de 2014, a Comissão emitiu um comunicado oficial, onde declarou que esta estratégia surge como reação à crise geopolítica e à dependência energética da UE. O Comissário Europeu da Energia, Gunter Oettinger, apelou à atuação conjunta dos EM, citando alguns dos objetivos da UE. Destes, destacamos o desenvolvimento do mercado interno da energia e a melhoria das infraestruturas atuais. Este aspeto é particularmente relevante como forma de resposta célere a eventuais cenários de interrupção no fornecimento de gás (European Commission 2014a, 1-2).

O referido documento estratégico destacava factos e números que permitiam uma melhor compreensão relativa à condição da UE e dos seus respetivos EM durante o ano de 2014. Particularizando, o documento evidenciava que, até à data, a UE importava 53% da energia que consumia. Nestas condições, o gás representava 66% das necessidades de importação na UE. No que diz respeito ao aprovisionamento energético, foi considerada urgente a questão relativa à dependência para com um único fornecedor externo, neste caso, a Rússia. No documento foi abordada a existência

de seis EM – Bulgária, Estónia, Finlândia, Eslováquia, Letónia e Lituânia – que contavam unicamente com a Rússia como o seu único fornecedor de gás. Ao referido acresce que em 2013, a Rússia tinha exportado 71% de volumes de gás para a Europa. Desta percentagem, a maioria foi transportada para a Alemanha e para a Itália (European Commission 2014b, 2-21). Na perspetiva de Buchan (2014) a excessiva dependência, de certos EM, sobre o gás proveniente da Rússia representa uma enorme vulnerabilidade por parte da UE (Buchan 2014, 6).

De modo a prosseguir a particularização do documento estratégico, salienta-se que este define as áreas nas quais deveriam ser tomadas decisões tangíveis a curto, médio e longo-prazo para responder, eficazmente, às questões sensíveis inerentes à segurança energética da UE. Todavia, convém sublinhar que a estratégia salvaguardou, perante os EM, a sua liberdade de seleção relativamente a assuntos de matéria energética. Neste sentido, a estratégia assenta em oito pilares fundamentais, edificados com base nos valores europeus de solidariedade que globalmente promovem uma cooperação benéfica entre os EM. Assim sendo, foram selecionados o quarto, o sétimo e o oitavo pilar por serem os mais relevantes para a presente dissertação. O quarto pilar diz respeito à construção de um mercado interno funcional e plenamente integrado. O sétimo pilar é relativo à diversificação de fontes externas e das respetivas infraestruturas. Por último, o oitavo pilar concerne à melhoria da coordenação das políticas energéticas nacionais e reforço da capacidade de a UE se pronunciar a uma só voz (European Commission 2014b, 3-4).

Ainda no seguimento do que concerne à Estratégia Europeia de Segurança Energética, é reconhecido que, para que ocorra o desenvolvimento do mercado interno da energia, seria necessário um desenvolvimento considerável das infraestruturas responsáveis pelo transporte de energia. De um modo particular, existiria a inevitabilidade de se criarem interconexões transfronteiriças entre os EM. A Comissão estimava que seria necessário um investimento avultado para a construção de novas interconexões até 2020. Os valores apontados rondavam os 200 mil milhões de euros (European Commission 2014b, 9). Foi mencionado no documento, que também se pretendia a concretização de 27 novos projetos de gás⁸. Na ótica da Comissão, estes projetos seriam fundamentais para que fosse assegurada a segurança energética da UE, num plano a curto e médio prazo. Substancialmente, o objetivo destes novos projetos passava por dotar os EM mais vulneráveis de maiores possibilidades de

⁸ Para informações detalhadas sobre todos os projetos de gás consultar o anexo 2 da Estratégia Europeia de Segurança Energética (European Commission 2014b, 22-24).

modo a proporcionar a desejada diversificação. A par de outros seis projetos de eletricidade, o investimento total rondava os 17 mil milhões de euros (European Commission 2014b, 10).

No comunicado, a Comissão apelou no sentido da existência de uma rápida diversificação de fornecedores de gás, assim como de rotas de fornecimento, particularmente, no setor do gás. Em 2013, 39% das importações de gás na UE provinham da Rússia, 33% da Noruega e 22% do Norte de África. Porém, no confronto com os eventos que marcaram 2014, a UE pretendia manter uma relação comercial apenas com fornecedores fiáveis e credíveis (European Commission 2014a, 2). Consonante com o sétimo pilar da estratégia, a diversificação de recursos de gás natural era uma prioridade. Por esta razão, foi reconhecido que o GNL permaneceria e cresceria como uma via para a diversificação que se pretendia efetuar a partir desse momento. Neste seguimento, realça-se que algumas empresas europeias já se encontravam, em 2014, a negociar contratos de aprovisionamento com produtores de GNL dos EUA. Além disto, era, igualmente, expectável que a produção de gás, por parte da Noruega, sofresse um aumento a partir de 2014. Como foi mencionado da presente dissertação, a proximidade geográfica é um ponto muito favorável no que concerne à importação de gás. Neste sentido, o Norte de África, devido à existência de elevadas quantidades de hidrocarbonetos por explorar e, de momento, sem rentabilização, pode ser uma via aliciante para a UE explorar de forma mais intensa no futuro. Por tudo o supramencionado e, tendo em conta o reforço das relações pré-existentes entre a UE e os seus fornecedores, tudo indicava que as interconexões internas deveriam de ser melhoradas significativamente com a finalidade de que o gás proveniente destes fornecedores estivesse disponível em todos os mercados regionais ao nível da UE (European Commission 2014b, 15).

Ainda no mesmo comunicado oficial, o Presidente da Comissão, José Barroso, nomeou os progressos feitos pela UE referentes a esta matéria desde a crise de gás de 2009, pese embora ainda considerasse que existia um elevado grau de vulnerabilidade, atendendo às necessidades dos EM da UE em importarem metade da energia que consumiam anualmente. José Barroso mencionou que a segurança energética da UE é algo que pertence ao interesse comum. Por conseguinte, a UE deve agir de um modo conjunto e comunicar pela via de uma voz única. Esta atuação grupal implicava a coordenação das políticas energéticas nacionais, isto é, referentes a cada EM, de modo a que exista a possibilidade de agir através de uma única voz nos assuntos de política externa energética. Marcante foi a vontade expressa pela Comissão em estar envolvida, numa fase inicial, em acordos com países terceiros que pudessem impactar a segurança de abastecimento energético. Desta maneira, a Comissão procurava assegurar que todos os acordos e projetos relacionados com as infraestruturas (e.g.

gasodutos) em território da UE, cumprissem de forma exemplar a lei da UE (European Commission 2014a, 1-2).

Para finalizar, a Comissão, neste último pilar, demonstrou a sua vontade em responder aos pedidos de determinados EM, a favor de uma União da Energia (European Commission 2014b, 17). A ideia de uma União da Energia surge devido a uma sugestão feita pelo governo da Polónia durante a crise da Ucrânia de 2014. O referido EM pretendia com esta União da Energia, uma maior solidariedade entre EM e a UE diante de fornecedores eternos, particularmente, a Rússia (Buchan 2014, 3).

2.8. Estratégia-Quadro para a União da Energia (2015)

A criação de uma União da Energia foi estudada, num primeiro momento, por Donald Tusk, enquanto Primeiro-Ministro da Polónia. O debate sobre esta questão iniciou-se em pleno decurso da crise da Ucrânia, em 2014, como resposta à anexação da Crimeia por parte da Rússia (Siddi 2015, 3). Num momento posterior à reunião do Conselho Europeu sobre o novo quadro para o Clima e Energia (2030), Donald Tusk apresentou uma proposta que continha seis pilares essenciais para a existência de uma União da Energia. O primeiro pilar diz respeito ao facto de que os EM deveriam negociar conjuntamente no setor energético, em particular, no que concerne os contratos de fornecimento de gás com fornecedores externos. O segundo pilar é relativo aos mecanismos de solidariedade que, no caso, deveriam ser fortalecidos para precaver possíveis situações precárias originadas pela eventual ocorrência de interrupções no fornecimento de gás. O terceiro pilar contempla uma expansão estratégica e transnacional das infraestruturas energéticas (gasodutos, terminais de armazenamento e de GNL). O quarto pilar concerne à necessidade de fazer uso dos combustíveis fósseis disponíveis no território de cada EM. O quinto pilar refere-se à diversificação dos fornecedores de gás e de petróleo da UE. Para finalizar, o sexto pilar corresponde à promoção da segurança energética da Europa de Leste. Donald Tusk atribuiu particular ênfase à criação de uma autoridade europeia responsável pela compra conjunta de gás. Deste modo, preparava-se o meio para terminar com o monopólio russo sobre o setor do gás e, por último, reestabelecer-se-ia a existência de um mercado onde vigorava a concorrência (Szulecki *et al.* 2016, 552). Nas palavras de Donald Tusk, a criação de uma União da Energia era vital, dado que a dependência energética para com a Rússia se traduzia numa fraqueza da Europa (Syriopoulos 2021, 24-25).

Ainda no ano de 2014, aquando da nomeação de Jean-Claude Juncker para suceder José Barroso na Presidência da Comissão, foi priorizada a implementação de uma União da Energia (Siddi

2020, 7). O novo Presidente incorporou as premissas de Tusk e enfatizou variados aspetos, tais como a necessidade de os EM unirem recursos e infraestruturas, negociar em conjunto, diversificar as fontes de energia e reduzir a dependência energética. Estas premissas defendidas pela Presidência da Comissão originaram Cartas de Missão para os novos membros da Comissão. Como tal, o Vice-Presidente da União da Energia, Maros Sefcovic, e o Comissário sobre Ação Climática e Energia, Miguel Arias Cañete, ficaram responsáveis por desenvolver uma União da Energia resiliente e capacitada de uma política de alterações climáticas com uma visão de futuro. Neste sentido, no dia 25 de fevereiro de 2015, a Comissão apresentou o Estratégia-Quadro para a União da Energia⁹. Com este documento a Comissão idealizou uma União da Energia construída com base na interdependência entre os EM da UE (Szulecki *et al.* 2016, 552-553). Na mesma data, no âmbito de uma sessão plenária, o Parlamento Europeu demonstrou o seu apoio nas prioridades delineadas na estratégia. Destas, destaca-se particularmente a questão da segurança de aprovisionamento energético e a criação de novas interconexões transfronteiriças entre os EM (Syriopoulos 2021, 25). Boersma e Goldthau (2017) referem que a estratégia supramencionada representa uma mudança de paradigma naquilo que é a política energética da União Europeia. Face à crescente assertividade por parte da Rússia na Ucrânia, a energia passou a ser considerada como um problema de segurança (Boersma & Goldthau 2017, 99-106).

No dia 19 de março de 2015, o Conselho Europeu reuniu-se para discutir a Estratégia-Quadro para a União da Energia. Neste sentido, as conclusões retiradas pelo Conselho Europeu focavam-se, essencialmente, na segurança energética. O papel principal, dentro deste tema, centrou-se, sem grande surpresa, no gás, tendo este assumido uma maior preponderância em relação a outros recursos energéticos, como a eletricidade, por exemplo. As questões relativas à eficiência energética que foram outrora salientadas como uma prioridade por parte da Comissão acabaram por não merecer o devido destaque (Szulecki *et al.* 2016, 553). O Conselho Europeu, adicionalmente, pretendia que todos os acordos relativos à compra de gás a fornecedores externos estivessem salvaguardados pela lei da UE, notavelmente apelando a transparência dos acordos e à compatibilidade dos mesmos com os objetivos de segurança energética (Syriopoulos 2021, 24). Para além do referido, constam ainda como conclusões do Conselho Europeu a menção de que os EM eram detentores de soberania sobre questões de política energética. Esta temática foi um exemplo daquilo que é uma cooperação competitiva entre as duas instituições. Evidentemente, ficou clara a existência de tensão entre o interesse comum e as preferências

⁹ A Estratégia-Quadro para a União da Energia (2015) contém cinco dimensões interrelacionadas entre si – Segurança energética, solidariedade e confiança; Um mercado interno da energia plenamente integrado; Eficiência energética que contribua para moderar a procura; Descarbonização da economia; Investigação, inovação e competitividade – com o propósito de contribuir para o aumento da segurança energética, da sustentabilidade e da competitividade da UE (European Commission 2015a, 4).

nacionais no setor energético. Esta situação transmite a ideia de que os Chefes de Estado ou Governo dos EM desempenharam um papel fundamental para moldar a União da Energia (Szulecki et al. 2016, 553). Não obstante às divergências, o Conselho Europeu autorizou a Comissão a implementar a Estratégia-Quadro para a União da Energia (Syriopoulos 2021, 24).

No que concerne à segurança energética, a Estratégia-Quadro para a União da Energia previa a construção de novos gasodutos (e.g. *Southern Gas Corridor*) e terminais de GNL que serviriam o propósito de importar gás oriundo de outros fornecedores (Siddi 2020, 7). Os respetivos terminais situavam-se na Europa Central e de Leste, assim como na região do Mediterrâneo. Na estratégia, ambas as opções foram consideradas como alternativas viáveis com vista à redução progressiva da dependência energética da UE para com a Rússia. Não obstante, estes projetos suscitaram algumas condicionantes para a UE. Sob a visão de Siddi, o gás a ser transportado para a UE através do *Southern Gas Corridor* provinha de regimes autoritários, como é o caso do Azerbaijão. Esta condicionante reforçava a dependência energética da UE para com Estados semelhantes à Rússia, isto é, com um alto défice democrático. Acresce ao referido que a construção de novos terminais de GNL implicava um consequente aumento do seu consumo. Por esta razão, a redução da dependência energética da UE traduzia-se num esforço financeiro muito mais significativo por parte dos EM da UE quando comparado com a compra de gás russo. Para além das questões financeiras mencionadas, acresce o facto de que um projeto desta natureza se faz acompanhar por um impacto ambiental negativo, isto porque o seu transporte seria realizado via marítima a partir dos seus fornecedores que se encontravam nos EUA e no Qatar (Siddi 2015, 3-5).

Voltando até à proposta de Donald Tusk, a criação de uma autoridade europeia responsável pela compra de gás para todos os EM não foi incluída na Estratégia-Quadro para a União da Energia. A estratégia recomendou, unicamente, que os EM deveriam atuar em espírito de solidariedade entre si perante um cenário de disrupção no fornecimento de gás. Esta não inclusão da proposta de Donald Tusk que visava, entre outros, contrariar o monopólio da Rússia sobre o setor do gás, deve-se, sobretudo, aos interesses individuais dos EM (Siddi 2015, 5).

Apesar das medidas propostas por Donald Tusk se caracterizarem como inovadoras e válidas – como a criação de uma entidade europeia para a compra de gás em conjunto –, as mesmas são um retrato dos interesses individuais da Polónia e de outros EM que registavam um elevado grau de dependência no abastecimento do gás proveniente da Rússia. Por outro lado, alguns dos EM, como é o caso da Alemanha, França e Itália, não assumiram uma posição extremada. Por outras palavras, não

afirmaram que a Rússia representava uma ameaça à Europa. Na realidade, nem seria expectável que estes EM se posicionassem desse modo, uma vez que apresentavam parceiras com a Rússia, não apenas no setor energético, mas também em outras áreas (Fânzeres 2015, 33-34).

Perante a ausência de uma entidade europeia como aquela que Donald Tusk sugeriu, a Comissão apenas avaliaria, em futuras situações de crise, se os EM estariam disponíveis para serem desenvolvidos mecanismos responsáveis pela compra de gás em conjunto. Para além da possibilidade de serem encontradas adversidades, é laborioso prever se um mecanismo dessa natureza poderia ser suficiente para contrariar o monopólio da Rússia sobre o setor do gás. Ao referido, acresce a incerteza de se uma atuação conjunta, por parte de alguns EM, seria eficaz para baixar os preços do gás requeridos pela Rússia (Siddi 2015, 5).

Posto isto e com especial relevância na Estratégia-Quadro para a União da Energia, a Comissão expressou o seu desejo de ser previamente informada relativamente aos acordos intergovernamentais relacionados com a aquisição de gás entre EM e Estados terceiros. Esta necessidade surge no seguimento de divergências entre a Comissão e seis EM que assinaram acordos bilaterais com a Rússia para a construção do gasoduto *South Stream*. Neste seguimento, em finais do ano de 2013, a Comissão concluiu que o projeto tinha, efetivamente, violado a lei da UE (Siddi 2015, 5).

Assim, a Estratégia-Quadro para a União da Energia refere que, até à data, a Comissão apenas poderia verificar se os projetos que originavam os referidos acordos bilaterais cumpriam a lei da UE após um EM oficializar um acordo com um Estado terceiro. Por esta razão, a Comissão procurou, a partir desse momento, ser informada acerca da negociação de qualquer acordo desde a sua fase inicial. O objetivo desta condição seria assegurar a compatibilidade do acordo com as regras do mercado interno e os critérios de segurança energética. Para a Comissão, a sua participação nas negociações com Estados terceiros era imprescindível de modo a garantir o correto cumprimento da lei da UE e, conseqüente, assegurar a segurança energética na UE, em especial, no setor do gás (European Commission 2015a, 7).

2.9. Considerações Finais

O presente capítulo serviu o propósito de explorar as relações energéticas, no setor do gás, entre a UE e a Rússia. As crises de gás que decorreram nos anos de 2006 e de 2009 entre a Rússia e a Ucrânia potenciaram a origem de um clima de instabilidade entre a UE e a Rússia no setor do gás. Deste modo, torna-se evidente a existência de uma excessiva dependência, por parte dos EM da UE em relação

à importação de gás russo com vista à supressão das suas necessidades energéticas. Para a Comissão, estas crises demonstraram a necessidade de serem realizados esforços no sentido de aumentar a segurança energética da UE, através da diversificação das fontes de energia e das rotas. Não obstante, os efeitos negativos proporcionados pela disrupção no fornecimento do gás não foram transversais a todos os EM, como é o caso da Alemanha. Para complexificar o desejo de diversificação, os EM são soberanos em relação às suas escolhas de matéria energética, seja na composição do seu cabaz energético e nos respetivos fornecedores.

A crise de 2014 fez-se acompanhar por uma série de novas divergências entre a Rússia e a Ucrânia, tais como disputas contractuais e a anexação da Crimeia. Estas situações contribuíram para o aprofundamento da instabilidade no setor do gás, especialmente entre a UE e o seu principal fornecedor de gás, ou seja, a Rússia. Em resposta ao sucedido, foram desenvolvidos esforços para a criação de documentos estratégicos, designadamente a Estratégia Europeia de Segurança Energética e a Estratégia-Quadro para a União da Energia. Ambos objetivavam aumentar a segurança energética da UE através da diversificação de fontes de energia, de fornecedores e de rotas. As crises e os documentos acima mencionados demonstram-se essenciais para obter uma melhor compreensão sobre os argumentos utilizados pelos atores em análise.

3. *NORD STREAM 2*: O PAPEL DA ALEMANHA

O terceiro capítulo contempla a análise do papel da Alemanha em relação ao *Nord Stream 2* no período compreendido entre os anos de 2015 e de 2022. Numa primeira fase efetua-se uma breve exploração sobre as origens e a definição do *Nord Stream 2* em termos de localização geográfica, de capacidade técnica e dos investidores com interesse no projeto.

Exploramos, neste capítulo, as posições do Governo alemão e das empresas de gás envolvidas no projeto. Estes atores posicionaram-se, desde o começo, na defesa da lógica comercial do *Nord Stream 2*. Perante este cenário, constata-se a contestação desta postura por parte de um conjunto de atores, designadamente, a Comissão, os EUA, a Ucrânia e a Polónia. A posição destes atores é justificada pela interpretação do *Nord Stream 2* como um assunto com múltiplas consequências adversas. Por essa razão verifica-se a tentativa de condicionar a construção do *Nord Stream 2* através da imposição de vários obstáculos o que, de modo consequente, conduziu à existência de divergências políticas e económicas. Não obstante às dificuldades, foi a invasão da Ucrânia pela Rússia que contribuiu para uma mudança de posição por parte da Alemanha em relação ao *Nord Stream 2*.

3.1. As origens e características do *Nord Stream 2*

Numa passagem pelo início dos anos de 2000 constatou-se a criação do *Nord Stream 1*. Este foi desenvolvido com base em dois objetivos principais: evitar potenciais conflitos sobre o trânsito de gás do território ucraniano com destino à UE; e assegurar o transporte de gás para um mercado considerado bastante lucrativo para a Rússia, isto é, o mercado alemão (Riley 2015, 2).

Do ponto de vista geográfico, o *Nord Stream 1* encontra-se submerso no Mar Báltico com um ponto de partida em Vyborg, na Rússia, até Greifswald na Alemanha. Esta distância implica, em termos de dimensões, que o gasoduto possua um comprimento de 1224 quilómetros. Por esta distância, pode considerar-se como o gasoduto submarino mais extenso à escala global. Acresce ao referido que os dois gasodutos percorrem a Zona Económica Exclusiva (ZEE) da Alemanha, Dinamarca, Finlândia, Estónia, Letónia e Lituânia. Especificamente, o *Nord Stream 1* localiza-se nas águas territoriais da Alemanha e da Dinamarca (Riley 2015, 2).

Em termos técnicos, o *Nord Stream 1* era constituído por dois gasodutos e, cada um destes, possuía uma capacidade de 27,5 bcm. No total, ambos representavam uma capacidade anual de 55 bcm (Riley 2015, 2).

Em termos financeiros, o *Nord Stream 1* contou com um investimento na ordem dos 7 mil milhões de euros e contém como principais acionistas a multinacional estatal russa – *Gazprom* – que detém 51% das ações. Os restantes 49% das ações encontram-se divididos entre algumas empresas europeias envolvidas no projeto (Riley 2015, 2).

Em junho de 2015, no âmbito do Fórum Económico Internacional de São Petersburgo, na Rússia, o Diretor Executivo da *Gazprom*, Alexi Miller, anunciou que a construção de um novo *Nord Stream* era viável e contava com o apoio de novos acionistas, como a *Shell Oil Company* (Shell) e a *OMV* (Riley 2015, 2). De acordo com as declarações prestadas pelo referido Diretor Executivo, o projeto encontrava-se em estudo desde a inauguração do *Nord Stream 1*:

Since the commissioning of Nord Stream pipeline, Gazprom has been investigating potential extension of this export route. Now we are going to proceed with the implementation of this project together with our partners. (Alexi Miller *apud* Gotev 2015a)

Em setembro de 2015 no Fórum Económico Oriental em Vladivostok, na Rússia, formou-se um Consortium liderado pela *Gazprom* em conjunto com outras cinco empresas europeias pertencentes ao setor energético, sendo elas a *Engie*, a *E.ON*, a *Shell*, a *OMV* e a *Wintershall*. O objetivo desta ação focava-se no desenvolvimento de um projeto designado como *Nord Stream 2* (BASF 2015).

Em termos financeiros, este novo projeto contava com o apoio da grande acionista *Gazprom*, cuja percentagem das ações se situava nos 51%. Com a exceção da *ENGIE*, que detém apenas 9% das ações, os restantes quatro acionistas repartiram entre si, de forma igual, os restantes 40% das ações (BASF 2015).

O novo projeto da *Gazprom* foi construído em paralelo com o *Nord Stream 1* e, por esse motivo, partilha as mesmas características geográficas (Gotkowska & Szymanski 2016,7). No que concerne aos aspetos técnicos, no projeto do *Nord Stream 2* também constava a construção de dois novos gasodutos, cuja eficiência de transporte rondava os 55 bcm (Russell 2021, 3).

Existem vários motivos pelos quais a *Gazprom* pretendia substituir a Ucrânia enquanto Estado de trânsito: o *Nord Stream 2* permitiria o término da permanente incerteza sobre o trânsito de gás na Ucrânia; fim do incumprimento dos parâmetros contratuais estabelecidos; apropriação ilegal de quantidades de gás e da inexistência de manutenção sobre as infraestruturas por parte da *Naftogaz* (Russell 2017, 1-2). Além do supramencionado, o projeto do *Nord Stream 2* foi também impulsionado pela instabilidade vivenciada entre a Rússia e a Ucrânia no ano de 2014. Tendo em conta esta ausência

de constância, a *Gazprom* compreendeu como pertinente a substituição da Ucrânia enquanto Estado trânsito, de modo a encontrar alternativas viáveis para o fornecimento do seu gás à UE (Gotev 2015).

Contudo, publicamente, a *Gazprom* apostou em justificar o racional do projeto tendo em conta razões meramente comerciais. De acordo com as previsões efetuadas pela multinacional russa, perante um declínio da produção interna da UE, seria necessária a importação de quantidades de gás significativas (Russell 2017, 1). Neste sentido, o *Nord Stream 2* seria adequado para responder ao possível aumento da procura e contribuir para um crescimento da segurança energética da UE, tendo em conta o término da dependência do trânsito de gás pela Ucrânia. A estas vantagens soma-se uma redução muito considerável dos custos, com valores a rondar os 1.6 mil milhões de euros, que anteriormente eram anualmente pagos à Ucrânia em tarifas de trânsito, por parte da Rússia (Russell 2017, 1-2).

Russell (2021) caracteriza o projeto do *Nord Stream 2* como excessivamente controverso. O autor justifica que existe um debate bastante polarizado no seio da UE sobre as implicações relativas às questões ambientais, económicas, jurídicas, geopolíticas e à segurança energética. Por ser um assunto tão discutível, o *Nord Stream 2* gerou múltiplas reações adversas entres os EM e Instituições da UE. Destaca-se o forte apoio ao projeto por parte da Alemanha e da Áustria. Na categoria dos opositores destacam-se a Comissão, a Ucrânia, Polónia e os EUA (Russell 2021, 3-4).

3.2. A reação do Governo alemão ao *Nord Stream 2*

A crise de 2014 da Ucrânia impulsionou a criação de uma abordagem comum por parte da UE em relação à Rússia. Contudo, o futuro desta aproximação comum encontrava-se, de algum modo, dependente dos interesses individuais de cada EM. Perante este cenário, a Rússia procurou fortalecer as suas relações bilaterais com a Alemanha, pela via da criação do *Nord Stream 2*. O propósito desta medida focou-se no comprometer a abordagem comum adotada pela UE face aos acontecimentos de 2014 (Gens 2019, 10-11).

No que concerne às negociações para a construção do *Nord Stream 2*, constatou-se, num primeiro momento, uma posição de recuo por parte do Estado alemão e dos seus representantes políticos. Este posicionamento fez-se com recurso à própria legislação nacional e à lógica económica do projeto. Desde a divulgação do projeto *Nord Stream 2*, o Governo alemão insistiu em classificá-lo como sendo um projeto, exclusivamente, de natureza comercial (Westphal 2021a, 1). Exemplo disto é precisamente a posição assumida pelo Ministro da Economia e Energia alemão, Sigmar Gabriel. O

referido Ministro, procurou, sempre, classificar o projeto como um “*business issue*”, retirando assim qualquer relevância política ao mesmo (Vihma & Wigell 2016, 7).

Em outubro de 2015 – um mês após o anúncio da formação do acordo de parceria para a construção do *Nord Stream 2* –, Sigmar Gabriel reuniu-se com o Presidente, Vladimir Putin, para conversações relacionadas com a construção do novo gasoduto (Meier 2015). Essencialmente, na reunião entre o Presidente da Rússia e o Ministro da Economia e Energia alemão foram abordadas questões de natureza económica. Neste contexto, Vladimir Putin salientou que as relações económicas entre as elites empresariais dos dois Estados se mantinham funcionais, apesar da existência de um ambiente politicamente desfavorável (Loskot-Strachota 2015).

Além do referido, o Presidente russo salientou o empenho por parte do Estado que representa e, sobretudo, do Diretor Executivo da *Gazprom*, Alexi Miller, em prosseguir com o projeto e construir o *Nord Stream 2*. Vladimir Putin argumentou, neste seguimento, que o projeto era do interesse de ambas as partes envolvidas. Pela parte alemã, representada pelo Ministro da Economia e Energia alemão, era importante assegurar que todos os problemas de natureza legal estivessem sobre a competência das autoridades alemãs. Deste modo, garantia-se que qualquer interferência externa com desígnios políticos estivesse limitada. Por esta razão, as partes envolvidas seriam beneficiadas por uma posição negocial privilegiada sobre o futuro do projeto (Loskot-Strachota 2015).

É compreensível a posição assumida pelo Ministro da Economia e Energia alemão quando demonstrou o seu apoio ao Presidente russo para a concretização do projeto *Nord Stream 2*. De igual modo, era natural a intenção de assegurar que o projeto se encontrasse sobre a competência das autoridades alemãs, uma vez que conferia à Alemanha um papel de destaque. Objetivamente, com a concretização do *Nord Stream 2*, a Alemanha iria beneficiar do estatuto de principal “*energy hub*” na Europa. Dito de outro modo, a Alemanha tornar-se-ia no principal centro de trânsito, de armazenamento e distribuição de gás russo na Europa Ocidental (Adomeit 2016, 7-8).

Contudo, não é possível menosprezar o facto de que a Alemanha se encontrava num dilema durante este período. Preferencialmente, a posição da Alemanha em relação a Rússia deveria ser compatível com a posição da UE. Não obstante, os políticos alemães tiveram de acautelar e ter em consideração os interesses económicos dos atores envolvidos no projeto (e.g. empresas de gás). Em conjunto, estes atores acabaram por definir as prioridades nacionais identificadas pelo Governo alemão. A política comercial praticada pelo Governo alemão reflete, sobretudo, os interesses das principais

empresas de gás alemãs que atuam enquanto participantes na construção do *Nord Stream 2* e que, conseqüentemente, lucram com o projeto (Gens 2019, 11-12).

A reunião do Conselho Europeu, em dezembro de 2015, foi marcada pela controvérsia em torno do *Nord Stream 2* e pelas diferentes perspectivas dos atores envolvidos nas discussões (Vihma e Wigell 2016, 7). Ainda neste compromisso, a Chanceler alemã, Angela Merkel, defendeu a natureza comercial do *Nord Stream 2* e reforçou a natureza económica do projeto ao referir que existia a presença de investidores privados (Steinhauser 2015).

Ainda no âmbito desta reunião, a Chanceler alemã expôs a única motivação política da Alemanha neste assunto. Angela Merkel indicou que, na eventualidade da construção do *Nord Stream 2*, deveria ser encontrada uma solução que preservasse o papel da Ucrânia enquanto Estado de trânsito para o gás russo (Steinhauser 2015).

A postura inicial assumida pela Alemanha, isto é, a defesa sobre a natureza económica do projeto ditou uma grande dificuldade para o Governo alemão em garantir um consenso político ao nível da UE (Umbach 2018, 1). A posição assumida pela Alemanha não foi do agrado da Comissão, dado que o projeto contrariava os objetivos delineados nos documentos estratégicos desenvolvidos após a anexação da Crimeia por parte da Rússia em 2014 (Westphal 2021a, 2).

Apesar desta instabilidade, a verdade é que a Alemanha possuía apoiantes no que concerne à execução do projeto, tais como a Áustria e a França. Por outro lado, no tocante aos opositores da lógica comercial defendida pela Alemanha, destacam-se, sobretudo, vários Estados da Europa Central e da Europa de Leste, especialmente, a Polónia e a Ucrânia. Na perspectiva destes EM o papel de principal “*energy hub*” conferido à Alemanha, pela construção do *Nord Stream 2*, serve apenas os seus interesses económicos. Por esta razão é diminuída a relevância de outros Estados que anteriormente beneficiavam de tarifas de trânsito pela distribuição de gás russo na Europa. Efetivamente, pode-se referir que o *Nord Stream 2* comprometeu, de certa forma, o princípio de solidariedade europeia consagrada nos tratados institutivos da UE. Apesar de os EM serem soberanos no que concerne às suas opções, as decisões nacionais de política energética devem ser efetuadas com base num espírito de solidariedade entre os EM. Esta premissa objetivava assegurar o funcionamento do mercado energético e garantir a segurança energética da UE (Umbach 2018, 3).

Contudo, certos EM apelaram à solidariedade devido aos seus próprios interesses políticos e económicos relativos ao projeto. Neste sentido, se o princípio de solidariedade não é partilhado desde o

início e, na eventualidade de existirem interesses divergentes do ponto de vista económico entre os EM, os próprios devem procurar equilibrar os seus interesses. No caso do *Nord Stream 2*, constatou-se a ausência de consenso no seio da UE de modo a satisfazer os interesses de todas as partes (Westphal 2021b, 3). Posto isto, a discordância entre os EM, no que concerne a caracterização económica ou política do projeto, reflete, acima de tudo, a existência de uma multitude de contextos nacionais dispares em termos de segurança energética (Westphal 2021a, 2).

3.3. Os interesses das elites empresarias e a oposição política da Comissão

No contexto da UE, os críticos do projeto argumentaram que os interesses das empresas de gás envolvidas na construção do *Nord Stream 2* se sobrepuseram aos objetivos da UE, sobretudo no que se refere ao desejado aumento da segurança energética (Umbach 2018, 3). Os Diretores Executivos das empresas de gás argumentaram, reiteradamente, que os projetos em desenvolvimento contribuíam para a segurança energética da UE (Gens 2019, 14).

À semelhança do Governo alemão, os Diretores Executivos das empresas de gás assumiram uma posição pública similar, tentando difundir a ideia de que o *Nord Stream 2* era apenas um projeto de natureza económica. Na realidade, o poder político alemão e o setor privado do gás convergiam no objetivo nacional, sendo ele evitar que a Comissão e os EM interferissem nas relações comerciais entre a *Gazprom* e as empresas de gás alemãs (Poplawski 2016).

Ulteriormente ao anúncio do projeto, o Diretor Executivo da *OMV*, Rainer Seele, demonstrou a sua convicção sobre o impacto positivo do projeto no que concerne ao aumento da segurança do aprovisionamento dos mercados europeus. Para o mesmo, seria este o principal argumento, por parte dos investidores privados, no diálogo com a Comissão (Energy Press 2015).

Klaus Schafer, Diretor Executivo da *Uniper*, Mario Mehren, Diretor Executivo da *Wintershall*, e Rainer Seele, Diretor Executivo da *OMV*, em colaboração, decidiram, através da página oficial da *Uniper* – empresa de gás alemã que financiou o projeto –, justificar a criação do *Nord Stream 2*. Neste sentido, os Diretores Executivos alegaram que a existência do *Nord Stream 2* proporcionaria à UE um elevado grau de fiabilidade no fornecimento de gás. Assim, as suas empresas encontravam-se na obrigação de assegurar a segurança energética da UE e de garantir preços competitivos. Na perspetiva dos atores empresariais, o gás russo era essencial para cumprir as responsabilidades supramencionadas, tendo em conta a inexistência de um Estado, à escala global, com reservas de gás equiparáveis às da Rússia (Uniper 2018).

Efetivamente, esta justificação e a opção pelos negócios com a Rússia é transversal a outros atores envolvidos no projeto em causa. A título exemplificativo, o Vice-Presidente da *Wintershall*, Torsten Murin, prestou declarações ao *Ostexperte* – um jornal de notícias alemão sobre a economia russa –, expressando a ideia de que o gás russo era sinónimo de segurança energética. Torsten Murin justificou que o *Nord Stream 2* seria capacitado de incrementar uma base sólida que assegurasse o aprovisionamento energético e um mercado interno da energia competitivo, isto é, com preços atrativos para os consumidores. Pelo exposto, a parceria entre a UE e a Rússia, no setor energético, era de extrema pertinência (Gens 2019, 14).

No dia 12 de julho de 2017, a Comissão recomendou ao Conselho Europeu para que fosse autorizada a abertura de negociações para um acordo entre a União Europeia e a Rússia. No âmbito das negociações, a Comissão seria o ator responsável pela criação de um regime regulamentar para o funcionamento do *Nord Stream 2*. De modo a sintetizar, objetivava-se com estas negociações alcançar os seguintes objetivos:

The negotiations for which a mandate is requested aim to establish an appropriate regulatory regime for the operation of the pipeline, which introduces the key principles of EU energy law and moderates the expected negative market impacts. The negotiations are not only in the interest of the EU, but the legal clarity created should also be in the interest of the investors. (European Commission 2017, 3)

Em consonância Yafimava (2017), a tentativa da Comissão baseou-se numa suposta aplicabilidade da Diretiva 2009/73/CE (European Parliament e Council of the European Union 2009) para evitar a existência de um “vazio legal”. A autora apresentou, neste contexto, duas justificações plausíveis para esta conduta da Comissão:

Um tentativa genuína de “boa fé” por parte da Comissão em negociar com o governo russo para garantir que o *Nord Stream 2*, quando construído, não contribua para uma redução acentuada do trânsito através da Ucrânia e para a concentração de uma parte significativa das exportações do gás russo em apenas uma única rota (*Nord Stream 1 e 2*), por outro lado pode ser entendida como uma estratégia para assegurar que o *Nord Stream 2* não fosse construído ou que sofresse um adiamento, refletindo a oposição política ao projeto por parte de vários Estados-Membros da UE.¹⁰ (Yafimava 2017, 1)

Face ao sucedido, a *Nord Stream 2 AG* efetuou uma declaração. Nesta admitiu sérias dúvidas relativamente à imparcialidade da Comissão, uma vez que sugeria à vontade em politizar o *Nord Stream 2* através da criação de um regime regulador exclusivo para o mesmo, conforme se conclui da afirmação:

¹⁰ Tradução livre do autor: “[...] A genuine ‘good faith’ attempt on the part of the EC to negotiate with the Russian government to ensure that Nord Stream 2, when built, would not lead to a sharp reduction of transit across Ukraine and concentration of a significant share of Russian gas exports on one (Nord Stream 1 and 2) route, or a ploy to ensure that Nord Stream 2 will not be built or will be significantly delayed, reflecting political opposition in respect of the project from several EU member states [...]”.

A specific framework just for Nord Stream 2 would discriminate against an individual commercial investment [...]. It is unacceptable that among other comparable pipeline projects the European Commission, as the guardian of the EU treaties, has singled out Nord Stream 2 for a special political treatment. (*Nord Stream 2 AG apudGotev 2017*)

No dia 27 de setembro de 2017, o Conselho Europeu concluiu que a Diretiva 2009/73/CE não se aplicava ao *Nord Stream 2*, uma vez que não se verificava a existência de um “vazio legal”. Por outras palavras, na perspetiva do Conselho Europeu não existia qualquer fundamento para que a Comissão obtivesse um mandato para negociar um acordo com a Rússia sobre o *Nord Stream 2* (Yafimava 2017, 2-3).

Os Diretores Executivos utilizaram as conclusões do Serviço Jurídico do Conselho para seu uso próprio, isto é, para defender os seus interesses. Assim, foi referido que as leis em vigor deveriam ser respeitadas porque somente isso garantiria a criação de investimento. Tendo em conta estas circunstâncias, os Diretores Executivos lançaram uma espécie de ultimato à UE. Os atores alegaram que, perante a politização efetuada pela Comissão em relação ao *Nord Stream 2*, na eventualidade de se constituírem projetos similares no futuro, estes iriam encontrar sérios obstáculos no que concerne a encontrar investidores dispostos a investir o seu capital (Uniper 2018). Na verdade, os Diretores Executivos investiram na criação de uma conexão entre o *Nord Stream 2* e a segurança energética da UE. Dito de outro modo, os atores empresariais procuram assegurar que o seu investimento e posterior retorno financeiro no projeto não fosse colocado em causa pelas tentativas efetuadas por parte da Comissão para impedir a construção do gasoduto.

No ano de 2019, a Comissão prosseguiu com os seus esforços para alterar a Diretiva 2009/73/CE, sendo bem-sucedida. Apesar disso, a mensagem que transpareceu foi a de que a Comissão pretendia limitar a capacidade lucrativa do projeto e adiar a construção do *Nord Stream 2*. Tendo em conta esta sucessão de acontecimentos a reação por parte da *Nord Stream 2 AG* não tardou. Estes sublinharam que esta conduta serviu o propósito de condicionar a construção do projeto (Loskot-Strachota 2019). Matthias Warnig, Diretor Executivo da *Nord Stream 2 AG*, reiterou, novamente, o caráter discriminatório da revisão, que, entretanto, se concretizou. O Diretor Executivo argumentou que o investimento possuía apenas motivações económicas e que a conduta da Comissão poderia comprometer os objetivos da UE no setor energético, conforme se conclui da afirmação:

We as a prudent investor are committed to protecting our investments. But the amendment to the Gas Directive is not only harmful to Nord Stream 2. Such obvious discrimination against an individual commercial investment also undermines the ability of the EU’s internal market to attract investments for making the energy transition a reality. (Warnig *apudGotev 2019*)

Perante este contexto, torna-se compreensível a recorrente tentativa, por parte das empresas de gás, em salvaguardar os seus interesses económicos sobre o *Nord Stream 2*. Contudo, fazem-no com recurso à justificação de que contribui para os objetivos de segurança energética da UE. Este aspeto, em particular, espelha-se na seguinte afirmação: “[...] As empresas argumentam que os seus projetos podem servir os objetivos de segurança energética, pese embora as considerações económicas e a perspetiva do lucro são fatores que movem os atores privados no setor da energia [...]”¹¹ (Gens 2019, 14).

3.4. *Nord Stream 2*: Uma escolha racional para diversificar as rotas da UE

Os Diretores Executivos das empresas de gás alemãs, enquanto atores racionais, tinham, naturalmente, intenções de proteger os seus interesses. Deste modo, argumentavam que o *Nord Stream 2* se enquadrava com os objetivos da União da Energia, uma vez que contribuía para a diversificação das rotas de importação da UE (Uniper 2018). Nada obstante, a presumida diversificação de rotas pelo meio da construção do *Nord Stream 2* continuava a incluir a Rússia enquanto fornecedor de gás. Por este motivo é plausível contestar o racional deste argumento. Na Estratégia-Quadro para a União da Energia (European Commission 2015a) é mencionado que, perante os acontecimentos de 2014 – anexação da Crimeia por parte da Rússia –, seria necessário iniciar-se uma diversificação das rotas e fornecedores, conforme se conclui da afirmação:

The political challenges over the last months have shown that diversification of energy sources, suppliers and routes is crucial for ensuring secure and resilient energy supplies to European citizens and companies, who expect access to affordable and competitively priced energy at any given moment. (European Commission 2015a, 4)

Sob o ponto de vista de Klaus Schafer, Mario Mehren e Rainer Seele o *Nord Stream 2* contribuiria não apenas para os objetivos de diversificação de rotas, mas também para a possível expansão e robustez da rede de gasodutos da UE. Em consonância com esta visão, a existência de diversas rotas alternativas traduzia-se num aumento da competitividade do mercado e da segurança energética da UE. Como tal, esta situação beneficiaria não apenas os consumidores, mas também a economia europeia. Pelo exposto, os atores empresariais consideravam que o *Nord Stream 2* era um projeto abrangente que interligava e reforçava a UE em termos energéticos. De modo a justificar que o interesse pelo projeto não era meramente económico, os atores salientaram que o *Nord Stream 2* criava condições favoráveis ao fornecimento seguro de gás aos países localizados na Europa Central e na Europa de Leste (Uniper 2018).

¹¹ Tradução livre do autor: “[...] Corporations argue that their projects might serve energy security goals, but ultimately economic considerations and the prospect of profit are what drive private energy actors [...]”.

As empresas de gás alemãs consideravam que o *Nord Stream 2* proporcionaria a existência de um sentimento de estabilidade no que se refere ao fornecimento ininterrupto de gás (Poplawski 2016). Este sentimento pode estar conectado com a transição energética que estava em decurso na Alemanha desde 2011. Nesta altura o gás assumiu um papel fundamental, no referido país, devido ao abandono progressivo da energia nuclear (Gens 2019, 11).

O aumento da dependência sobre o gás russo pode estar relacionado com as pressões efetuadas pelas empresas de gás alemãs. Na verdade, estas foram determinantes na escolha pelo gás russo e, posteriormente, no projeto *Nord Stream 2*, que surgiu como uma via eficaz para atingir a descarbonização (Westphal 2020, 415-416).

Em setembro de 2016, no Congresso da Energia em Munique, o Diretor Executivo da *Wintershall*, Mario Mehren, sublinhou a existência de uma “necessidade” crescente de energia na Alemanha. Esta era fruto do abandono da energia nuclear. Nestas circunstâncias, Mehren apelou à Comissão para que a *Gazprom* pudesse fazer uso da capacidade total do gasoduto *OPAL* de modo a fornecer gás suficiente para as regiões da Bavaria e de Baden-Württemberg. Estas duas, em particular, poderiam sofrer de insuficiência energética com o fecho total das centrais nucleares alemãs em 2022 (Poplawski 2016).

A declaração prestada pelos dois Diretores Executivos reflete os interesses económicos dos Estados federados supramencionados. Para estes Estados, a construção do *Nord Stream 2* e o consequente aumento no fornecimento de gás russo permitiriam assegurar a competitividade da indústria alemã. Do mesmo modo, garantiriam a segurança energética da Alemanha numa altura em que decorria uma transição energética. Ao referido, acresce que a pressão feita pelos Diretores Executivos para a construção do *Nord Stream 2* não surgiu apenas para garantir a segurança energética da Alemanha. Na verdade, já existiam gasodutos que ligavam a Alemanha e a Rússia com capacidade suficiente para fornecer volumes de gás elevados. Por esta razão, o principal benefício das empresas de gás alemãs seria o aumento dos lucros, que seria consequente da construção do *Nord Stream 2* e dos respetivos conectores, assim como pela apropriação das receitas de trânsito de outros Estados (e.g. Ucrânia) que perderiam relevância com a criação do *Nord Stream 2* (Poplawski 2016).

O Diretor Executivo da *OMV*, Rainer Seele, foi sempre perentório no seu ponto de vista em relação ao *Nord Stream 2*. O Diretor Executivo afirmou, frequentemente, que o novo gasoduto era essencial, especialmente, para atenuar os efeitos do declínio da produção de gás na Europa. Assim, verificar-se-ia uma crescente importação de gás russo, bem como evitar-se-iam riscos no trânsito de gás russo para a

UE (Gens 2019, 14). Efetivamente, esta afirmação surge em alusão aos problemas contratuais entre a Rússia e a Ucrânia que acabaram por despoletar crises de gás.

Na ótica de Rainer Seele era incompreensível a defesa, por parte de certos EM (e.g. Polónia), de que a troca da Ucrânia pela Alemanha, enquanto principal Estado de trânsito, não contribuía para a segurança energética da UE. Na verdade, sob a perspetiva do Diretor Executivo, a oposição a este projeto revelava uma clara preocupação. Dito de outro modo, os opositores objetivavam a preservação dos lucros, por parte dos Estados de trânsito, que advinham do trânsito do gás russo (Gens 2019, 14). Perante este cenário, Klaus Schafer, Mario Mehren e Rainer Seele consideraram que os opositores do projeto possuíam apenas um objetivo, isto é, enfraquecer a competitividade e a segurança energética da UE. A falta de interesse evidenciado pela Polónia e pela Ucrânia em apoiar a criação deste novo gasoduto – que permitiria a UE atingir os seus objetivos de diversificação – demonstra uma tentativa de monopolização das rotas de trânsito (Uniper 2018).

Em agosto de 2016, após o Gabinete de Concorrência e Defesa do Consumidor da Polónia ter contestado o projeto de modo a impedir a construção do *Nord Stream 2*, as empresas de gás elaboraram, em conjunto com a *Gazprom*, um novo modelo de cooperação no que concerne o financiamento do projeto (Loskot-Strachota, Kardas & Bajczuk 2017). A Polónia procurou contestar a estrutura original do Consortium que contemplava a *Gazprom* e as cinco empresas de gás europeias como acionistas. Como resultado deste protesto, o Consórcio para a construção do *Nord Stream 2* modificou a sua estrutura. De um modo mais particular, as empresas de gás europeias transformaram-se em apenas investidores em prol de acionistas. Neste contexto, a *Gazprom* ficou como o único detentor do projeto (Moniek de Jong 2020, 2).

A postura defensiva por parte de Mario Mehren, Klaus Schafer e Rainer Seele revela uma certa racionalidade na medida em que não seria expectável que os atores empresariais defendessem os interesses económicos da Ucrânia e da Polónia. Por outro lado, era expectável que defendessem os interesses económicos da *Uniper*, *OMV* e *Wintershall*. A concretização do projeto era vital para os interesses das empresas, visto que cada uma disponibilizou uma verba de 950 milhões de euros para a construção do *Nord Stream 2* (Loskot-Strachota, Kardas & Bajczuk 2017).

3.5. Sanções dos EUA ao *Nord Stream 2*: A reação da Alemanha

A tentativa de condicionar a construção do *Nord Stream 2* não surgiu apenas por parte da UE e dos respetivos EM. Os EUA também desempenharam um papel relevante, sobretudo através da

imposição de sanções económicas¹² (Westphal 2021b, 2). Estas, impostas pelos EUA ao *Nord Stream 2*, colocaram um entrave significativo e retardaram a construção do gasoduto de 2019 até 2021 (Jacobsen 2021, 1).

Esta conduta, por parte dos EUA, não é de todo surpreendente. Desde o anúncio de 2015, os EUA mantiveram a sua demonstração de desagrado perante um projeto que aportava consequências de natureza geopolítica para a Ucrânia. Do mesmo modo, o *Nord Stream 2* era, igualmente, representativo de uma ameaça no que concerne à segurança energética da UE e à segurança nacional dos EUA (Moniek de Jong 2020, 2-3).

Em 2017, o Congresso norte-americano e o Presidente dos EUA, Donald Trump assinaram o seguinte documento “*Countering America’s Adversaries Through Sanctions Act*” (CAATSA). Neste documento, os EUA vincam a sua posição política em relação à Ucrânia e à Rússia e demonstram a sua opinião sobre *Nord Stream 2* e o impacto negativo que o gasoduto teria para a segurança energética da UE, como afirmado pelos autores:

it is the policy of the United States, inter alia, “to help Ukraine and United States allies and partners in Europe reduce their dependence on Russian energy resources, especially natural gas, which the Government of the Russian Federation uses as a weapon to coerce, intimidate, and influence other countries” and “to continue to oppose the Nord Stream 2 pipeline given its detrimental impacts on the European Union’s energy security, gas market development in Central and Eastern Europe, and energy reforms in Ukraine”. Notably, the U.S. policy is also to “prioritize the export of United States energy resources in order to create American jobs, help United States allies and partners, and strengthen United States foreign policy. (Sinha & Talmon 2021)

As empresas envolvidas na construção do gasoduto *Nord Stream 2* estavam ao abrigo das sanções descritas na secção 232 do CAATSA (Sinha & Talmon 2021). Em particular, verifica-se que deviam ser aplicadas sanções perante investimentos que ampliem a capacidade da Rússia em construir novos projetos no setor da energia, conforme a secção referida:

(i) make investments that directly and significantly contribute to the enhancement of the ability of Russia to construct energy export pipelines; or (ii) sell, lease or provide goods, services, technology, information or support to the Russian Federation for the construction of Russian energy export pipelines. The investment threshold for Section 232 CAATSA is set at \$1 million, or \$5 million over a 12-month period. (McDougall & Reisinger 2020)

Em 2017, como forma de reação, o Ministro das Relações Exteriores da Alemanha, Sigmar Gabriel, condenou as sanções norte-americanas que seriam impostas às empresas envolvidas na construção do *Nord Stream 2*. O Ministro objetivava defender os interesses estatais que, de algum modo,

¹² Consultar o seguinte documento para mais informações sobre as sanções aplicadas às entidades envolvidas na construção do *Nord Stream 2* (Congressional Research Service 2022, 2).

eram influenciados pela visão das elites empresariais ao nível nacional. De forma a legitimar o seu argumento, Sigmar Gabriel acrescentou que as empresas europeias, que participaram na construção do *Nord Stream 2*, estavam, na verdade, a contribuir para a segurança energética da UE e para a expansão da sua rede de gasodutos (Sinha & Talmon 2021).

Em julho de 2019, no âmbito de uma Cimeira da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), em Bruxelas, Donald Trump, em sede de reunião com os Aliados, aproveitou para demonstrar o desagrado dos EUA em relação aos negócios entre a Alemanha e a Rússia, como demonstrado pelas declarações do Presidente norte-americano:

It's very sad when Germany makes a massive oil and gas deal with Russia [...] We're supposed to be guarding against Russia and Germany goes out and pays billions of dollars a year to Russia [...] We're protecting Germany, we're protecting France, we're protecting all of these countries. And then numerous of the countries go out and make a pipeline deal with Russia where they're paying billions of dollars into the coffers of Russia [...] Germany will have almost 70 percent of their country controlled by Russia with natural gas [...] If you look at it, Germany is a captive of Russia. They got rid of their coal plants, they got rid of their nuclear, they're getting so much of their oil and gas from Russia. (Trump *apud* Manson 2019)

Em dezembro de 2019, o Senado norte-americano aprovou, por maioria, o documento “*National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2020*”. Neste constam uma série de despesas e políticas relacionadas com o setor militar e de defesa norte-americano. No referido documento existe uma secção denominada como “*Protecting Europe's Energy Security*” (PEESA). Nesta secção, encontravam-se incluídas uma série de sanções às empresas que estavam responsáveis pela construção do *Nord Stream 2*. A título exemplificativo está a empresa helvética, *Allseas*, e a empresa italiana, *Saipem*. Na ótica dos EUA e em concordância com aquela secção, o projeto era descrito como uma ferramenta de coação e de influência política por parte do governo russo (Jacobsen 2021, 1). No mesmo documento, na secção PEESA, o Presidente dos EUA poderia requerer o seguinte: “[...] PEESA requires the imposition of sanction on Foreign persons whom the President determines to have sold, leased or provided subsea pipe-laying vessels for the construction of Nord Stream 2 [...]” (Sinha & Talmon 2021).

Como forma de reação, a Alemanha interpretou as sanções impostas pelos EUA como uma interferência evidente, por parte de Washington, nos assuntos internos do Estado alemão e da UE. Apesar disto, o Estado alemão manteve-se firme na caracterização económica do projeto. Assim, em conjunto com a Rússia, prosseguiu com os esforços para a construção do *Nord Stream 2*, salvaguardando sempre os interesses de ambos num projeto mutuamente benéfico. Não obstante, salienta-se que as sanções norte-americanas dispunham de consequências gravosas, do ponto de vista financeiro, para o Estado alemão (Jacobsen 2021, 1-5).

Ainda no último mês de 2019, a Chanceler alemã, Angela Merkel, no âmbito do *Bundestag*, expressou a sua visão perante as sanções dos EUA (Chazan 2019). As declarações de Merkel, embora curtas, não deixaram dúvidas sobre a existência de uma incompatibilidade de preferências e de interesses entre os dois atores. Não obstante, acabou por reconhecer que o poder negocial entre os dois Estados não é semelhante, como se conclui das palavras da líder alemã:

Merkel said Germany was “opposed to extraterritorial sanctions” of the type voted through by the US Congress this week against the Nord Stream 2 project. But during a question-and-answer session in the Bundestag, she said Berlin had no intention of imposing counter-sanctions on the US. (Merkel *apud*Chazan 2019)

Pese embora a adoção, por parte da Chanceler alemã, de uma postura crítica sobre o sucedido, Angela Merkel não encerrou a possibilidade da existência de uma solução diplomática para resolver esta questão. Contudo, de modo a obter legitimidade política perante a sua audiência doméstica: “[...] I see no alternative to conducting talks, though very firm talks, to show that we do not approve of this practice. Now we will see how things go with Nord Stream 2 [...]” (Merkel *apud*Moulson 2019).

O Ministro das Finanças e Vice-Chanceler da Alemanha, Olaf Scholz, também reagiu às sanções constatando que objetivavam comprometer o interesse nacional da Alemanha - facto este que contém implicações sobre a soberania do Estado alemão, como evidenciado pelas declarações do mesmo:

Such sanctions are a serious interference in the internal affairs of Germany and Europe and their sovereignty. We firmly reject this. It is now up to the company and the companies involved in the construction of the pipeline to take the next decisions. It is clear to us that we will not accept the imposition of such a sanction, and we will make this clear to the U.S. Government at all talks and at all opportunities. (Scholz *apud*Sinha & Talmon 2021)

Em 2019, o Ministro das Relações Exteriores da Alemanha, Heiko Maas, também divulgou a sua opinião face aos recentes acontecimentos controversos entre a Alemanha e os EUA, salientando que a autonomia da UE não deveria ser condicionada pelos EUA: “[...] European energy policy is decided in Europe, not the US, [...] such sanctions were unacceptable because in the end they amount to interference in autonomous decisions taken in Europe [...]” (Maas *apud*Chazan 2019).

De um modo geral, o Governo alemão condenou a conduta dos EUA e solicitou a não interferência, por parte dos norte-americanos, na política energética da UE. Além disso, a atitude crítica, que o Governo assumiu perante as sanções, está interligada com os interesses presentes na esfera doméstica, isto é nas empresas envolvidas na construção do *Nord Stream 2* (Deutsche Welle 2019a).

O Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, Josep Borrell, reagiu às últimas declarações da Administração Trump sobre a frequente aplicação de sanções

que visavam impactar a construção do *Nord Stream 2* e condicionar os interesses das empresas de gás envolvidas, conforme demonstrado pelas palavras do próprio:

I am deeply concerned at the growing use of sanctions, or the threat of sanctions, by the United States against European companies and interests. We have witnessed this developing trend in the cases of Iran, Cuba, the International Criminal Court and most recently the Nord Stream 2 and Turkstream projects. As a matter of principle the European Union opposes the use of sanctions by third countries on European companies carrying out legitimate business. (Josep Borrell 2020)

Embora o tema *Nord Stream 2* não encontrasse consenso ao nível interno entre as elites políticas, existia, por outro lado, uma concordância no que diz respeito às sanções norte-americanas. Estas colocaram em causa a soberania económica da Alemanha e a autonomia económica da UE, uma vez que várias empresas europeias eram alvos de sanções (Rojansky 2020, 5-6).

A posição dos EUA demonstrou-se, efetivamente, incoerente, uma vez que as sanções económicas ao *Nord Stream 2*, com vista a limitar a influência da Rússia sobre a UE, serviram como pretexto para promover os interesses económicos norte-americanos. De modo a justificar o referido, recordam-se as declarações prestadas pelo Embaixador norte-americano em Berlim, que aconselhou a Alemanha a cancelar o projeto *Nord Stream 2* e a escolher a compra do GNL dos EUA. Esta posição enquadra-se no seguinte argumento: “[...] Efetivamente, as sanções dos EUA possuíam o objetivo de forçar uma escolha de soma zero entre fazer negócios com qualquer entidade ligada ao *Nord Stream 2* ou com os Estados Unidos [...]”¹³ (Rojansky 2020, 5-6).

3.6. Os efeitos negativos do *Nord Stream 2* sobre a Ucrânia

Do ponto de vista estratégico, a construção do *Nord Stream 2* significaria uma redução dos riscos de trânsito, contribuía para um fortalecimento do mercado de gás alemão e reforçaria a posição da Alemanha enquanto principal ator regional no setor do gás. Todavia, estas vantagens deveriam ter sido equacionadas perante os possíveis cenários de conflito político na UE e o impacto na situação da Ucrânia (Westphal 2021b, 2-3).

A Ucrânia, em particular, apoiou as sanções norte-americanas ao *Nord Stream 2*, uma vez que a sua construção acarretava sérias consequências para os interesses económicos e políticos do Estado ucraniano. Dito de outro modo, o *Nord Stream 2* poderia gerar um impacto negativo na economia da Ucrânia, dado que as tarifas de trânsito pré-existentes garantiam receitas anuais avultadas. Em valores aproximados e anuais, pagos pela Rússia ao país vizinho, podemos apontar para cerca de 3 mil milhões

¹³ Tradução livre do autor: “[...] In effect, the goal of the U.S. sanctions is to force a zero-sum choice between doing business with any entity linked to NS2, and doing business with the United States [...]”.

de dólares norte-americanos (Jacobsen 2021, 2). Quando as sanções foram aplicadas pelos EUA, em 2019, a UE prestava a sua participação nos esforços para que a Rússia e a Ucrânia elaborassem um novo acordo de trânsito de gás a partir do início de 2020. Deste modo, o Governo alemão declarou a sua incompreensão relativamente ao argumento utilizado pelos EUA que referia que as sanções eram, supostamente, uma proteção à Ucrânia (Sinha & Talmon 2021).

Recordando o discurso que a Chanceler alemã, Angela Merkel, efetuou no *Bundestag*, é possível constatar que foi feita uma menção à Ucrânia. A Chanceler argumentou que seria penoso que a escalada de tensões entre os EUA e a Alemanha tivesse implicações diretas sobre a situação económica da Ucrânia. Ao mencionar situação da Ucrânia e a eventual perda das tarifas de trânsito, o Governo alemão procurava que as negociações produzissem efeitos benéficos para todas as partes (Moulson 2019).

De acordo com informações disponibilizadas pelo Ministério das Relações Exteriores da Alemanha (MREA), no dia 1 de janeiro de 2020, foi elaborado um novo acordo de trânsito de gás entre a Rússia e a Ucrânia. Em parceria com a Comissão, destacou-se o papel de Heiko Mass, Ministro das Relações Exteriores da Alemanha, e Peter Altmaier, Ministro da Economia. Ambos se distinguiram pelo bom desempenho no sucesso das negociações trilaterais entre a Rússia, a Ucrânia e a UE. Através da conclusão deste contrato, a Alemanha procurou demonstrar que as negociações foram eficientes e que salvaguardam o interesse comum, sobretudo ao nível da UE (Federal Foreign Office 2020).

Nada obstante, o interesse comum serviu como justificação para que fosse promovido o interesse nacional. Dito de outro modo, o apoio demonstrado pela Alemanha à Ucrânia, isto é, para que salvaguardasse a sua relevância enquanto Estado de trânsito e que, deste modo, assegurasse as suas receitas de trânsito, possuía outros interesses envolvidos. Na perspetiva da Alemanha, o *Nord Stream 2* “cumpria” com os objetivos estabelecidos na Estratégia-Quadro para a União da Energia. Através dos argumentos construídos com base nos objetivos estabelecidos no documento supramencionado, a Alemanha procurou manifestar o seu apoio ao GNL norte-americano, de modo a promover o *Nord Stream 2*. Com este suporte objetivava-se promover o interesse nacional pela via da cooperação com outros Estados: “[...] The Federal Government therefore promotes both an alternative gas supply such as liquefied natural gas (LNG) from the US and the diversity of transport routes, which can be achieved via Nord Stream 2. [...]” (Federal Foreign Office 2020).

Este novo acordo foi considerado um desenvolvimento assinalável. Os parâmetros contratuais deste acordo de trânsito de gás cumpriam as normas da UE e, acima de tudo, deveriam, supostamente, estabelecer uma base contratual estável e vinculativa até ao final de 2024. No que concerne à parte

econômica da Ucrânia, com este novo acordo, garantia-se, em receitas de trânsito, cerca de 7.2 mil milhões de dólares norte-americanos (Westphal 2021a, 5). Este valor enquadra-se como significativamente mais elevado do que a concorrência, isto é, do que a rota *Yamal-Europe* e do que o *Nord Stream 1* (Westphal 2021a, 5). Naturalmente, esta quantia permitiu, temporariamente, atenuar os efeitos negativos do *Nord Stream 2* sobre a Ucrânia.

Do ponto de vista político, o *Nord Stream 2* condicionava a influência que a Ucrânia detinha sobre a Rússia desde os anos 90. Esta dinâmica de influência adivinha da capacidade da Ucrânia em interromper o fornecimento de gás russo que era transportado pelo seu território com destino aos mercados europeus de gás. Esta situação resultava em perdas económicas significativas para o Estado russo e, conseqüentemente, diminuía a sua capacidade de agressão (Jacobsen 2021, 2-3).

Embora a Chanceler alemã tenha assegurado à Ucrânia que as rotas pré-existentes e inseridas no seu território se demonstravam necessárias, apesar da construção do *Nord Stream 2*, a verdade é que a Ucrânia demonstrou um certo ceticismo relativamente a essa promessa. Assim, constata-se que ambos os Estados abordam a construção do *Nord Stream 2* através de diferentes prismas. Enquanto a Alemanha classificou o gasoduto como um projeto comercial, a Ucrânia atribuiu uma dimensão política com conseqüências financeiras para o Estado (Jacobsen 2021, 3).

As compras de gás russo pela via do território ucraniano têm vindo a demonstrar uma tendência de redução progressiva. A referida rota é cada vez menos competitiva face a outras novas rotas de fornecimento. Conseqüentemente, a construção do *Nord Stream 2* poderia ainda contribuir para o agravamento da situação (Westphal 2021a, 6).

3.7. Invasão da Ucrânia e a suspensão do *Nord Stream 2*

No dia 19 de janeiro de 2021, a Administração Trump, ainda em funções, com recurso à secção 232 do CAATSA, impôs sanções à empresa KVT-RUS e ao seu navio *Fortuna*. Este navio, em particular, foi utilizado pela *Gazprom* para a construção do *Nord Stream 2* (Congressional Research Service 2022, 2). De acordo com um comunicado oficial do Departamento de Estado dos EUA, após este momento, iriam ser consideradas novas ações no sentido de aplicar novas sanções ao gasoduto, através do CAATSA e do PEESA. Para além disso, o Departamento de Estado reafirmou os efeitos negativos do *Nord Stream 2*:

Nord Stream 2, if completed, would give Russia the means to completely bypass Ukraine, depriving Ukraine of vital revenues and opening it up to further Russian aggressive actions, while providing the means to use natural resources as a tool of political pressure and malign influence against

western Europe. Today's announcement demonstrates that the United States is not afraid to hold accountable those who continue to aid and abet this tool of Russian coercion. (U.S. Department of State 2021a)

No dia 22 de fevereiro de 2021, a Administração Biden considerou que o navio *Fortuna* e a empresa KVT-RUS estavam também ao abrigo do conteúdo descrito no documento PEESA. Ademais, identificou outros 16 navios e entidades que estariam também sobre as mesmas condições (Congressional Research Service 2022, 2).

Apesar de a Administração Biden condenar o *Nord Stream 2* verificou-se a existência de uma mudança de posição por parte dos EUA. Neste sentido, a Administração Biden almejou reestabelecer as relações transatlânticas e promover a cooperação entre os EUA e os aliados europeus e, em particular, com a Alemanha (Westphal 2021c, 5). No dia 19 de maio de 2021 a Administração Biden abdicou de aplicar sanções sobre a *Nord Stream 2 AG* e sobre o seu Diretor Executivo, Matthias Warnig. O Secretário de Estado norte-americano, Antony Blinken, mencionou que era do interesse nacional o fim das sanções sobre o gasoduto (EURACTIV 2021).

Na perspectiva de Westphal (2021c) a Ucrânia cometeu um erro estratégico sobre as verdadeiras prioridades da Administração Biden. A expectativa criada em torno da eficácia das sanções dos EUA sobre o *Nord Stream 2* deixou a Ucrânia desprevenida e impreparada para a finalização da construção do *Nord Stream 2*. Em consonância com a autora, as preocupações da Ucrânia ultrapassaram a dimensão financeira, isto é, a perda de receitas de trânsito. Na verdade, ganharam uma nova dimensão que se prende com a segurança do Estado. O Governo ucraniano temia que, aquando da conclusão do *Nord Stream 2*, a Rússia estaria livre para lançar uma invasão, em grande escala, ao seu território. Contudo, o Governo alemão não partilhou desta opinião e referiu que argumentos desta natureza eram somente especulativos (Westphal 2021c, 6).

No dia 21 de julho de 2021, o MREA, em conjunto com o Departamento de Estado dos EUA, emitiu uma declaração. Nesta declaração efetuada entre os EUA e a Alemanha foi decidido que a Alemanha deveria responder de forma adequada face a eventualidade de a Rússia praticar atos de agressão contra a Ucrânia. Para agir, a Alemanha deveria encontrar soluções ao nível nacional e, posteriormente, procurar alcançar medidas efetivas ao nível da UE, se possível recorrendo as sanções como medida preferencial (U.S. Department of State 2021b). Na nossa perspectiva, para encontrar soluções ao nível nacional, o Governo alemão teria de encontrar uma plataforma de entendimento entre os vários atores domésticos que possuem interesse no *Nord Stream 2*. Apesar de os políticos alemães defenderem os seus interesses com base nos interesses nacionais, no âmbito de uma negociação na

UE, as decisões devem agrupar os vários interesses dos Estados presentes. Por este motivo, a Alemanha deveria encontrar um equilíbrio entre os interesses ao nível nacional e os interesses comuns ao nível da UE.

Para além disso, a Alemanha e os EUA demonstraram-se disponíveis para apoiar a segurança energética dos Estados que se opunham ao projeto, como por exemplo Estados pertencentes a Europa Central e a Europa de Leste, assim como apoiam as normas e os objetivos estabelecidos nos documentos da UE sobre a energia, tais como a diversificação de fornecedores e a segurança de aprovisionamento. Em especial, a Alemanha comprometeu-se a cumprir com a lei europeia da energia em relação ao *Nord Stream 2* (U.S. Department of State 2021b).

No acordo é referido que é do interesse da Alemanha e dos EUA em garantir que a Ucrânia continuasse a ser um Estado de trânsito para o gás russo a partir de 2024 – altura em que o contrato assinado entre a Rússia e a Ucrânia em 2019 cessaria. O objetivo passava pela assinatura de um novo contrato de gás que tivesse a duração de dez anos. Para isso ser possível, a Alemanha deveria utilizar a sua influência no decorrer de futuras negociações com a Rússia com vista a alcançar este objetivo, que, de certa forma, se enquadrava nos objetivos de interesse comum ao nível da UE, ou seja a preservação do papel de relevo da Ucrânia, assim como a manutenção das receitas de trânsito (U.S. Department of State 2021b).

Sob a perspetiva de Formuszewicz e Loskot-Strachota (2021) o acordo não é claro sobre as medidas a serem adotadas perante uma série de questões. O pouco rigor inicia-se, desde logo, sobre como reagir na eventualidade da Rússia decidir adotar uma postura agressiva no futuro. Do mesmo modo, não existe uma verdadeira introdução de qualquer instrumento que permita limitar as ações de destabilização da Rússia. Além do referido também não é explícito como conseguir minimizar os efeitos negativos do lançamento oficial do *Nord Stream 2* (Formuszewicz & Loskot-Strachota 2021).

O acordo salienta os efeitos negativos que o *Nord Stream 2* teria sobre a Ucrânia e, neste contexto, verifica-se uma minimização dos efeitos inconvenientes para os outros Estados. Além disso, a Alemanha e os EUA não podem garantir a continuação do estatuto da Ucrânia enquanto Estado de trânsito, uma vez que essa é uma decisão que compete apenas à Rússia (Formuszewicz & Loskot-Strachota 2021).

O referido acordo foi relevante, particularmente, para a Alemanha, que conseguiu prosseguir com a construção do *Nord Stream 2*. Em troca, o Governo alemão ficou comprometido em investir no

setor energético ucraniano. Esta situação não levanta quaisquer obstáculos, uma vez que o mesmo Estado já tinha demonstrado interesse nesse mesmo desenvolvimento (Formuszewicz & Loskot-Strachota 2021).

No que concerne à Rússia, os autores consideram o acordo muito proveitoso. Este trato tornou possível a influência política e económica russa sobre a Alemanha. Do mesmo modo, tornou viável o aumento da predominância do gás russo nos mercados de gás da UE (Formuszewicz & Loskot-Strachota 2021).

A elite política alemã não tardou a reagir às anteriores declarações e demonstrou-se bastante agradada com os resultados das negociações entre a Administração Biden e o Governo alemão. Na realidade, verificou-se que o interesse nacional alemão, em relação ao *Nord Stream 2*, foi alcançado. Contudo, constatou-se a necessidade de utilizar a Ucrânia como justificação para concretizar a construção do gasoduto. Esta afirmação encontra a sua confirmação no comentário do Ministro das Relações Exteriores, Heiko Mass: “[...] I am relieved that we found a constructive solution with the US on Nordstream2. We will support Ukraine in building a green energy sector & work to secure gas transit through Ukraine over the next decade [...]” (Mass *apud* Deutsche Welle 2021).

A Chanceler acrescentou que o acordo entre a Alemanha e os EUA definiram as prioridades corretas, onde destacou a valorização do papel da Ucrânia e os esforços a ser conduzidos pela Alemanha para assegurar a segurança energética do Estado em questão. Curiosamente, a Chanceler não se pronunciou diretamente em relação ao *Nord Stream 2* (Moulson 2021).

O acordo não foi justificação suficiente para a Rússia acalmar a sua conduta agressiva. Em novembro de 2021, os EUA decidiram aplicar novas sanções ao *Nord Stream 2* perante a concentração de tropas russas junto à fronteira da Ucrânia (Gaouette 2021). De modo a prevenir um conflito militar, a Administração Biden pretendeu deter a Rússia através da aplicação de novas sanções, conforme declarado pelo Secretário de Estado:

With today’s action, the Administration has now sanctioned 8 persons and identified 17 of their vessels as blocked property pursuant to PEESA in connection with Nord Stream 2. [...] Even as the Administration continues to oppose the Nord Stream 2 pipeline, including via our sanctions, we continue to work with Germany and other allies and partners to reduce the risks posed by the pipeline to Ukraine and frontline NATO and EU countries and to push back against harmful Russian activities, including in the energy sphere. (Antony J. Blinken 2021)

Perante a ameaça de um conflito militar iniciado pela Rússia contra a Ucrânia, a Alemanha e o EM da UE e da OTAN, avisaram que, perante a concretização deste cenário, a Rússia sofreria consequências económicas significativas e o *Nord Stream 2* seria suspenso (Mills 2022, 14).

Durante a primeira visita de Olaf Scholz à Casa Branca foi notório um certo desconforto em afirmar que o *Nord Stream 2* seria suspenso, na eventualidade de se verificar um cenário de agressão militar à Ucrânia por parte da Rússia. O Chanceler expressou um sentimento de união e uma resposta coordenada na contingência do referido cenário ocorrer. Por outro lado, o Presidente dos EUA não hesitou em confirmar que a invasão traduziria o final do *Nord Stream 2*, independentemente de o projeto estar sobre o controlo da Alemanha (White House 2022).

Para o novo Chanceler tornou-se uma tarefa mais árdua mudar a sua posição em relação ao *Nord Stream 2*. De um ponto de vista histórico, o Partido Social-Democrata apoia projetos de natureza semelhante, tais como o *Nord Stream 1*, como evidenciado abaixo:

Nord Stream 2 is a beloved project of the SPD. The last SPD chancellor before Scholz, Gerhard Schroder, had overseen the construction of Nord Stream 1 while powerful party leaders continue to be committed to it. Scholz was secretary-general of the SPD under Schroder, underlining longstanding involvement in the project. (Kurmayer 2021)

Todavia, sob pressão dos seus aliados, o Governo de Olaf Scholz viu-se na obrigação de mudar a sua posição oficial, particularmente, pela iminência da invasão da Rússia à Ucrânia. Em resposta ao reconhecimento da Rússia das duas regiões separatistas da Ucrânia, Lugansk e Donetsk, e o envio de tropas russas para estas regiões marcaram uma mudança de posição por parte do Governo alemão e do próprio Olaf Scholz. No dia 22 de fevereiro de 2022, Olaf Scholz anunciou que o processo de certificação do *Nord Stream 2* seria suspenso por tempo indefinido. O Chanceler justificou esta medida pela acumulação de tensão geopolítica em torno da Ucrânia, o que obrigava a uma reflexão sobre o futuro do *Nord Stream 2* (Mills 2022, 14). No dia 23 de fevereiro de 2022, os EUA, com recurso ao documento PEESA, decidiram aplicar as sanções ao *Nord Stream 2* AG e ao seu Diretor Executivo, Matthias Warnig. Na iminência da invasão, os EUA demonstram o seu apoio à Ucrânia, reconhecendo a sua soberania e integridade territorial (U.S. Department of State 2022).

No que se refere às declarações de Scholz podemos constatar o marco de uma mudança de posição que persistia desde o anúncio do projeto. Por outras palavras, o Governo alemão reconheceu que o projeto não detinha, unicamente, uma dimensão económica, isto é, coexistia, igualmente, uma dimensão política.

Este reconhecimento oficial por parte do Governo alemão teve efeitos também na classificação do gasoduto por parte das empresas privadas de gás envolvidas na construção e no financiamento do *Nord Stream 2*. No artigo previamente abordado as elites empresariais fizeram uma atualização sobre o que escreveram e consideraram que a fiabilidade da Rússia, enquanto fornecedor de gás, é questionável à luz dos acontecimentos atuais (Uniper 2018).

3.8. Considerações Finais

O presente capítulo procurou compreender de que forma o *Nord Stream 2* suscitou a existência de divergências políticas e económicas para a Alemanha, no período compreendido entre os anos de 2015 e de 2022. Efetivamente, observa-se a ocorrência de divergências políticas para a Alemanha e para as respetivas empresas de gás através da oposição realizada pela Comissão. Para este ator, a lógica económica não era um fator suficiente para justificar a construção do *Nord Stream 2*, visto que, na sua perspetiva, o gasoduto continha interesses políticos e comprometia os objetivos da UE em matéria de segurança energética, sobretudo no que se refere aos esforços de diversificação. Assim sendo, este ator demonstrou a sua oposição política ao *Nord Stream 2* através do Acordo UE-Rússia e da revisão da Diretiva 2009/73/CE. Na realidade, a finalidade destas ações consistia na limitação da capacidade lucrativa do projeto e condicionar a construção do *Nord Stream 2*.

No domínio das divergências económicas, a Alemanha enfrentou sérias críticas por parte da Ucrânia e da Polónia. Na perspetiva destes dois Estados, o *Nord Stream 2* servia exclusivamente os interesses económicos da Alemanha. Neste seguimento, foi contestado o papel de principal distribuidor de gás russo que a Alemanha iria deter aquando da construção e operacionalização efetiva do gasoduto. A acrescer, este novo papel implicava uma redução das tarifas de trânsito que os dois Estados auferiam. Em dissonância com esta perspetiva estavam as empresas de gás que argumentaram que os dois Estados pretendiam, unicamente, preservar os seus lucros. Na perspetiva dos atores privados, a troca da Ucrânia pela Alemanha, enquanto principal Estado de trânsito para o gás russo, contribuía para o aumento da segurança energética da UE.

Os EUA demonstraram a sua oposição política através da aplicação de sanções ao *Nord Stream 2*. Como justificação oficial, a Administração Trump considerava que as sanções serviam o propósito de salvaguardar a Ucrânia e reduzir a dependência sobre o gás russo na Europa. Não obstante, a demonstração de oposição política possuía também interesses económicos envolvidos, designadamente, provocar a desistência, por parte da Alemanha, do projeto e aproximar este Estado do GNL norte-

americano. Para o EM referido o uso de sanções colocou em causa a prossecução do interesse nacional uma vez que se comprometeram os interesses do Estado alemão e das respetivas empresas envolvidas no projeto.

Posto isto, a invasão da Rússia à Ucrânia colocou, de algum modo, um fim na classificação económica do projeto por parte da Alemanha. A suspensão do processo de certificação do gasoduto face à tensão militar em torno da Ucrânia demonstrou que o Governo alemão reconheceu a existência de implicações políticas. Por sua vez, as empresas de gás também compreenderam que, perante o cenário atual, a fiabilidade da Rússia enquanto fornecedor de gás é um assunto questionável.

4. *NORD STREAM 2*: O PAPEL DA COMISSÃO

No presente capítulo procede-se à análise o papel da Comissão em relação ao *Nord Stream 2*. Num primeiro momento, procuramos fazer uma breve introdução sobre os desafios colocados à Comissão pelos EM, no setor da energia, sobretudo no que diz respeito à existência de diferentes prioridades por parte dos EM sobre as suas opções energéticas. Todas as questões exemplificadas são relevantes para compreender os entraves efetuados à Comissão na prossecução do interesse comum desde 2015 – data em que foi anunciado o projeto *Nord Stream 2*.

Posteriormente, analisa-se a reação da Comissão ao *Nord Stream 2*. Este ator demonstrou-se crítico sobre o novo gasoduto, uma vez que ele não se encontrava em plena sintonia com os objetivos estabelecidos nos documentos estratégicos desenvolvidos pela UE, sobretudo no que concerne à diversificação de fornecedores e rotas. A crescer, procedemos à exploração das divisões que ocorreram entre os EM face a este assunto. Como forma de resposta às pressões exercidas pelos EM que se opunham ao projeto, a Comissão tentou condicionar a construção do *Nord Stream 2* através de um acordo UE-Rússia e a revisão da Diretiva 2009/73/CE. Por fim, observamos que a invasão da Rússia à Ucrânia atenuou as divergências em relação ao *Nord Stream 2* e comprovou certos argumentos defendidos pela Comissão ao longo da análise.

4.1. A intransigência intergovernamental e os desafios ao Empreendedorismo Político da Comissão

Nenhum ator, com exceções feitas à Comissão, ao nível da UE, assumiu um compromisso claro para com a União da Energia. Na verdade, esta foi definida enquanto um assunto prioritário na agenda da Comissão a partir de 2014 aquando da nomeação de Jean-Claude Juncker para assumir funções enquanto Presidente da Comissão (Fischer & Geden 2015, 2).

Neste contexto, a proposta da União da Energia por parte da Comissão foi interpretada como um impulso para unificar a política energética europeia e superar a sua fragmentação (Szulecki *et al.* 2016, 553). No dia 19 de março de 2015 decorreu, no âmbito do Conselho Europeu, uma reunião cujas conclusões evidenciavam o apoio dos EM relativamente à proposta da Comissão para a criação de uma União da Energia. Neste sentido, o direito soberano de os EM serem autónomos na escolha do seu cabaz energético deveria ser uma premissa respeitada (European Council 2015a).

Exemplo do investimento político, por parte da Comissão e do seu Presidente, é, designadamente, a nomeação de um Vice-Presidente para a União da Energia, Maroš Šefčovič, e a inclusão de todas as atividades pertencentes às áreas de política energética e climática no Estratégia-

Quadro para a União da Energia (European Commission 2015a). O investimento político da Comissão também se refletiu no conteúdo presente na referida Estratégia. A título exemplificativo, uma das medidas presentes na mesma incidia sobre a criação de mecanismos voluntários para a aquisição de gás, em conjunto, por parte dos EM. A Comissão objetivava, deste modo, aumentar o poder de negociação dos compradores europeus no que concerne aos contratos de longa duração com a Rússia. Todavia, constatou-se, desde uma fase inicial, a oposição de alguns EM relativamente a esta ideia. Para começar, esta rejeição encontra a sua justificação nas preferências individuais de cada EM e, sobretudo, na preferência à soberania nacional em relação a assuntos de política energética (Fischer & Geden 2015, 3-4).

Um dos EM que se opôs a esta ideia foi, justamente, a Alemanha. Este Estado salientou que a criação de um mecanismo para a compra de gás em conjunto contrariava a liberalização do mercado de gás (Siddi 2016, 137). Neste sentido, a Alemanha, em particular, procurou, continuamente, despolitizar e reforçar o caráter comercial das suas relações energéticas. Por esta razão, pode apontar-se a marcada pertinência destes princípios na política energética da Alemanha para com certos Estados, designadamente, com a Rússia. Perante este contexto, constatou-se que certos EM, como é o caso do exemplo supramencionado, estavam unicamente disponíveis para discutir o conteúdo da Estratégia-Quadro para a União da Energia, se esta não fosse contrária aos seus interesses individuais e às preferências energéticas ao nível nacional (Szulecki *et al.* 2016, 555).

Por outro lado, verificaram-se, igualmente, EM favoráveis à criação de uma União da Energia. A Polónia, por exemplo, foi uma forte apoiante, sobretudo, da introdução de mecanismos de gestão de crise e de compra de gás em conjunto. Na perspetiva deste EM, os mecanismos permitiriam, aos Estados inseridos na Europa Central e na Europa de Leste, atenuar e nivelar os efeitos negativos provocados pela prática de preços elevados por parte da Rússia (Szulecki *et al.* 2016, 558). Em consonância com Siddi (2018), a Rússia utiliza, frequentemente, os seus recursos energéticos como forma de exercer poder geopolítico. Dito de outro modo, a Rússia tende a definir os preços do fornecimento de um determinado recurso energético com base nas relações políticas que tem com o Estado importador (Siddi 2018, 5). Ademais, os Estados localizados nas duas regiões supramencionadas sofreram as consequências do poder de mercado da *Gazprom*. Esta situação traduziu-se em sérias consequências políticas e económicas (Siddi 2016, 134).

Não obstante ao exposto, diversos especialistas defenderam que o argumento da Polónia contrariava a lógica do mercado comum. Acresce, de acordo com este ponto de vista, a impossibilidade

da criação de um mecanismo desta natureza, uma vez que alguns dos EM da Europa Ocidental, designadamente a Alemanha, mantinham boas relações com a Rússia, independentemente da questão da Crimeia. Ainda no que concerne à Polónia verificou-se que este EM também possuía os seus interesses individuais. A título exemplificativo, constatou-se uma oposição às medidas de descarbonização presentes no Estratégia-Quadro para a União da Energia, dada a existência de programas nacionais para a energia nuclear e carvão. Neste sentido, torna-se claro que a percepção de segurança energética é variável entre os diversos EM (Szulecki *et al.* 2016, 558-562).

A existência de distintos cabazes energéticos entre os EM explica, de certo modo, a persistência de diferentes prioridades políticas no setor energético. Por exemplo, enquanto o carvão desempenhava um papel chave na formulação do cabaz energético de vários EM da Europa de Leste (e.g. Polónia), também em outras latitudes, como é o caso da Europa Ocidental (e.g. Alemanha), o gás assumiu uma maior preponderância em relação aos demais recursos energéticos disponíveis no mercado. Para Siddi (2016) as divergentes preferências relativamente aos recursos energéticos e o grau de dependência evidenciado por cada EM face à importação de energia, espelha-se na dificuldade de integração dos mercados energéticos nacionais (Siddi 2016, 132-133).

O grau de dependência sobre a importação de energia é particularmente elevado em alguns EM (e.g. Alemanha), sobretudo quando o assunto é a importação de gás. Como forma de contrariar esta tendência, o Vice-Presidente da Comissão Europeia Šefčovič argumentou que a UE poderia reduzir a sua dependência externa através da construção de um único mercado interno da energia e da diversificação dos fornecedores. Este último aspeto é especialmente relevante devido à instabilidade permanente em torno da Ucrânia desde o ano de 2006. A datar o ano de 2014, a instabilidade atingiu novos patamares devido à anexação Crimeia, por parte da Rússia. Perante este cenário, a Estratégia-Quadro para a União da Energia identificou que os EM da UE dependiam, excessivamente, da Rússia enquanto fornecedor de energia (Siddi 2016, 132-134).

Embora a política energética seja uma área que se encontra, em parte, controlada pelos EM constata-se a existência de um aumento de competências por parte da esfera supranacional (Szulecki *et al.* 2016, 549). Acreditava-se que uma resposta europeia era a forma mais eficaz de responder às problemáticas como a segurança do aprovisionamento energético ou ao diálogo com os Estados produtores de energia (e.g. Rússia) (SPUE 2010).

Graças às alterações introduzidas pelo Tratado de Lisboa, a política energética deixou de ser um assunto exclusivamente nacional, dado que as instituições da UE passaram a desempenhar um papel cada vez mais relevante, embora limitado (Szulecki *et al.* 2016, 549). Constatou-se, na época anterior ao Tratado de Lisboa, a ausência da inclusão de uma disposição específica sobre o papel da UE no setor da energia. Todavia, com a sua entrada em vigor foi introduzida uma base jurídica específica para o setor da energia, através do artigo 194.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) passando a enquadrar-se no âmbito das competências partilhadas (artigo 4.º, n.º 2, i), do TFUE). Com esta introdução, torna-se clara a atuação da UE no setor da energia (SPUE 2010).

Especificamente, no artigo 194º do TFUE, a UE é capacitada a nível europeu de adotar um conjunto de medidas: “[...] garantir o funcionamento do mercado da energia; garantir a segurança do aprovisionamento energético; promover a eficiência energética; promover a interconexão das redes de energia [...]” (SPUE 2010).

Segundo Maltby (2013) foi decidido que estas medidas não podem, de qualquer modo, intervir nas escolhas dos EM em matéria energética, no geral. Por esta razão, as competências da UE encontravam-se limitadas pelo artigo 194.º (alínea 2): “[...] such measures shall not affect a Member State’s right to determine the conditions for exploiting its energy resources, its choice between different energy sources and the general structures of its energy supply [...]” (Maltby 2013, 440).

4.2. A reação da Comissão ao *Nord Stream 2*

A Estratégia-Quadro para a União da Energia reconhece que o aumento da segurança energética da UE é algo imperativo e que deve ser priorizado (Siddi 2016, 136). Efetivamente, existe o reconhecimento, na referida Estratégia, que, perante a situação instável em torno da Ucrânia, é importante reforçar uma diversificação das fontes, dos fornecedores e das rotas de energia consumidas na Europa. Naturalmente, a Comissão, enquanto Empreendedor Político, aproveitou a criação de uma janela política – fruto da instabilidade vivenciada desde 2014 – para transformar o panorama energético europeu. Para além disso, apelou à existência de uma resposta coordenada de modo a resolver os desafios energéticos colocados à UE pela Rússia, como evidenciado pela Comissão:

The political Challenges over the last months have shown that diversification of energy sources, suppliers and routes is crucial for ensuring secure and resilient energy supplies to European citizens and companies, who expect access to affordable and competitively priced energy at any given moment. [...] Member States, transmission system operators, the energy industry and all other stakeholders have to work closely together to ensure a high-level of energy security for European citizens and companies. (European Commission 2015a)

Na nossa perspectiva existe um momento, anterior à divulgação do projeto *Nord Stream 2*, que, de algum modo, pode ser revelador da intransigência intergovernamental perante os objetivos da Estratégia-Quadro para a União da Energia. Recordando as conclusões da reunião do Conselho Europeu do dia 19 de março de 2015, a Alemanha demonstrou-se particularmente preocupada perante a divulgação de dados pertencentes a determinados contratos comerciais (Crisp 2015). Efetivamente, nas conclusões do Conselho Europeu, os EM acordaram em assegurar que os acordos para a compra de gás a fornecedores externos deveriam cumprir as normas da UE. Contudo, salvaguardou-se que a confidencialidade destes acordos seria garantida, conforme declarado nas conclusões do Conselho Europeu:

d) ensuring full compliance with EU law of all agreements related to the buying of gas from external suppliers, notably by reinforcing transparency of such agreements and compatibility with EU energy security provisions. As regards commercial gas supply contracts, the confidentiality of commercially sensitive information needs to be guaranteed;. (European Council 2015a)

Em outubro de 2015, após o anúncio para a implementação do projeto *Nord Stream 2*, o Comissário da UE responsável pela Ação Climática e Energia, Miguel Arias Cañete, reagiu ao sucedido no Parlamento Europeu. Num momento inicial, o Comissário referiu que era a prioridade máxima da Comissão assegurar a segurança energética da UE. Assim, objetivava-se, claramente, o término da excessiva dependência da UE para com um único fornecedor ou rota. Para que este cenário fosse assegurado a Comissão comprometeu-se a cumprir os objetivos delineados nos documentos estratégicos. Deste modo, foi considerado como vital para a segurança energética da UE a diversificação de fontes, fornecedores e rotas de energia (European Commission 2015b).

Em todo o contexto apresentado torna-se constatável que o *Nord Stream 2* não contribuía para os esforços efetuados pela Comissão. Na verdade, este projeto contrariava o interesse comum. Com base nas declarações de Miguel Arias Cañete (European Commission 2015b). É possível afirmar que existe uma tendência, por parte da Comissão, para politizar o gasoduto através da elaboração de alguns argumentos. O primeiro prende-se com a afirmação do Comissário que reforçou a dimensão política do projeto. Cañete afirmou a pertinência inegável, para a UE, de preservar o papel que a Ucrânia detinha enquanto principal Estado de trânsito do gás russo para os mercados de gás da UE – responsável por 50% do gás fornecido à UE. Contudo, o Comissário argumentou que a nova rota iria concentrar cerca de 80% das importações de gás russo com destino à UE. Ademais, esta situação iria permitir à *Gazprom* monopolizar o mercado de gás alemão (European Commission 2015b). Sob o nosso ponto de vista, as preocupações da Comissão não eram exclusivamente relativas ao aumento da dependência energética

da UE, mas também à substituição do estatuto de principal Estado de trânsito para o gás russo, isto é, da Ucrânia pela Alemanha. Neste contexto, a Comissão ao referir-se à Alemanha e à nova rota criou as condições para a existência de divergências em torno do *Nord Stream 2*. Dito de outro modo, originou-se uma divergência entre o interesse comum e o interesse nacional, como demonstrado pela Comissão:

Let me repeat that in the context of energy security, diversification is key. Diversification of routes and of sources. [...] Nord Stream 2 does not follow this core policy objective. On the contrary: if constructed it would not only increase Europe's dependence on one supplier, but it will also increase Europe's dependence on one route. More precisely, the project would dry out the transit through Ukraine, concentrate 80% of Russian gas imports on one route and would lead to a dominant position of Gazprom on the German market by increasing its share from 40 to over 60%. (European Commission 2015b)

Na ótica de Hedberg (2015), a argumentação da Alemanha em classificar o *Nord Stream 2* como um projeto de natureza comercial e desconsideração das suas implicações políticas é revelador de pouca sagacidade. Para a autora esta posição é inconcebível quando se negocia com a Rússia. Neste contexto, a energia deixa de ser apenas um bem e assume uma dimensão política. Ademais, constata-se, ainda, em jeito de crítica, a dualidade de posições que afetou a coerência da UE perante a aplicação de sanções à Rússia pelo conflito iniciado em 2014. A posição da Alemanha e a persistente prossecução do interesse nacional contrariou a posição da UE. Esta última era baseada no interesse comum, sobretudo no que se refere ao cumprimento dos objetivos da Estratégia-Quadro para a União da Energia. Destes salienta-se a promoção da segurança energética através da diversificação dos seus fornecedores, designadamente, da Rússia (Hedberg 2015).

Em novembro de 2015, alguns EM¹⁴ da Europa Central e da Europa de Leste endereçaram uma carta à Comissão Europeia (Kohlmann 2015). Os EM solicitaram que o projeto *Nord Stream 2* fosse cancelado. Com esta ação apelaram, igualmente, a um debate inclusivo na próxima reunião do Conselho Europeu, que se realizou no mês seguinte. Os referidos EM consideraram que era do interesse da Comissão demonstrar uma forte oposição ao *Nord Stream 2*. Por esta razão, expectava-se a assunção de uma posição intransigente nas negociações, na prossecução do interesse comum da UE, como se conclui da citação abaixo:

The countries feeling left out of the deal sent off a letter of complaint, which was signed by Bulgaria, the Czech Republic, Estonia, Greece, Hungary, Latvia, Lithuania, Poland, Romania and Slovakia. They demanded the project should come under the closest regulatory scrutiny and called for “an inclusive debate” at next month's EU summit. (Kohlmann 2015)

¹⁴ Os EM que endereçaram a carta são os seguintes: Bulgária, Eslováquia, Estónia, Grécia, Hungria, Letónia, Lituânia, Polónia, República Checa, Roménia.

Em concordância com as afirmações acima, na carta assinada pelos EM ficou explícita a perspectiva sobre a preservação do papel de Estado de trânsito da Ucrânia. Os EM supramencionados reforçaram que a manutenção da importância da rota ucraniana era do interesse estratégico para a UE na sua generalidade: “[...] Preserving the transport route through Ukraine is the strategic interest of the EU as a whole, not only from an energy security perspective, but also in terms of reinforcing the stability of the eastern European region [...]” (Kohlmann 2015).

Neste seguimento, o Vice-Presidente da Comissão Europeia para a União da Energia, Maros Šefčovič concedeu uma entrevista à EURACTIV. Nesta foi possível obter a confirmação de que a Comissão partilhava da mesma opinião que os EM supramencionados relativamente ao projeto. A este facto acresceu a informação de colaboração relativamente a esta problemática, entre a Comissão e os EM que se opunham à construção do *Nord Stream 2* (Gotev 2015b). Através destas declarações transpareceu a ideia de que a Comissão possibilitou a criação de um canal de influência para os EM de menor dimensão. Assim tornava-se possível avançar com os seus interesses políticos, isto é, impedir a construção do *Nord Stream 2* e preservar o papel da Ucrânia enquanto principal Estado de trânsito para o gás russo, como evidenciado pelas palavras abaixo:

We have the same views on this project and we are collaborating on this very closely. We are discussing it very frequently. [...] if you look how we approach this issue, concerning the importance to respect EU law, or the importance we attach to preserving the gas transit route through Ukraine, and the focus we put on diversification of sources and routes of supply as our primary tool to increase the energy security in Europe, I think you will find it very well reflected in that official communication, which was already presented to the Council of Ministers and to the European Parliament. (Šefčovič *apud*Gotev 2015b)

Durante a entrevista, Maros Šefčovič foi questionado sobre a possibilidade de a Comissão não conseguir parar o projeto, apesar de dotada de competências para requerer que o gasoduto funcione de acordo com as normas da UE, especialmente, na parte que se localiza em território europeu (Gotev 2015b). O Vice-Presidente escolheu não contribuir, ainda mais, para a politização do projeto e demonstrou-se aberto para ouvir as partes envolvidas no *Nord Stream 2*, nos seguintes termos:

I would not go into the legal details right now, because I first would need to know the precise parameters of this project. That’s why we initiated first contacts between senior Commission representatives and the German energy regulator, to clarify the parameters of the project and how we see the proper application of EU law. We really need to know all the details, but it’s quite clear that all relevant EU laws should be applied to the Nord Stream 2 project. (Šefčovič *apud*Gotev 2015b)

Em novembro de 2015 os Ministros da Polónia, da Hungria, da Eslováquia e da Roménia, responsáveis pela pasta da energia, escreveram, em conjunto, uma carta ao Presidente do Conselho

Europeu, Donald Tusk – um dos responsáveis pela ideia de uma União da Energia (Rettman 2015). O conteúdo da referida mensagem visava contestar o projeto e alegar que o mesmo não correspondia ao interesse comum na UE. Os EM temiam que o *Nord Stream 2* resultasse na perda de relevância destes Estados que, por sua vez, possuíam interconectores para reverter fluxos de gás para a Ucrânia. Acresce a esta preocupação, a possível degradação das infraestruturas, em consequência da eventual falta de manutenção derivada da sua inutilização. Ainda nesta mesma carta, ficou argumentado que o *Nord Stream 2* iria contribuir para o enfraquecimento da segurança de aprovisionamento, isto porque o gás russo transportado para a UE seria fornecido através das rotas de importação da Alemanha. Numa nota final, os respetivos EM apelaram no sentido da UE fazer uso da legislação disponível para impedir o controlo total da Rússia e da *Gazprom* (Rettman 2015).

Através do supramencionado é possível observar que o uso de legislação também serve, de certo modo, os propósitos políticos. Por outras palavras, não se objetivava, unicamente, assegurar que as normas da UE fossem respeitadas, mas também impedir que a Rússia e a *Gazprom* tivessem o controlo total sobre o *Nord Stream 2*.

Entre os dias 17 e 18 de dezembro de 2015, no âmbito do Conselho Europeu, os líderes europeus reuniram-se, conforme o previsto na agenda, para discutir assuntos relacionados com a União Económica e Monetária e com a União da Energia. O Presidente, Donald Tusk limitou as suas declarações em registo oficial e apenas optou por referir que qualquer projeto de grande dimensão deveria estar em sintonia com os objetivos estipulados na Estratégia-Quadro para a União da Energia. Por outras palavras, deveria contribuir para a redução da dependência energética e para diversificação de fornecedores, fontes e rotas de energia. Nestas declarações oficiais, Donald Tusk não mencionou de forma direta o *Nord Stream 2* (European Council 2015b). O *Nord Stream 2* não estava incluído na agenda num momento inicial, não obstante foi alvo de discussão no âmbito da reunião entre os líderes da UE (Teffer 2015).

No que concerne as conclusões oficiais do Conselho Europeu, não foi feita qualquer menção em relação ao *Nord Stream 2*. Por outro lado, foi reforçado que qualquer infraestrutura no setor da energia deveria respeitar os objetivos supramencionados (European Council 2015c). A ausência de qualquer menção sobre o *Nord Stream 2* não é surpreendente, uma vez que um dos EM que teria de assinar as conclusões seria a Alemanha.

Durante uma conferência de imprensa em Bruxelas, no dia 18 de dezembro, Donald Tusk assumiu uma posição direta em relação ao *Nord Stream 2*, afirmando que na sua perspetiva o gasoduto

não se enquadrava nos objetivos anteriormente referidos. O Presidente do Conselho Europeu, enquanto mentor da ideia de uma União da Energia, sustentou os seus argumentos com base em informações providenciadas pelo ator institucional mais interventivo no assunto, isto é, a Comissão (Teffer 2015). Assim sendo, ao expressar a sua opinião pessoal, Donald Tusk contribuiu para o acentuar do grau de politização do assunto. O Presidente, de um modo implícito, utilizou argumentos que evidenciaram a classificação do projeto como um problema para a segurança energética da UE:

The European Commission has assessed that if Nord Stream 2 were to be constructed, it would increase Europe's dependence on one supplier and concentrate 80 percent of Russia gas imports on one route [...] It would also lead to a dominant position of Gazprom [a Russian state firm] on the German market, by increasing its share to over 60 percent. (Tusk *apud*Teffer 2015)

Recordando o ano de 2014, quando Donald Tusk era Primeiro-Ministro da Polónia, já era visível, na sua visão, a ideia de que uma União da Energia serviria o propósito de contrariar o monopólio da Rússia no setor do gás (Teffer 2015). Todavia, com o passar dos anos, o atual Presidente do Conselho Europeu, adensou a dimensão política do projeto nas suas declarações. Nestas, interpretou as conclusões de um modo distinto das Conclusões do Conselho Europeu. De forma mais específica, Tusk apelou a uma resposta coordenada dos EM em relação ao aumento da segurança energética. Através desta ação pretendia-se uma priorização do interesse comum em prol dos interesses individuais dos EM (Alemanha). Contudo, os Estados mais preponderantes no seio da UE, como é o caso da Alemanha, possuem maior poder negocial e dependem, em menor grau, dos projetos de integração. Por esta razão, encontram-se capacitados de procurar diferentes alternativas fora do contexto europeu. O *Nord Stream 2* é, precisamente, exemplo disso, conforme demonstram as declarações do então Presidente do Conselho Europeu:

What member states have agreed today is that supply of energy, supply of gas, is a multi-faceted problem. It's a commercial problem, it could be a purely energy matter, also it could have geopolitical and legal ramifications, so we must solve this problem as Europe and we must not seek to solve it in bilateral relations with the suppliers. (Tusk *apud*Denková 2015)

Na referida reunião do Conselho Europeu a Alemanha desempenhou o seu papel e procurou defender a natureza comercial do projeto retirando qualquer dimensão política sobre o mesmo (Teffer 2015). Sob o nosso ponto de vista, esta posição negocial não foi inesperada na medida em que interessava ao Estado alemão defender o interesse nacional e não o interesse comum, nesta questão em particular. Na realidade, os interesses económicos, ao nível doméstico, superavam os interesses políticos da Comissão. Não obstante, a Alemanha procurou, na reunião, despolitizar o *Nord Stream 2* com recurso a um argumento que correspondia ao interesse comum das partes envolvidas na mesa de negociações, isto é, a preservação do papel da Ucrânia, como evidenciado pelas palavras da líder alemã:

This is first and foremost a business proposition and we now have to obviously establish the necessary legal framework conditions, [...] We wish, and many others have joined me in doing so, for solutions where Ukraine is not completely excluded as a transit country but where Ukraine can also play a role as a transit country, that is the political wish that we have. (Merkel *apud*Teffer 2015)

No âmbito da mencionada reunião, a Comissão reagiu ao projeto alemão-russo, através de uma intervenção claramente política. O Comissário da UE responsável pela Ação Climática e Energia alegou que, com a construção do *Nord Stream 2*, cerca de 80% das importações de gás russo por parte da UE iriam estar concentradas em apenas uma rota de trânsito (Steinhauser 2015).

Na reunião o Grupo de Visegrado – Eslováquia, Polónia, República Checa e Hungria – posicionou-se a favor do Presidente do Conselho Europeu uma vez que o próprio apresentou argumentos que iam ao encontro da posição dos referidos EM. Este aspeto é verificável, nomeadamente, pelo apelo ao interesse comum da UE e ao respeito pelos objetivos dos documentos estratégicos da UE no setor energético (Denková 2015). De um modo contrário, os EM de menor dimensão dependem, em maior grau, dos projetos de integração. Por este motivo assumiram-se intransigentes e demonstraram a sua oposição ao gasoduto que era um projeto contrário a Estratégia-Quadro para a União da Energia.

O Presidente do Conselho Europeu, assim como os respetivos EM que se opuseram ao projeto, procuraram, através do apelo à Comissão, que fossem criadas as condições necessárias para a abertura de um canal de influência. Os atores em questão interpretaram o momento como a abertura de uma janela política e requisitaram a Comissão para a procura de uma solução coletiva para resolver a problemática. Ademais, verifica-se a solicitação da Comissão, enquanto ator supranacional com direito a iniciativa legislativa, que verificasse se o *Nord Stream 2* enquadrava-se com a lei europeia de energia: “[...] In my perspective, Nord Stream does not help diversification, nor would it reduce energy dependency. But is of course to the Commission to conclude its technical and legal assessment on whether or not this is in line with our conclusions today, [...]” (Tusk *apud*Denková 2015).

O Primeiro-Ministro da República Checa, Bohuslav Sobotka, também apelou no sentido de que a Comissão incorporasse os pedidos dos EM, particularmente daqueles que demonstraram o seu desagrado através da carta escrita ao Vice-Presidente da Comissão Europeia para a União da Energia, Maros Šefčovič, relativamente ao *Nord Stream 2*:

Together, we perceive the Nord Stream 2 project as controversial. We think it goes against the strategic interests of many countries in the EU and it economically harms Ukraine. We have – and I think we will have also in the future – a common position on this and we would like to see the European Commission to assess whether the project complies with European rules. (Sobotka *apud*Denková 2015)

4.3. Os limites das competências da Comissão: Acordo UE-Rússia sobre o *Nord Stream 2*

Num momento inicial, a Comissão argumentou que o novo gasoduto teria de cumprir os objetivos de diversificação estipulados na Estratégia-Quadro para a União da Energia. O Comissário para a Ação Climática e Energia alertou, previamente, em sede do Parlamento Europeu, para a necessidade do *Nord Stream 2* ou de outro qualquer gasoduto da UE respeitar, obrigatoriamente, a lei da UE, nomeadamente, a Diretiva 2009/73/CE (European Commission 2015b). Em consonância com Moniek de Jong e Van de Graaf (2021), a estratégia da Comissão passava por obrigar o *Nord Stream 2* a cumprir com o conteúdo da Diretiva, designadamente em relação à separação de propriedade e ao acesso de terceiros. A expectativa era que esta ação colocasse um entrave aos interesses da *Gazprom* e tornasse o projeto menos atrativo do ponto de vista financeiro. De um modo consequente, estas mudanças poderiam traduzir-se numa desistência da *Gazprom* e um consequente abandono do projeto (Moniek de Jong & Van de Graaf 2021, 500).

Contudo, existiam algumas dúvidas sobre a aplicabilidade da Diretiva no seio da Comissão. Por um lado, a Direção-Geral da Energia considerou que esta se aplicava a gasodutos *offshore* provenientes de países terceiros (e.g. Rússia). Por outro lado, em janeiro de 2016 o Serviço Jurídico da Comissão rejeitou a interpretação da Direção-Geral da Energia e considerou-a como discriminatória. A Comissão, todavia, decidiu ignorar a interpretação jurídica e continuou, publicamente, a apoiar a ideia de que a Diretiva se aplicava ao *Nord Stream 2*. Em fevereiro de 2017 a Direção-Geral da Energia questionou a Autoridade Reguladora da Alemanha no sentido de garantir que o *Nord Stream 2* estivesse ao abrigo das regras da UE. A resposta obtida foi negativa surgindo, ainda, uma acusação de discriminação da Comissão em relação ao novo gasoduto que era de natureza similar ao *Nord Stream 1*. Sob esta lógica, não faria sentido esta posição, uma vez que o *Nord Stream 1* não foi alvo das mesmas preocupações pelo cumprimento das regras da UE (Moniek de Jong & Van de Graaf 2021, 500).

Em junho de 2017 iniciou-se um período turbulento causado por questões relacionadas com as competências da UE em relação ao *Nord Stream 2*. A Comissão apelou ao Conselho Europeu para que lhe fosse atribuído um maior empoderamento, através de um mandato, de modo a negociar um acordo entre a UE e a Rússia (Schmidt-Felzmann 2020, 136).

Num primeiro momento, a Comissão reforçou que apoiava, unicamente, projetos que estivessem em sintonia com os objetivos estabelecidos na Estratégia-Quadro para a União da Energia. De um modo mais particular, infraestruturas que contribuíssem para um aumento da segurança energética da UE (European Commission 2017).

Ficaram apontadas e realçadas as preocupações manifestadas pela Comissão relativamente ao panorama energético vivenciado na UE. De um modo mais particular, a Comissão expôs ao Conselho que a dependência do gás russo possuía uma tendência crescente devido à queda da produção de gás por parte dos EM. Ainda nesta linha de raciocínio, a Comissão introduziu dados relevantes sobre as principais rotas de importação da UE. No que concerne à primeira, esta localizava-se em território ucraniano e a segunda no *Nord Stream 1*. Essencialmente, os números introduzidos ajudam a explicar os possíveis efeitos negativos que o *Nord Stream 2* poderia causar sobre a segurança energética da UE e em relação às questões de natureza política. A título exemplificativo deste último aspeto, está a eventual perda de relevância da Ucrânia enquanto Estado de trânsito. Na verdade, verifica-se que existe uma inutilização significativa da rota de importação ucraniana quando comparada com o *Nord Stream 1* (European Commission 2017). Pelo acima descrito, torna-se mais clara a posição de atores como a Comissão que se opuseram ao projeto e que, conseqüentemente, politizaram a criação do gasoduto uma vez que este serviria o propósito de comprometer o interesse comum no setor energético, como se conclui do documento da Comissão:

First is the Ukraine's transit system with a technical capacity of approximately 142 bcm/year which was used at around 58% in 2016 and 47% in 2015 of its technical capacity (82 bcm in 2016, 67 bcm in 2015). Second is the Nord Stream 1 pipeline with a technical capacity of 55 bcm/year which in 2016 was used at the highest rate of its technical capacity since the beginning of its operation (80% in 2016, 71% in 2015). (European Commission 2017)

De um modo conseqüente, a Comissão alertou para o facto de que a rota ucraniana seria substituída por uma única rota predominante, sendo ela composta pelo *Nord Stream 1* e o *Nord Stream 2* (European Commission 2017). No nosso entendimento a menção da palavra “rota” e a alegada substituição da rota de importação ucraniana pela rota alemã refletem uma divergência entre dois atores – Comissão e Alemanha – defensores do interesse comum e o interesse nacional, respetivamente, conforme evidenciado pelas palavras da Comissão:

Due to its size and route, Nord Stream 2 is likely to change the delivery pattern of Russian gas to European gas markets. Current transit routes for Russian gas could to a large extent be replaced by a single dominant gas transportation corridor (consisting of Nord Stream 1 and Nord Stream 2) from Russia to Germany. (European Commission 2017)

Face aos dados supramencionados, a Comissão, enquanto Empreendedor Político, identificou um problema, na medida em que referiu que o *Nord Stream 2* poderia exacerbar a dependência sobre o gás russo. Assim sendo, esta dinâmica acarretava implicações diretas na segurança energética da UE. Além disto, acresce que este novo gasoduto retirava protagonismo à Ucrânia enquanto Estado de trânsito. Neste sentido, a Comissão procurou encontrar uma solução alternativa para limitar a influência da

Gazprom sobre o gasoduto. Deste modo, foi proposta a criação de um regime regulamentar, composto, designadamente pela Diretiva 2009/73/CE, para supervisionar o funcionamento do *Nord Stream 2* e mitigar os efeitos negativos expectáveis sobre o mercado (European Commission 2017).

Em consonância com Moniek de Jong e Van de Graaf (2021), a Comissão revelou empenho em aplicar a Diretiva 2009/73/CE. Na realidade, a aplicação da lei da UE ao *Nord Stream 2* era considerada como um passo fundamental para evitar a existência de um vazio legal e atribuir alguma clareza sobre o regime regulamentar ao qual o gasoduto estaria sujeito (Moniek de Jong & Van de Graaf 2021, 500).

Sob o nosso ponto de vista, através desta proposta, a Comissão, enquanto Empreendedor Político, procurou atuar por antecipação numa tentativa de influenciar as diretrizes do Conselho Europeu de modo a encontrar um consenso entre a UE e a Rússia sobre o regime regulamentar que supervisionaria o funcionamento do *Nord Stream 2*. Uma influência com sucesso das diretrizes do Conselho é particularmente importante, sobretudo num momento posterior da negociação, com vista à promoção, por parte da Comissão, do interesse comum:

2. The negotiations for which a mandate is requested aim to establish an appropriate regulatory regime for the operation of the pipeline, which introduces the key principles of EU energy law and moderates the expected negative market impacts [...] 3. Admitting a legal void for an offshore pipeline or applying two different legal regimes, in the present case the ones of Russia and the EU, to one and the same pipeline would however result in negative market impact, either by allowing to circumvent fundamental principles of energy law [...] or by applying several contradictory regime to one and the same stretch of pipeline [...] Such specific regulatory regime should aim at ensuring the application of fundamental principles of international law and EU law on energy, consistent with the objectives of the Energy Union in particular of a fully integrated and competitive internal market and energy security [...] 3. Principles that the EU should seek to secure to govern such specific regulatory regime would include appropriate transparency in the operation of the pipeline, non-discrimination in tariff-setting, an appropriate level of third-party access and a degree of separation between activities of supply and transmission. (European Commission 2017, 3-4)

Perante o supramencionado, a Comissão recomendou ao Conselho que fosse autorizada a abertura de negociações para a criação do referido acordo entre a UE e a Rússia. Este tinha o propósito de criar um regime regulamentar para o funcionamento do *Nord Stream 2*. Por sua vez, o acordo permitiria minimizar os impactos negativos do gasoduto, tanto ao nível da perda de relevância das atuais rotas de trânsito (e.g. Ucrânia), como no mitigar os efeitos sobre a segurança energética nos EM previamente mencionados (European Commission 2017, 5).

Em consonância com Siddi (2020), através desta iniciativa, a Comissão pretendeu limitar a autonomia da *Gazprom* em relação ao *Nord Stream 2*. Simultaneamente, também ambicionou responder às pressões efetuadas pelos EM desde o anúncio do projeto (Siddi 2020, 12). De acordo com Moniek de

Jong e Van de Graaf (2021), a iniciativa da Comissão refletiu uma clara tentativa de transposição das regras que regem os mercados europeus para a aplicação ao *Nord Stream 2*. Contudo, os esforços da Comissão não foram recompensados devido à existência de incompatibilidades (Moniek de Jong & Van de Graaf 2021, 500-501).

Perante o pedido da Comissão, o Conselho, em comunicação com seu Serviço Jurídico, procurou averiguar se a natureza do mandato requerido pela Comissão era compatível com as leis e as competências da UE, objetivando evitar qualquer interferência na soberania nacional dos EM (Moniek de Jong & Van de Graaf 2021, 500-501). Em conformidade com Schmidt-Felzmann (2020), alguns EM, sobretudo a Alemanha, a Áustria e a França, rejeitaram o mandato da Comissão (Schmidt-Felzmann 2020, 137). Esta posição pode ser melhor explicada pelo facto de a Comissão visar uma diminuição da soberania nacional e, como tal, em resposta a esta tentativa, surgiu uma maior intransigência por parte destes EM. Em consonância com Batzella (2022), as competências da UE sobre a energia são partilhadas com os EM. Por esta razão, a atribuição de um mandato para negociar com terceiros requeria o parecer positivo do Conselho Europeu e dos respetivos EM. Deste modo, mantendo presente que os EM rejeitaram a atribuição de um maior empoderamento à Comissão, na área da energia, a prossecução dos seus interesses por outras vias tornou-se num imperativo (Batzella 2022, 8). De acordo com Russell (2021), a atribuição de um mandato desta natureza necessitava de uma aprovação unânime por parte dos 28 EM, algo que nunca aconteceu (Russell 2021, 4).

Em setembro de 2017 o Serviço Jurídico do Conselho rejeitou as pretensões da Comissão considerando que não existia qualquer base legal para a criação de um acordo entre a UE e a Rússia sobre o funcionamento do *Nord Stream 2*. A decisão do Serviço Jurídico é melhor compreendida pela existência de precedentes. Dito de um outro modo, constatam-se outros gasodutos que interligam a UE a países terceiros construídos de acordo com o Direito Internacional, particularmente, com a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. Assim sendo, a Diretiva 2009/73/CE apenas se aplicava aos gasodutos inseridos em território da UE (Siddi 2020, 12).

Sob a perspetiva de Moniek de Jong e Van de Graaf (2021), o Serviço Jurídico classificou a decisão da Comissão para a criação de um mandato como uma escolha motivada por interesses políticos. Acresce, além do referido, que o Serviço Jurídico do Conselho considerou que se estava perante um problema de competências, designadamente pela tentativa de a Comissão projetar, à escala internacional, os princípios da UE em matéria energética. Através deste processo, a Comissão objetivava, claramente, aumentar as suas competências em matéria energética. Este facto contrariava, todavia, o

direito dos EM sobre matéria energética (Moniek de Jong & Van de Graaf 2021, 501). Em concordância com o até então defendido, o Serviço Jurídico concluiu que o mandato requerido pela Comissão serviria o propósito de adensar, ainda mais, o grau de politização em relação ao *Nord Stream 2*. No concerne às competências, este assunto é particularmente sensível, uma vez que se verifica uma divergência entre o interesse comum e o interesse nacional, particularmente, em relação ao *Nord Stream 2* e à matéria energética no geral, conforme comprovam Moniek de Jong e Van de Graaf:

The Legal Service indicated that the decision on the mandate was a 'political choice' and unrelated to a legal issues [...] Additionally, the Council's Legal Service (2017) viewed the mandate 'as a means to "externalize" the principles of the Union's internal energy acquis as the international level' (12) and violated the rights of member states to determine their energy mix and the general structure of their energy supply. In other words, the Commission's request hit the boundaries of its competence in energy. (Moniek de Jong & Van de Graaf 2021, 501)

4.4. O uso da lei europeia de energia para fins políticos: alteração da Diretiva 2009/73/CE

No seguimento da rejeição do Conselho conceder um mandato, a Comissão intensificou os seus esforços na tentativa de condicionar a construção do *Nord Stream 2*. Assim sendo, a Comissão, em conjunto com alguns EM, sublinhou e persistiu no argumento utilizado previamente, isto é, na existência de um vazio legal em relação ao *Nord Stream 2*. Contudo, desta vez, modificou a sua estratégia concebendo que o conteúdo da Diretiva, particularmente as regras sobre a separação de propriedade e o acesso de terceiros, não era somente aplicável ao território, ou seja, à superfície terrestre da UE, mas igualmente às águas territoriais dos EM (Siddi 2020, 13).

Em novembro de 2017 a Comissão propôs alterações às leis europeias da energia, nomeadamente, através de uma alteração à Diretiva que estipula as regras do mercado interno do gás, isto é, o acesso de terceiros, a separação de propriedade, a transparência e a regulamentação tarifária. Com esta alteração a Comissão objetivava a aplicação destas regras que já eram, outrora, aplicadas ao nível dos interconectores entre os EM em território da UE, a gasodutos provenientes de países terceiros, especificamente, nas águas territoriais e na ZEE dos EM (Batzella 2022, 9).

Perspicazmente, a Comissão procurou não referir o *Nord Stream 2* nesta proposta, limitando-se a mencionar que as alterações da Diretiva teriam implicações sobre os gasodutos pré-existentes ou futuros projetos desta natureza. Em adição, verifica-se a atuação da Comissão, enquanto um Empreendedor Político na medida em que a revisão da Diretiva se espelha no poder de iniciativa que este ator possui:

Com as alterações propostas, a Diretiva Gás em todos os seus elementos [...] passará a ser aplicável aos gasodutos de e para países terceiros, incluindo gasodutos existentes e futuros, até ao limite da jurisdição da UE. Tal inclui as respetivas disposições sobre o acesso de terceiros, a regulação das tarifas, a separação da propriedade e a transparência (Comissão Europeia 2017, 2)

A alteração da Diretiva requeria a aprovação de uma maioria qualificada no Conselho Europeu. Por outras palavras, para a respetiva aprovação seria necessário o voto favorável de 55% dos EM – representativo de 65% da população da UE (Siddi & Kustova 2021, 1087). Sob a perspetiva de Batzella (2022), a proposta da revisão provocou um intenso debate político no Conselho. No cerne do debate, para além de estarem envolvidos os interesses em relação ao *Nord Stream 2*, verificou-se a intransigência, por parte dos EM, particularmente em relação à cedência de competências para a UE sobre os acordos intergovernamentais na área da energia. Na verdade, o aumento de competências da UE na área da energia poderia implicar uma consequente diminuição das competências dos EM. Este facto foi merecedor de preocupações por parte dos Estados com interesses em projetos energéticos (e.g. Alemanha) (Batzella, 9-10).

A ocorrência do debate político verificou-se pela formação de dois grupos com interesses distintos, por um lado políticos e, por outro, económicos. No primeiro grupo constam os EM como a Polónia, Estónia, Letónia, Lituânia e Roménia, opositores do *Nord Stream 2* e, por sua vez, a favor da proposta da Comissão. O referido conjunto de Estados adotou uma posição política salientando o impacto negativo do *Nord Stream 2* sobre a segurança energética da UE. Ao referido, acrescem preocupações relativas a uma possível perda de receitas, devido ao desvio das rotas de importação, e um consequente aumento do preço do gás. De modo a contestar o *Nord Stream 2*, foi ainda utilizado o argumento da eventual perda da relevância da Ucrânia enquanto Estado de trânsito (Moniek de Jong & Van de Graaf 2021, 502).

O segundo grupo era constituído pela Alemanha e pela Áustria, que favoreciam o projeto e apresentavam a sua oposição à revisão da Diretiva. Estes EM tomaram uma posição intransigente face à existência de interesses económicos sobre o *Nord Stream 2*. Na verdade, a Alemanha e a Áustria detinham benefícios económicos sobre o projeto do *Nord Stream 2*, dada a participação de investidores privados dos dois Estados no projeto e às consequentes receitas de trânsito que iriam auferir. Neste sentido, para estes EM, os benefícios económicos superavam os objetivos da Estratégia-Quadro para a União da Energia (Moniek de Jong & Van de Graaf 2021, 502).

Todavia, nos anos de 2017 e de 2018, a revisão da Diretiva encontrou vários obstáculos, designadamente devido a uma minoria de bloqueio efetuada pela Alemanha e outros EM (Siddi e Kustova 2021, 1087). A existência de uma fragmentação no seio do Conselho Europeu, motivada por diferentes interesses políticos e económicos, resultou numa disputa que perdurou durante quatro Presidências do Conselho, sendo elas: a Presidência da Estónia, a Presidência da Bulgária, a Presidência da Áustria e a Presidência da Roménia (Batzella 2022, 10).

O debate em torno da revisão intensificou-se com a Presidência da Bulgária, pese embora não tenha sido encontrado um consenso. Por esta razão, não é admissível constatar qualquer progresso significativo (Batzella 2022, 10). A datar de janeiro de 2018, a Presidência da Bulgária questionou o Serviço Jurídico do Conselho relativamente à compatibilidade da proposta, no que concerne ao Direito Internacional e às próprias competências da UE. Neste seguimento, o Serviço Jurídico do Conselho concluiu que a proposta era incompatível com o Direito Internacional e, visto que também visava a expansão das competências da UE, através do pedido para que conseguisse concluir um acordo um Estado terceiro (e.g. Rússia) sobre um gasoduto (e.g. *Nord Stream 2*) (Moniek de Jong & Van de Graaf 2021, 502). Durante a Presidência da Áustria não se verificaram progressos relativamente à proposta. Este facto não é digno de surpresas tendo em conta a participação deste Estado na oposição conjunta com a Alemanha em relação às alterações da Diretiva (Batzella 2022, 10).

Em fevereiro de 2019, durante a Presidência da Roménia, foi possível chegar a um acordo em relação à revisão da Diretiva. Este facto pode ser melhor explicado pelo apoio, inesperado, da França à revisão da Diretiva. As razões relativas a esta mudança de posição não são evidentes, nem conhecidas do público. Todavia, existem diversos fatores que podem ter influenciado esta permuta, tais como a existência de interesses por parte dos dois atores (Alemanha e França) em relação e outros assuntos ao nível da UE (Siddi 2020, 13). Esta mudança de posição foi crucial para evitar possíveis bloqueios por parte da oposição (e.g. Alemanha) à proposta da Comissão e à sua, conseqüente, aplicação ao *Nord Stream 2* (Moniek de Jong & Van de Graaf 2021, 503). Em consonância com Moshenets (2021) os interesses relacionados com as questões de natureza económica, especialmente, em relação ao orçamento da zona euro, podem ter sido o motor de cooperação entre a Alemanha e a França (Moshenets 2021, 213). Neste sentido, os Estados procuram, frequentemente, obter acordos que impossibilitem uma transferência de soberania nacional para a esfera supranacional. Não obstante, quando surgem interesses económicos, por parte dos Estados, a integração supera a intransigência intergovernamental. Este facto reflete a posição da Alemanha neste assunto em particular.

Mediante uma proposta franco-alemã foi possível chegar a um acordo para a revisão da Diretiva. Contudo, os Estados efetuaram alterações ao conteúdo da Diretiva. Assim, a Autoridade Reguladora da Alemanha ficou responsável por aplicar a lei europeia de energia ao *Nord Stream 2*: “[...] EU rules will apply only to the territory and territorial waters of the state where the first entry point is located, and *not*, as proposed by the European Commission, to the EU as a whole [...]” (Schmidt-Felzmann 2021, 137). A Chanceler, Angela Merkel, reagiu ao acordo sublinhando os esforços efetuados pelos referidos EM com a finalidade de resolver um problema que perdurava há quatro Presidências do Conselho. Em adição à responsabilidade da supervisão da aplicação da lei europeia de energia, a Alemanha também permaneceria, em concordância com o acordo, como principal ator nas negociações com a Rússia sobre o *Nord Stream 2* (Deutsche Welle 2019b).

Segundo Schmidt-Felzmann (2021), em abril de 2019, o Parlamento Europeu e o Conselho Europeu aprovaram a revisão da Diretiva¹⁵. Num comunicado oficial, o Parlamento considerou que esta decisão atribuiu à UE uma maior autoridade na área da energia, como declarado abaixo:

From now on, all gas pipelines from non-EU countries, including Nord Stream 2, will have to abide by EU rules: third-party access, ownership unbundling, non-discriminatory tariffs and transparency. That translates into stronger energy security on our continent. (Schmidt-Felzmann 2021, 137)

De acordo com Russell (2021) foi acordado entre os representantes das instituições da UE que as disposições incluídas na revisão da Diretiva seriam aplicáveis ao *Nord Stream 2*, assim como a futuros gasodutos. Os gasodutos construídos previamente não estavam ao abrigo desta revisão (Russell 2021, 4).

Moniek de Jong (2020) argumenta que a revisão da Diretiva implicou com que o *Nord Stream 2* cumprisse com as regras da UE, o que constrangi os interesses das partes envolvidas. Neste sentido, a Gazprom passava a estar limitada na capacidade de gás que poderia exportar para o mercado alemão, algo que tinha como objetivo tornar o *Nord Stream 2* um projeto menos rentável do ponto de vista financeiro. O Consórcio para o projeto *Nord Stream 2* considerou que a revisão da Diretiva era discriminatória (Moniek de Jong 2020, 3).

Fundamentalmente, a revisão da Diretiva permitiu à Comissão aumentar as suas competências na área da energia. Na verdade, esta situação proporcionou a ocorrência da transferência de competências dos EM para a UE. Este facto limitou, naturalmente, a atuação dos EM em relação às suas escolhas em matéria energética, sobretudo, na conclusão de acordos com Estados terceiros tendo por

¹⁵ A Diretiva passou a designar-se Diretiva (UE) 2019/692 (Parlamento Europeu & Conselho Europeu 2019).

base unicamente os seus interesses, sejam eles económicos ou políticos. Dito de outro modo, a datar daquele momento, qualquer acordo deve respeitar os objetivos da Comissão e, naturalmente, a Estratégia-Quadro para a União da Energia (Moniek de Jong & Van de Graaf 2021, 503-504).

Na reação do *Nord Stream 2* AG constatou-se a consideração da revisão da Diretiva como uma conduta que visou, acima de tudo, prejudicar o *Nord Stream 2* (Moniek de Jong & Van de Graaf 2021, 504). A utilização da lei europeia da energia, por parte da Comissão, serviu o propósito de condicionar o funcionamento do *Nord Stream 2*, politizando, ainda mais, o projeto (Siddi & Kustova 2021, 1088).

Batzella (2022) reforça a justificação oficial da Comissão considerando que a revisão da Diretiva não tinha um alvo em específico. Assim sendo, poderia, eventualmente, ser aplicada ao *Nord Stream 2* como a qualquer outro gasoduto. Este cuidado é demonstrativo de imparcialidade, por parte da Comissão, nas negociações, tentando alcançar uma solução que favorecesse todas as partes (Batzella 2022, 9). Sob a perspectiva de Siddi (2020) esta proposta da Comissão visou, sobretudo, criar incerteza e dificultar a concretização do projeto, resultando no seu adiamento (Siddi 2020, 13). Siddi e Kustova (2021) acreditam que a Comissão adotou uma abordagem estratégica no setor da energia, recorrendo à lei europeia da energia para alcançar os seus objetivos políticos. Estes consistiam em colocar um entrave à construção do *Nord Stream 2* (Siddi & Kustova 2021, 1087). De algum modo, esta situação não é digna de surpresas se tivermos em conta o Empreendedorismo Político. A Comissão deveria solucionar um problema político promovendo uma solução coletiva. Contudo e atendendo à interpretação dos autores supramencionados, a revisão da Diretiva aumentou o grau de politização em torno do projeto uma vez que condicionou a construção do *Nord Stream 2*.

Em conformidade com Goldthau e Sitter (2020) a proposta para a revisão da Direta surgiu durante um momento marcadamente turbulento do ponto de vista político. Desde o anúncio do projeto até o momento da revisão, os EM encontravam-se divididos por dúvidas relativamente ao projeto russo-alemão, isto é, se este constituía um risco para a segurança energética da UE. Perante um cenário de instabilidade, a preocupação da Comissão não foi a de assegurar que o *Nord Stream 2* funcionasse de acordo com a lei. Na verdade, constatou-se que a interpretação da lei europeia de energia funcionou como uma ferramenta para impedir a construção do *Nord Stream 2*. Assim sendo, a Comissão demonstrou ser capaz de usar, de forma seletiva, a lei europeia de energia para atingir fins políticos. A título exemplificativo está a garantia da preservação do papel da Ucrânia enquanto um Estado de trânsito relevante e o condicionamento da construção do *Nord Stream 2* (Goldthau & Sitter 2020, 112-121).

4.5. A invasão da Ucrânia e a suspensão do *Nord Stream 2*: a reação da Comissão

Num momento inicial, a datar o dia 22 de fevereiro de 2022, Ursula Von der Leyen, Presidente da Comissão, efetuou um comunicado onde condenava, manifestamente, a conduta da Rússia. Esta declaração referia-se ao reconhecimento ilegítimo e ao envio de tropas russas para duas regiões separatistas da Ucrânia, Lugansk e Donetsk. Na perspetiva da Presidente da Comissão esta decisão comprometia a integridade territorial e a soberania da Ucrânia, violando assim os princípios fundamentais do Direito Internacional (European Commission 2022a).

Num momento posterior, no dia 24 de fevereiro de 2022, através de um comunicado conjunto entre a Presidente da Comissão e o Presidente do Conselho Europeu, Charles Michel, foi expresso o desagrado perante a decisão da Rússia na invasão, em grande escala, ao território da Ucrânia – Estado soberano à luz do Direito Internacional. Na perspetiva de ambos, a postura militar adotada pela Rússia é inconcebível. Ademais, denota-se uma contribuição para a degradação da segurança ao nível global, particularmente, da Europa. Desde um momento muito inicial, os representantes das duas instituições da UE demonstraram um forte apoio político ao Estado ucraniano (European Commission 2022b).

Em março de 2022, os líderes da UE concordaram, em sede do Conselho Europeu, na eliminação, progressiva e célere, da dependência energética da UE para com a Rússia. Com vista a alcançar esta diminuição, pretendia-se uma diversificação de fornecedores, de rotas e de fontes de energia. Desta situação, retira-se que o apelo dos líderes europeus à Comissão se desenvolvia no sentido de propor, em maio de 2022, um plano para tornar a UE independente do gás russo (European Council 2022)

Em confronto com este contexto a Comissão reconheceu que a invasão da Ucrânia contribuiu para o aumento da instabilidade do panorama energético global e europeu. Para além disso, verificou-se um conseqüente aumento dos preços da energia, em particular, sobre o gás. Esta situação dispõe de uma implicação direta no conflito, uma vez que assegura a continuidade da Rússia no mesmo. Perante os recentes acontecimentos e os pedidos dos líderes europeus, a Comissão apresentou o plano “*REPowerEU*”. Este visava, de forma célere, a diminuição da dependência energética da UE para com a Rússia, assegurando, contudo, o cumprimento dos objetivos da União da Energia (European Commission 2022c).

No que concerne ao *Nord Stream 2*, a Presidente da Comissão considerou que o Governo alemão atuou adequadamente na suspensão do gasoduto face à recente instabilidade em torno da

Ucrânia. Fundamentalmente, Von der Leyen acresceu o reforço dos argumentos supramencionados, isto é, a pertinência da diversificação de fornecedores para assegurar a segurança energética da UE. A Presidente da Comissão considerou que a crise em torno da Ucrânia salientou, ainda mais, o grau de dependência da UE em relação ao gás russo (European Commission 2022).

Em suma, o projeto *Nord Stream 2* reflete a existência de uma tensão motivada por divergentes interpretações – económicas ou políticas – das relações energéticas entre a UE e a Rússia. Conforme foi explorado, por um lado, os atores que defendem a construção do *Nord Stream 2* reforçaram os benefícios comerciais. Por outro lado, os opositores do projeto contestaram-no com recurso a motivações políticas, seja pela salvaguarda do papel da Ucrânia no trânsito de gás e pela conduta da Rússia (Siddi 2020, 12).

4.6. Considerações Finais

O presente capítulo teve como principal objetivo compreender de que forma o *Nord Stream 2* suscitou divergências políticas e económicas para a Comissão no período entre os anos de 2015 e de 2022. Essencialmente, a Comissão demonstrou a sua insatisfação perante a construção de um gasoduto que comprometia os objetivos da UE no setor do gás, nomeadamente no que se refere à desejada diversificação de fornecedores e de rotas expressa nos documentos estratégicos desenvolvidos. No domínio das divergências políticas, a Comissão reagiu ao sucedido e argumentou que o gasoduto era sinónimo de um conseqüente aumento da dependência da UE para com o gás russo e para com uma única rota (composta pelo *Nord Stream 1* e *Nord Stream 2*).

Conseqüentemente, a importação de elevadas quantidades de gás russo através das rotas que interligam a Alemanha e a Rússia provoca uma perda de relevância da Ucrânia enquanto Estado de trânsito. Desde o anúncio do projeto, todos estes argumentos utilizados pela Comissão contribuíram para a atribuição de uma dimensão política ao *Nord Stream 2*. A acrescer, vários EM demonstraram-se a favor destes argumentos e solicitaram o cancelamento do *Nord Stream 2*. Esta situação adensou, ainda mais, a existência de uma tensão no seio da UE, designadamente, para com os intervenientes diretos no projeto, como a Alemanha. De um modo mais particular, este EM interpretou o gasoduto como um assunto comercial, recusando assim compactuar com as implicações políticas defendidas pela Comissão e respetivos EM que se opunham ao *Nord Stream 2*.

Face à pressão exercida pelos EM, a Comissão compreendeu que o gasoduto sobre questão comprometia o interesse comum. Neste contexto, seguiram-se duas tentativas – Acordo UE-Rússia e alteração da Diretiva 2009/73/CE – que visavam condicionar a construção do *Nord Stream 2*, sob a

justificação de assegurar os objetivos da UE no setor da energia e o cumprimento da lei europeia de energia. Assim sendo, como primeira tentativa para salvaguardar o interesse comum, a Comissão decidiu propor a abertura de negociações para a criação de um acordo UE-Rússia. Alguns dos EM (e.g. Alemanha) mostraram o seu desagrado pela proposta, rejeitando-a, especialmente devido a questões de interferência na soberania. Como segunda tentativa, a Comissão recorreu ao seu poder de iniciativa para propor a revisão da Diretiva 2009/73/CE. Efetivamente, esta última tentativa acentuou o grau de politização em relação ao projeto.

Neste seguimento, verificou-se a existência de divergências para a Comissão, sobretudo pela intransigência demonstrada pelos EM que não favoreciam a revisão, como a Alemanha que procurava defender o interesse nacional. Pese embora, foi possível chegar a um consenso que permitiu à Comissão aumentar as suas competências. Não obstante, esta tentativa não foi suficiente para cancelar o *Nord Stream 2*.

A invasão da Rússia à Ucrânia confirmou as preocupações da Comissão sobre a dependência em relação ao gás russo. Para além disso, verificamos que a suspensão do *Nord Stream 2* pela Alemanha foi interpretada como positiva pela Comissão o que permitiu uma convergência de posições neste assunto.

CONCLUSÃO

A presente dissertação contempla como principal objetivo compreender a posição da Alemanha e da Comissão em relação ao *Nord Stream 2*. Efetivamente, ambos os atores experienciaram um conjunto de divergências políticas e económicas em relação ao *Nord Stream 2*. Neste sentido, escolhemos orientar a nossa análise com base na seguinte pergunta de investigação: *De que forma o Nord Stream 2 suscitou divergências políticas e económicas nos casos da Alemanha e da Comissão entre 2015-2022?*. Para responder à pergunta supramencionada, procede-se à formulação de um conjunto de argumentos sustentados com base na análise efetuada ao longo da dissertação.

A posição da Alemanha caracterizou-se, nesta situação em particular, como defensora do interesse nacional e resistente em reconhecer as implicações políticas do *Nord Stream 2*. Acresce a esta posição a negação das diversas contrapartidas relativas à segurança energética da UE. O Estado alemão privilegiou a sua própria segurança energética e a proteção dos interesses económicos das empresas de gás. Por outro lado, a Comissão Europeia, assumiu uma postura crítica e interventiva face ao *Nord Stream 2*. Esta posição encontra a sua justificação no facto da instituição europeia compreender o gasoduto como um perigo para a segurança energética da UE e que, a título adicional, coloca em causa a relevância da Ucrânia enquanto Estado de trânsito.

Contudo, de forma a compreender os argumentos utilizados pelos atores em análise, objetivou-se a análise de alguns dos acontecimentos determinantes para o surgimento do *Nord Stream 2*. Constatou-se, neste seguimento, que a argumentação utilizada, sobretudo pela Comissão na defesa da natureza política do gasoduto supramencionado advém, em grande parte, de questões que surgiram durante as crises da Ucrânia de 2006, 2009 e 2014.

Conforme foi possível compreender, o gás assume uma enorme preponderância no âmbito das relações energéticas entre a UE e a Rússia. Por esta razão, também se verifica uma constante instabilidade até à atualidade. Através deste estudo, podemos observar que UE demonstra claramente um défice energético difícil de colmatar. Assim, a substituição da Rússia, enquanto principal fornecedor de gás, têm-se revelado uma tarefa árdua de concretizar por parte da UE, designadamente devido à inexistência de uma convergência de posições entre os EM. Efetivamente, compreendeu-se a existência uma multiplicidade de visões distintas entre os EM, nomeadamente, no que concerne às preferências individuais sobre a constituição do cabaz energético e dos respetivos fornecedores.

O fator Ucrânia e as respetivas crises decorridas nos anos de 2006, 2009 e 2014, demonstraram ser um elemento imprescindível de análise quando procuramos perceber os motivos da instabilidade em relação ao setor do gás na UE. A crise de gás de 2006 e a consequente disrupção no seu fornecimento

sucederam devido a disputas contractuais entre a Ucrânia e a Rússia, particularmente em relação a ajustes de preço por metro cúbico de gás e de transparência comercial. Ulteriormente ao “final” da crise, algumas das debilidades da UE no setor do gás foram expostas, seja relativamente à dependência do gás russo, ou às dificuldades dos EM no que concerne ao aprovisionamento energético. Em confronto com os factos, a Comissão concluiu que seria necessário, em situações futuras, a adoção de uma atuação coletiva em matéria de aprovisionamento energético.

A crise que data o ano de 2009 assumiu um patamar de severidade bastante significativo em comparação com a crise precedente. O intensificar das disputas contractuais entre a Ucrânia e a Rússia contribuiu para um aumento da instabilidade no setor energético. A datar desse acontecimento verificou-se a existência de disparidades na UE relativas à capacidade de cada EM resistir aos choques proporcionados pela interrupção do aprovisionamento de gás. Conforme o argumentado, os efeitos negativos desta nova crise foram minimizados pelos EM localizados na Europa do Norte (e.g. Alemanha), visto que possuem uma excelente rede de gasodutos e rotas de fornecimento alternativas à Ucrânia.

Na perspetiva da Comissão, a persistência de incompatibilidades entre a Ucrânia e a Rússia começou a colocar em causa a própria segurança energética da UE. Findando a crise, a Comissão apelou para que conflitos desta natureza não se voltassem a repetir, reforçando a pertinência de esforços no sentido de promover a diversificação de fontes de energia e das rotas. Acresce ao mencionado que no seguimento desta crise, a UE deveria acautelar, seriamente, a sua segurança energética. Não obstante, embora a existência destes alarmes, a Alemanha e outros EM apresentavam condicionantes a este desejo de diversificação expresso pela Comissão. De um modo particular, a parceria de longa data entre as empresas de gás europeias com a Rússia colocou um entrave à desejada diversificação.

No seguimento da crise de 2014 surgiram novas divergências entre a Rússia e a Ucrânia sobre o preço do gás. Contudo, o que contribuiu, de algum modo, para o acentuar da instabilidade das relações UE e Rússia foi a anexação da Crimeia. A permanente instabilidade ao redor da Ucrânia, por disputas contractuais e pela conduta agressiva da Rússia, proporcionou a criação de documentos estratégicos para o setor energético da UE. No que concerne à segurança do aprovisionamento energético, a Estratégia Europeia de Segurança Energética destaca a forte dependência dos EM, com principal ênfase na Alemanha, para com a Rússia.

O passo posterior realizado pela Comissão foi o desenvolvimento de uma Estratégia-Quadro para a União da Energia. Neste documento destacou-se a segurança energética. Em realce para o nosso estudo é importante ressaltar a vontade expressa de trabalhar no sentido de obter uma diversificação do

aprovisionamento, especialmente no que diz respeito aos fornecedores e as rotas, reduzindo assim a dependência energética da UE.

Numa fase inicial, após a revelação do novo projeto, isto é, o *Nord Stream 2*, no setor do gás entre a Alemanha e a Rússia, o Governo alemão e os Diretores Executivos das empresas de gás procuraram defender a lógica económica do projeto. Por esta razão, a Comissão e os restantes opositores políticos não deveriam interferir nas relações comerciais entre o setor privado do gás alemão e a *Gazprom*. A caracterização económica do *Nord Stream 2* por parte da Alemanha suscitou a existência de divergências, sobretudo para com a Comissão. Esta instituição da UE argumentou que a construção do *Nord Stream 2* possuía, exclusivamente, motivações políticas e, acima de tudo, contrariava os objetivos de diversificação estabelecidos nos documentos estratégicos desenvolvidos após a anexação da Crimeia.

À luz do Intergovernamentalismo Liberal, a defesa do racional económico do projeto, por parte do Governo alemão, justifica-se, em grande parte, com o papel influente que os atores domésticos (e.g. empresas de gás) dispõem em relação à definição das prioridades nacionais. Os Diretores Executivos insistiram em utilizar argumentos contraditórios de modo a justificar a viabilidade do projeto perante a oposição. Objetivava-se assim a defesa dos interesses económicos das empresas de gás (e.g. *OMV*, *Uniper* e *Wintershall*) e o investimento financeiro avultado realizado para a construção do *Nord Stream 2*. Para este efeito verificou-se o recurso a argumentos sintónicos com os objetivos presentes nos documentos estratégicos desenvolvidos pela Comissão a partir de 2014, sobretudo em relação a questões da diversificação de rotas. Assim sendo, as empresas de gás consideraram-se responsáveis por assegurar a segurança do aprovisionamento e proporcionar preços competitivos no mercado. Para além disso, os Diretores Executivos conceituavam a Rússia como um parceiro ideal face ao elevado grau de fiabilidade enquanto fornecedor de gás para a Alemanha. Contudo, conforme a Estratégia-Quadro para a União da Energia, os últimos desenvolvimentos políticos, isto é, a anexação da Crimeia e a permanente situação de instabilidade da Ucrânia, em termos energéticos, demonstraram a necessidade de uma diversificação por parte da UE, particularmente em relação aos fornecedores. Embora não esteja mencionado diretamente, compreende-se que a Estratégia-Quadro se refere ao principal fornecedor de gás na UE, ou seja, a Rússia.

A justificação de que o projeto cumpre com os objetivos dos documentos estratégicos da UE, sobretudo no setor do gás, serviu, meramente, como uma estratégia para reduzir a influência política sobre o projeto e salvaguardar os interesses económicos das empresas de gás envolvidas no *Nord Stream 2*. Todavia, as várias iniciativas empregues pela Comissão, com vista a limitar a capacidade lucrativa do

projeto e condicionar a construção do *Nord Stream 2*, nomeadamente, o Acordo UE-Rússia e a revisão da Diretiva 2009/73/CE, demonstraram que a argumentação realizada pelas empresas de gás não foi suficiente para reduzir o grau de politização em relação ao respetivo gasoduto.

Para além da oposição política por parte da Comissão identificou-se que dois Estados, nomeadamente a Ucrânia e a Polónia, também contribuíram para o acentuar das divergências entre a Alemanha e a Comissão. Os argumentos defendidos pelos dois Estados sobre o *Nord Stream 2* demonstraram, notavelmente, um tom político. Na perspetiva de ambos, o *Nord Stream 2* serve, exclusivamente, os interesses económicos da Alemanha. Este facto não é surpreendente uma vez que o Estado alemão passaria a ser o principal centro de distribuição do gás russo na Europa. Esta situação implicava um decréscimo das tarifas de trânsito que os dois Estados auferiam em benefício da Alemanha e das suas empresas de gás. Não obstante, por outra perspetiva, as empresas de gás consideraram que os respetivos opositores do *Nord Stream 2* contribuíam para uma diminuição da segurança do aprovisionamento e da competitividade no setor do gás. Acresce a estes argumentos a defesa de que esses atores demonstravam intenções de monopolizar as rotas de trânsito, desejando, unicamente, a manutenção da preservação das tarifas de trânsito. Dito de outro modo, os atores privados consideravam a substituição da Alemanha pela Ucrânia como um passo em frente para assegurar a segurança energética da UE, sobretudo devido à ausência de problemas de trânsito.

Os EUA, durante a Presidência de Donald Trump, vincaram a sua oposição política através da do uso de sanções contra o *Nord Stream 2*. Na perspetiva deste Estado, o uso de sanções objetivava prestar apoio à Ucrânia e reduzir a dependência do gás russo na Europa. Todavia, embora a pressão efetuada pelos EUA, a Alemanha manteve-se firme na caracterização económica do projeto. O Governo alemão interpretou a aplicação de sanções como uma interferência óbvia nos assuntos internos do Estado. Através do Intergovernamentalismo Liberal podemos interpretar que esta questão possuía implicações sobre os interesses nacionais da Alemanha através da colocação de barreiras para a construção do *Nord Stream 2*, entre 2019 e 2021.

Não obstante aos argumentos utilizados pelos EUA, existem outros motivos, de natureza económica, que motivaram o uso de sanções, tais como o exercer de pressão sobre a Alemanha para abandonar o *Nord Stream 2* e privilegiar o GNL norte-americano. Um dos apoiantes das sanções dos EUA sobre o *Nord Stream 2* era a Ucrânia. O racional desta tomada de posição era, essencialmente, económico, ou seja, relacionava-se com a perda das tarifas de trânsito. Contudo, no ano de 2019, elementos do Governo alemão, em parceria com a Comissão, conseguiram salvaguardar o interesse comum. De um modo mais particular, deu-se origem a um acordo de trânsito de gás entre a Rússia e a

Ucrânia. Na realidade, este preserva o papel de Estado de trânsito da Ucrânia e as valiosas tarifas de trânsito.

Sem embargo, a intensificação de esforços na mesa das negociações por parte da Alemanha em prol do interesse comum, isto é, de salvaguardar o papel da Ucrânia, também serviu o interesse nacional. Esta premissa é verdadeira, sobretudo, quando se decidiu, através de um artigo escrito pelo MREA, promover o GNL norte-americano e o *Nord Stream 2* – um gasoduto que garante a diversificação de rotas e “cumpre” com os objetivos delineados nos documentos estratégicos da UE.

Em 2021, como forma de reestabelecer as relações transatlânticas, a Presidência de Joe Biden decidiu abdicar do uso de sanções para condicionar a construção do *Nord Stream 2*. Neste sentido, acordou-se que a construção do *Nord Stream 2* poderia prosseguir. Contudo, existiam limitações, desde logo a Alemanha tinha o compromisso de investir no setor energético da Ucrânia e deveria tentar assegurar um novo acordo de trânsito de gás entre a Rússia e a Ucrânia, a partir de 2024. Este ano foi estrategicamente datado por ser o término do contrato assinado em 2019.

Pela via do referido entendimento, a Alemanha conseguiu, ainda que momentaneamente, cumprir o interesse nacional. Todavia, em 2022, com a invasão da Rússia à Ucrânia constatou-se o comprometimento dos objetivos da Alemanha, isto é, a operacionalização do *Nord Stream 2*. Neste sentido, sob pressão da comunidade internacional, o Governo de Olaf Scholz condenou a invasão da Rússia e suspendeu o *Nord Stream 2*. Por esta atitude torna-se indicativo que o Governo alemão reconheceu no projeto uma dimensão política e não unicamente económica, como anteriormente defendida. Contudo, esta mudança não se verificou apenas ao nível do Governo, também as empresas de gás alteraram a sua posição oficial e consideraram que, face aos últimos acontecimentos, isto é, perante a invasão da Rússia ao país vizinho, a viabilidade deste enquanto fornecedor é questionável.

No que concerne à energia, particularmente, no setor do gás, a Comissão procurou defender o interesse comum e contrariar a intransigência intergovernamental. A existência de distintos cabazes energéticos entre os EM é reveladora da persistência de diferentes prioridades no setor energético. Esta situação é, de algum modo, condicionante do Empreendedorismo Político e das tentativas da Comissão na defesa do interesse comum e encontra-se relacionado com o *Nord Stream 2*.

No ano de 2015, como forma de reação ao novo gasoduto, a Comissão lembrou os compromissos já assumidos. Dito de outro modo, aqueles previamente estabelecidos nos documentos estratégicos da UE após a crise da Ucrânia em 2014. Ademais, este ator reforçou como sendo a prioridade máxima da Comissão assegurar a segurança energética da UE. Contudo, os argumentos utilizados pela Comissão demonstram uma posição política, tendo em conta que a construção do

gasoduto implicaria um incremento da dependência da UE. Por outras palavras, existia uma necessidade quase exclusiva de um só fornecedor e de uma única rota. De um modo mais particular e ilustrativo, 80% das importações de gás russo com destino à UE iriam passar, exclusivamente, pelas rotas que interligam a Rússia e a Alemanha. Para além deste fator, a Comissão referiu, inúmeras vezes, os efeitos negativos do *Nord Stream 2* sobre a Ucrânia, especialmente no que se refere a perda de relevância enquanto Estado de trânsito. Perante os factos, observa-se que a Comissão pretendeu, desde a primeira oportunidade, marcar a sua posição quando se demonstrou como opositora ao projeto por este não contribuir para o interesse comum. De forma implícita, a preocupação da Comissão perante a perda de relevância da Ucrânia indica uma preferência para com a rota deste Estado em detrimento das rotas que interligam a Alemanha e a Rússia.

Ainda durante 2015, para adensar a dimensão política do projeto, vários EM apelaram à Comissão para que o projeto *Nord Stream 2* fosse cancelado, de forma a preservar o interesse comum. Sob a perspetiva destes Estados, destaca-se como principal objetivo a preservação do papel relevante da Ucrânia enquanto Estado de trânsito. Acresce ao referido o apelo realizado por estes EM no que concerne ao cumprimento dos objetivos presentes nos documentos estratégicos da UE no setor energético. A somar a estas informações, Donald Tusk, então Presidente do Conselho Europeu e mentor da União da Energia, foi um ator capaz de acentuar, ainda mais, a dimensão política relacionada com o novo gasoduto. Tendo em conta as informações providenciadas pela Comissão sobre os efeitos negativos do *Nord Stream 2*, Donald Tusk considerou que o *Nord Stream 2* não era benéfico para os objetivos da UE. Esta afirmação corrobora-se, sobretudo, no que se refere aos esforços de diversificação descritos nos documentos estratégicos da UE (e.g. Estratégia-Quadro para a União da Energia). Neste contexto, os atores supramencionados solicitaram à Comissão, enquanto ator supranacional com direito de iniciativa legislativa, que verificasse se o *Nord Stream 2* se enquadrava com a lei europeia de energia.

Entre 2017 e 2019, face à pressão exercida, a Comissão empenhou-se em condicionar a construção do *Nord Stream 2*. Num primeiro momento, este ator procurou maximizar as suas competências na área da energia solicitando a atribuição de um mandato cujo objetivo se baseava em alcançar o poder negocial para realizar um acordo entre a UE e a Rússia. A Comissão demonstrou-se preocupada sobre a substituição da rota ucraniana que perderia relevância em prol de uma rota hegemónica composta pelo *Nord Stream 1* e *Nord Stream 2* e pelos efeitos negativos sobre a segurança energética da UE. Perante os factos referidos no mandato, a Comissão, enquanto Empreendedor Político, identificou um problema que comprometia o interesse comum, isto é, o aumento da dependência sobre o gás russo devido a construção de outro gasoduto.

Concretamente, o propósito do mandato servia a finalidade de criar um regime regulamentar cujo objetivo era o de introduzir os princípios-chaves da lei europeia de energia e minimizar os efeitos negativos sobre a segurança energética da UE. Alguns EM, tais como a Alemanha e Áustria, demonstraram o seu ceticismo perante o mandato requerido e, por esse motivo, rejeitaram o pedido. O Serviço Legal do Conselho classificou esta tentativa como uma escolha política. O recurso a este momento serve, sobretudo para demonstrar o grau de politização atribuído pela Comissão ao projeto *Nord Stream 2*.

Enquanto Empreendedor Político, a Comissão recorreu ao seu poder de iniciativa para propor a revisão da Diretiva 2009/73/CE. Efetivamente, esta tentativa objetivava o condicionamento da construção do *Nord Stream 2*. Contudo, verificou-se um debate intenso, por parte dos EM, motivado por divergências políticas e económicas. Esta foi uma situação que perdurou, em termos temporais, quatro Presidências do Conselho. Na realidade, constatam-se EM (e.g. Polónia) que apoiaram a proposta da Comissão e que, de certa forma, contribuíram para a politização da diretiva. Esta premissa encontra-se em concordância com a verdade, sobretudo quando se verifica que existiu uma menção ao fator Ucrânia e ao aumento da insegurança energética para justificar a sua oposição sobre o *Nord Stream 2*. Por outro lado, como já supramencionado, o destaque de principal opositor da Comissão é a Alemanha. Segundo o Intergovernamentalismo Liberal pode interpretar-se que este EM procurava defender o interesse nacional, isto é, os interesses dos atores na arena doméstica (e.g. empresas de gás) envolvidos na construção do *Nord Stream 2*. O poder relativo dos Estados condiciona o resultados das negociações, algo evidente durante este processo.

O surgimento de posições divergentes entre os EM que defendiam interesses políticos (e.g. Polónia) e, portanto, apoiavam a Comissão neste processo e os EM que defendiam os interesses económicos (e.g. Alemanha e Áustria) é revelador do grau de politização em relação ao *Nord Stream 2*. Não obstante a estas discórdias, foi possível chegar a um consenso face a um entendimento entre a Alemanha e a França motivado, alegadamente, por interesses económicos. Conforme o Intergovernamentalismo Liberal, quando surgem interesses económicos, por parte dos Estados, a integração supera a intransigência intergovernamental. Este facto reflete a posição da Alemanha nesta questão. Com a revisão, a Alemanha conseguiu, parcialmente, proteger o interesse nacional uma vez que assegurou a construção do *Nord Stream 2*, pese embora se constate a contrapartida de que a rentabilidade do projeto sofresse uma diminuição. Por outro lado, a Comissão aumentou as suas competências na área da energia. De um modo mais particular, qualquer acordo intergovernamental no

setor do gás para o desenvolvimento de projetos deve, a partir desta revisão, estar alinhado com os objetivos definidos pela Comissão.

A datar o ano de 2022, com a invasão da Rússia à Ucrânia, a Comissão voltou a expressar o apoio político à Ucrânia. Numa fase inicial do conflito, a Comissão afirmou que a invasão contribuiu para a insegurança energética, com um aumento elevado dos preços sobre o gás. Esta situação é assim demonstrativa da dimensão política que este recurso assume. No que concerne ao *Nord Stream 2*, a Comissão congratulou a Alemanha por ter decidido suspender o processo de certificação do gasoduto face aos mais recentes acontecimentos. Esta situação é, portanto, demonstrativa de uma mudança de posição por parte da Alemanha. Desta forma, constata-se uma correspondência aos interesses da Comissão possibilitando atenuar as divergências em torno do *Nord Stream 2*.

Efetivamente, o *Nord Stream 2* suscitou divergências económicas e políticas para a Alemanha e para Comissão no período analisado. Para a Alemanha, as divergências económicas surgiram devido aos seguintes fatores: o estatuto de principal distribuidor de gás russo na UE; as tarifas de trânsito; e o investimento financeiro das empresas de gás no gasoduto. No que diz respeito às divergências políticas, a Alemanha foi confrontada com sérios obstáculos, que colocaram em causa a prossecução do interesse nacional sobre o *Nord Stream 2*, tais como: a oposição da Comissão através do mandato; a oposição da Comissão através revisão da diretiva; as sanções dos EUA. O *Nord Stream 2* suscitou divergências políticas para a Comissão através das seguintes questões: a perda de relevância da Ucrânia enquanto Estado de trânsito; o aumento da dependência da UE sobre o gás russo; aumento da dependência sobre uma única rota composta pelo *Nord Stream 1* e o *Nord Stream 2*; a rejeição do mandato; e a dificuldade em rever a Diretiva face à oposição dos EM.

A presente investigação demonstra algumas limitações, sobretudo no que se refere ao acesso de fontes. Por outras palavras, a complexidade do tema em si espelha-se no défice de literatura científica, algo notório quando analisamos o caso Alemanha. Não obstante, foram feitos esforços para minimizar esta ausência de informação nos dois estudos de caso através da diversificação de fontes. De um modo mais particular, consideraram-se comentários de especialistas, relatórios oficiais de instituições do governo alemão e de variados especialistas no tema, documentos oficiais da UE, artigos de opinião e notícias de websites reputados sobre questões europeias (e.g. EURACTIV). A acessibilidade da linguagem revelou-se um desafio, especialmente, sobre questões e termos técnicos relativos ao setor do gás. Não obstante as dificuldades, consideramos que aprendizagem foi benéfica uma vez que aprofundamos o nosso conhecimento sobre um tema com pertinência atual e futura.

A nossa investigação suscita-nos possíveis linhas de investigação futuras sobre o tema. Apesar de ser frequentemente utilizado como argumento para justificar certas posições dos atores envolvidos no projeto, ainda não existem estudos suficientes que aprofundem, de forma exclusiva, a oposição da Ucrânia em relação ao *Nord Stream 2*. Na nossa ótica, um estudo desta natureza seria relevante uma vez que a Ucrânia, conforme pudemos observar, é um fator que desencadeou divergências económicas e políticas para a Alemanha e para a Comissão, dois atores de extrema relevância no sistema internacional. Sob o nosso ponto de vista também seria digno de investigações o uso prolongado de sanções por parte dos EUA ao *Nord Stream 2*, e se as mesmas contribuíram, de alguma forma, para o agravar da tensão entre a Rússia e o Ocidente. Além do referido, acresce ainda a relevância de uma investigação que se dedicasse à realização de um estudo comparativo entre a Polónia e a Comissão, sobretudo, para explorar a convergência de interesses em torno do *Nord Stream 2*.

APÊNDICE

Tabela 1. Posição da Alemanha e da Comissão em relação ao *Nord Stream 2*

Posição	Alemanha	Comissão
Natureza do gasoduto	Comercial	Político
Efeito na segurança energética da UE	Positivo	Negativo
Interesses	Interesse nacional	Interesse comum
	Principal distribuidor de gás	Preservar o papel relevante da Ucrânia
	Tarifas de trânsito	Reduzir a dependência da UE sobre o gás russo
Acordo UE-Rússia	Intransigência na cedência de competências	Condicionador a construção do <i>Nord Stream 2</i>
	Proteção dos interesses económicos	Salvaguardar a segurança energética da UE
Alteração da Diretiva	Cedência de competências	Condicionar a construção do <i>Nord Stream 2</i>
	Proteção parcial do interesse nacional	Salvaguardar os objetivos da UE
		Limitar a capacidade lucrativa do projeto

BIBLIOGRAFIA

Fontes Primárias

Antony J. Blinken. 2021. "Imposition of further sanctions in connection with Nord Stream 2." *Washington*. Disponível em:

<https://www.state.gov/imposition-of-further-sanctions-in-connection-with-nord-stream-2/>

BASF. 2015. "Gazprom, Basf, E.on, Engie, Omv and Shell sign shareholder's agreement on the Nord Stream 2 project". Disponível em:

<https://www.basf.com/global/en/media/news-releases/2015/09/p-15-334.html>

Comissão Europeia. 2017. Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2009/73/CE que estabelece regras comuns para o mercado interno de gás natural. Disponível em:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017PC0660>

European Commission. 2006. Speaking notes welcoming the agreement between Gazprom and Naftogaz. Disponível em:

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_06_1

European Commission. 2009. Statement of President Barroso on the resolution of the Ukraine-Russia gas dispute. Disponível em:

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_09_12

European Commission. 2014a. Energy security: Commission puts forward comprehensive strategy to strengthen security of supply. Disponível em:

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_14_606

European Commission. 2014b. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: European Energy Security Strategy. Disponível em:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52014DC0330>

European Commission. 2015a. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and European Investment Bank: A Framework Strategy for a Resilient Energy Union with a Forward-Looking Climate Change Policy. Disponível em:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52015DC0080>

European Commission. 2015b. Commissioner Arias Cañete at the European Parliament Plenary: Opening and concluding remarks. Disponível em:

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_15_5797

European Commission. 2017. Recommendation for a Council decision authorizing the opening of negotiations on an agreement between the European Union and the Russian Federation on the operation of the Nord Stream 2 pipeline. Disponível em:

<https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2017/07/NS-Draft-Mandate.pdf>

European Commission. 2022a. Press statement by President Von der Leyen of the EU's response to the Russian aggression against Ukraine. Disponível em:

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_22_1286

European Commission. 2022b. Press statement of President Charles Michel of the European Council and President Ursula Von der Leyen of the European Commission on Russia's unprecedented and unprovoked military aggression of Ukraine. Disponível em:

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_22_1321

European Commission. 2022c. REPowerEU: A plan to rapidly reduce dependence on Russian fossil fuels and fast forward the green transition. Disponível em:

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_3131

European Council. 2015a. European Council Meeting (19 and March 2015) – Conclusions. Disponível em:

<https://www.consilium.europa.eu/media/21888/european-council-conclusions-19-20-march-2015-en.pdf>

European Council. 2015b. Remarks by President Donald Tusk after the European Council meeting. Disponível em:

<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/12/18/tusk-final-remarks-european-council/>

European Council. 2015c. European Council Meeting (17 and 18 December 2015) – Conclusions. Disponível em:

<https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2015/12/17-18/>

European Council. 2022. Informal meeting of Heads of State or Government, Versailles, 10-11 March 2022. Disponível em:

<https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2022/03/10-11/>

Eurostat. 2022. EU imports of energy products – latest developments. Disponível em:

<https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?oldid=541693#Overview>

Federal Foreign Office. 2020. “European security of supply: New contract between Russia and Ukraine on the continuation of the gas transit.” *Berlin* (January 2). Disponível em: <https://www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/themen/gas-transit/2290602>

Josep Borrell. 2020. “Statement by the High Representative/Vice-President Josep Borrell on US sanctions.” *Brussels*, (July 17). Disponível em:

https://www.eeas.europa.eu/eeas/statement-high-representativevice-president-josep-borrell-us-sanctions_en

Parlamento Europeu e Conselho. 2009. Directiva 2009/73/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Julho de 2009, que estabelece regras comuns para o mercado interno do gás natural e que revoga a Directiva 2003/55/CE. Disponível em:

<http://data.europa.eu/eli/dir/2009/73/oj>

Parlamento Europeu e Conselho Europeu. Diretiva (UE) 2019/692 do Parlamento Europeu e do Conselho de 17 de abril de 2019 que altera a Diretiva 2009/73/CE que estabelece regras comuns para o mercado interno do gás natural. Disponível em:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017PC0660>

U.S. Department of State. 2021a. "Sanctions on Russian entity and a vessel engaging in the construction of Nord Stream 2." *Washington*, (January 19). Disponível em:

<https://2017-2021.state.gov/sanctions-on-russian-entity-and-a-vessel-engaging-in-the-construction-of-nord-stream-2/index.html>

U.S. Department of State. 2021b. "Joint statement of United States and Germany on support for Ukraine, European energy security, and our climate goals." *Washington*, (July 21). Disponível em:

<https://www.state.gov/joint-statement-of-the-united-states-and-germany-on-support-for-ukraine-european-energy-security-and-our-climate-goals/>

U.S. Department of State. 2022. "Sanctioning NS2AG, Matthias Warnig, and NS2AG's corporate officers." *Washington*, (February 23). Disponível em:

<https://www.state.gov/sanctioning-ns2ag-matthias-warnig-and-ns2ags-corporate-officers/>

White House. 2022. "Remarks by President Biden and Chancellor Scholz of the Federal Republic of Germany at press conference." *Washington*, (February 7). Disponível em:

<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/02/07/remarks-by-president-biden-and-chancellor-scholz-of-the-federal-republic-of-germany-at-press-conference/>

SPUE (Serviço de Publicações da União Europeia). 2010. "Energia." Sínteses da Legislação da UE. Eur-Lex. Disponível em:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:ai0024>

União Europeia. 2012. Versão Consolidada do Tratado Sobre o Funcionamento da União Europeia. Disponível em:

http://data.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2012/oj

Fontes Secundárias

Adomeit, Hannes. 2016. *Germany, the EU, and Russia: The conflict over Nord Stream 2*. Briefing No. 1. Ottawa: Centre for European Studies.

<https://www.carleton.ca/ces/wp-content/uploads/Adomeit-policy-brief.pdf>

Ambrosio, Thomas. 2017. "The fall of Yanukovich: Structural and political constraints to implementing Authoritarian Learning". *East European Politics* 33 (2): 184-209. <https://doi.org/10.1080/21599165.2017.1304382>

Batzella, Francesca. 2022. "Engaged but constrained: Assessing EU actorness in the case of Nord Stream 2". *Journal of European Integration* 44 (6):1-15.

<https://doi.org/10.1080/07036337.2022.2043853>

Boersma, Tim & Goldthau, Andreas. 2017. "Wither the EU's market making project in energy: From liberalization to securitization?." In *Energy Union*, S. S. Andersen, A. Goldthau & N. Sitter (eds.), 99-113. London: Palgrave Macmillan.

Bovair, Jennifer & Chow, Edward. 2009. *The European gas crisis*. Briefing. Washington: Center for Strategic and International Studies.

<https://www.csis.org/analysis/european-gas-crisis>

Buchan, David. 2014. *Europe's energy security – Caught between short-term needs and long-term goals*. Comment. Oxford: The Oxford Institute for Energy Studies.

<https://www.oxfordenergy.org/publications/europes-energy-security-caught-between-short-term-needs-and-long-term-goals/>

BBC. 2009. "Russia "Ready" to resume gas flow." (January 12)

<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7822694.stm>

CBC. 2009. "Putin suggests Europe pay to pump gas through Ukraine." (January 16).

<https://www.cbc.ca/news/world/putin-suggests-europe-pay-to-pump-gas-through-ukraine-1.800976>

Cini, Michelle. 2010. "Intergovernmentalism." In *European Union Politics*, Michelle Cini & Nieves Solórzano-Borragán (eds.), 86-103. New York: Oxford University Press.

Collins, Gabriel. 2017. *Russia's use of the "energy weapon" in Europe*. Report. Houston: Center for Energy Studies.

<https://hdl.handle.net/1911/98850>

Congressional Research Service. 2022. *Russia's Nord Stream 2 natural gas pipeline to Germany halted*. Report. Washington: Congressional Research Service.

<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF11138>

Costa, Oriol. 2018. "The politicization of EU external relations". *Journal of European Public Policy* 26 (5): 790-802.

<https://doi.org/10.1080/13501763.2018.1478878>

Crisp, James. 2015. "Leaders broadly endorse 'Energy Union' plans, leave details to later." *EURACTIV* (March 20).

<https://www.euractiv.com/section/energy/news/leaders-broadly-endorse-energy-union-plans-leave-details-to-later/>

De Jong, Moniek & Van de Graaf, Thijs. 2021. "Lost in regulation: Nord Stream 2 and the limits of the European Commission's geo-economic power". *Journal of European Integration* 43 (3): 495-510.

<https://doi.org/10.1080/07036337.2020.1800680>

De Jong, S., Wouters, J., Sterx, S. 2010. "The 2009 Russian-Ukrainian gas dispute: Lessons for European energy crisis management after Lisbon". *European Foreign Affairs Review* 15 (4): 512-538.

<https://doi.org/10.54648/eerr2010037>

Diuk, Nadia. 2014. "Euromaidan: Ukraine's self organizing revolution". *World Affairs* 176 (6): 9-16.

<https://www.istor.org/stable/43555086>

Denková, Adéla. 2015. "Tusk joins 'Visegrad Four' in attack on Nord Stream 2." *EURACTIV* (December 18).

<https://www.euractiv.com/section/energy/news/tusk-joins-visegrad-four-in-attack-on-nord-stream-2/>

Deutsche Welle. 2019b. "Germany, France compromise on Nord Stream 2." (August 2). <https://www.dw.com/en/eu-adopts-french-german-compromise-on-nord-stream-2-pipeline-to-russia/a-47429195>

Deutsche Welle. 2019a. "Germany, EU decry US Nord Stream sanctions." (December 21).

<https://www.dw.com/en/germany-eu-decry-us-nord-stream-sanctions/a-51759319>

Deutsche Welle. 2021. "Germany, US strike Nord Stream 2 deal." (July 27).

<https://www.dw.com/en/germany-us-strike-nord-stream-2-compromise-deal/a-58575935>

Energy Press. 2015. "Nord Stream 2: A realistic project, not a "pipeline dream"." (November 13).

<https://energypress.eu/articles/nord-stream-2-a-realistic-project-not-a-pipeline-dream/>

Engie. 2017. "Nord Stream 2 AG and European energy companies sign financing agreements." (April 24).

<https://www.engie.com/sites/default/files/assets/documents/2019-09/press-release-nord-stream-2-project-20170424.pdf>

EURACTIV. 2021. "US waives sanctions on Nord Stream 2 as Biden seeks to mend Europe ties." (May 20).

<https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/us-waives-sanctions-on-nord-stream-2-as-biden-seeks-to-mend-europe-ties/>

Fânzeres, José Manuel Ferreira. 2015. "O referencial energético de gás natural Euro-Russo e a anunciada revolução do shale gas". *Instituto da Defesa Nacional* 16: 10-86.

<http://hdl.handle.net/10400.26/9736>

Fischer, Severin & Geden, Oliver. 2015. *Limits of an "Energy Union" only pragmatic progress on EU energy market regulation expected in the coming months*. Comment No. 28. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.

https://www.swp-berlin.org/publications/products/comments/2015C28_fis_gdn.pdf

Formuszewicz, Ryszarda & Loskot-Strachota, Agata. 2021. *Deal between Germany and the US on Nord Stream 2*. Comment. Warsaw: OSW Centre for Eastern Studies.

<https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2021-07-22/deal-between-germany-and-us-nord-stream-2>

Gaouette, Nicole. 2021. "US announces new Nord Stream 2 sanctions on Russian linked entity and a vessel." *CNN Politics* (November 22).

<https://edition.cnn.com/2021/11/22/politics/nord-stream-2-sanctions/index.html>

Gens, Bjorn. 2019. "Germany's Russia policy and geo-economics: Nord Stream 2, sanctions and the question of EU Leadership towards Russia". *Global Affairs* 5 (4-5):315-334.

<https://doi.org/10.1080/23340460.2019.1681013>

Godzimirski, Jakub M. 2016. "Russia-EU Energy relations: From complementarity to distrust?." In *EU Leadership in Energy and Environmental Governance*, Jakub M. Godzimirski (ed.), 89-112. London: Palgrave Macmillan.

Goldthau, Andreas & Sitter, Nick. 2020. "Power, authority and security: the EU's Russian gas dilemma". *Journal of European Integration* 42 (1): 111-127.

<https://doi.org/10.1080/07036337.2019.1708341>

Gotev, Georgi. 2015a. "Commission unimpressed by Russia's pipeline offensive." *EURACTIV* (June 19).

<https://www.euractiv.com/section/energy/news/commission-unimpressed-by-russia-s-pipeline-offensive/>

Gotev, Georgi. 2015b. "Sefcovic: The Commission will respond to Nord Stream's critics." *EURACTIV* (December 13).

<https://www.euractiv.com/section/central-europe/interview/sefcovic-the-commission-will-respond-to-nord-stream-s-critics/>

Gotev, Georgi. 2017. "Commission passes the Nord Stream 2 buck to member states." *EURACTIV* (June 6).

<https://www.euractiv.com/section/energy/news/commission-passes-the-nord-stream-2-buck-to-member-states/>

Gotev, Georgi. 2019. "Nord Stream 2 takes unusual Legal step against the Commission." *EURACTIV* (July 26).

<https://www.euractiv.com/section/energy/news/nord-stream-2-takes-unusual-legal-step-against-the-commission/>

Gray, David E. 2004. "Theoretical Perspectives and Research Methodologies." In *Doing Research in the Real World*, David E. Gray (ed.), 15-33. London: Sage.

Hafner, Manfred & Bigano, Andrea. 2009. *Russia-Ukraine-Europe gas crisis of January 2009: causes, lessons learned and strategies for Europe*. Briefing. Milan: Fondazione Eni Enrico Mattei.

<https://www.feem.it/en/publications/russia-ukraine-europe-gas-crisis-of-january-2009-causes-lessons-learned-and-strategies-for-europe/>

Hedberg, Annika. 2015. *Nord Stream II – Testing EU unity and credibility*. Comment. Brussels: European Policy Centre.

<https://www.epc.eu/en/Publications/Nord-Stream-II-Testing-EU-unity-and-credibility>

Hegemann, Hendrik e Schneckener, Ulrich. 2019. "Politicising european security: from technocratic to contentious politics?". *European Security* 28 (2): 133-152.

<https://doi.org/10.1080/09662839.2019.1624533>

Jacobsen, Ryan. 2021. *US sanctions on Nord Stream 2*. Briefing. Prague: Institute For Politics and Society Policy.

<https://www.politikaspolecnost.cz/wp-content/uploads/2021/01/US-Sanctions-on-Nord-Stream-2-IPPS.pdf>

Kaunert, Christian. 2007. "Without the power of purse or sword: The European arrest warrant and the role of the Commission". *Journal of European Integration* 29 (4): 387-404.

<http://dx.doi.org/10.1080/07036330701502415>

Kaunert, Christian. 2010. "The area of freedom security and justice in the Lisbon Treaty: commission policy entrepreneurship?". *European Security* 19 (2): 169-189.

<https://doi.org/10.1080/09662839.2010.531705>

Kleine, Mareike e Pollack, Mark. 2018. "Liberal intergovernmentalism and its critics". *Journal of Common Market Studies* 56 (7): 1-20.

<http://eprints.lse.ac.uk/>

Kohlmann. 2015. "Eastern EU Countries' letter of complaint over pipeline." *Deutsche Welle* (November 27).

<https://www.dw.com/en/eastern-eu-countries-complain-about-pipeline-deal/a-18879865>

Konończuk, Wojciech. 2013. *Ukraine withdraws from signing the Association Agreement in Vilnius. The motives and implications*. Comment. Warsaw: Centre for Eastern Studies.

<https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2013-11-27/ukraine-withdraws-signing-association-agreement-vilnius-motives-and>

Kurmayer, Nikolaus J. 2021. "German government row over Nord Stream 2." *EURACTIV* (December 20).

<https://www.euractiv.com/section/energy/news/german-government-row-over-nord-stream-2/>

Laffan, Brigid. 1997. "From policy entrepreneur to policy manager: the challenge facing the European Commission". *Journal of European Public Policy* 4 (3): 422-438.

<https://doi.org/10.1080/13501769780000081>

Loskot-Strachota, Agata & Zaachmann, Georg. 2014. *Rebalancing the EU-Russia-Ukraine gas relationship*. Report No. 15. Brussels: Bruegel Policy Contributions. <http://www.jstor.org/stable/resrep28631>

Loskot-Strachota, Agata. 2015. "Germany's S. Gabriel at meeting with Russia's President Putin inter alia on economic cooperation & Nord Stream 2." *LinkedIn* (October 29).

<https://www.linkedin.com/pulse/germanys-gabriel-meeting-w-russias-president-putin-2-agata>

Loskot-Strachota, Agata, Kardas, Szymon & Bajczuk, Rafal. 2017. *The Nord Stream 2 financing agreements*. Comment. Warsaw: OSW Centre for Eastern Studies.

<https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2017-04-26/nord-stream-2-financing-agreements>

Loskot-Strachota, Agata. 2019. *The Gas Directive revision. EU law poses problems for Nord Stream 2*. Comment. Warsaw: OSW Centre for Eastern Studies.

<https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2019-02-21/gas-directive-revision-eu-law-poses-problems-nord-stream-2>

Maltby, Tomas. 2013. "European Union energy policy integration: a case of European Commission policy entrepreneurship and increasing supranationalism". *Energy Policy* 55 (4): 435-444.

<https://doi.org/10.1016/j.enpol.2012.12.031>

Manson, Jeff. 2018. "Trump lashes Germany over gas pipeline deal, calls it Russia's captive." *REUTERS* (July 11).

<https://www.reuters.com/article/us-nato-summit-pipeline-idUSKBN1K10VI>

Marsh, David, Ercan, Selen A. & Furlong, Paul. 2018. "A Skin, not a Sweater: Ontology and Epistemology in Political Science." In *Theory and Methods in Political Science*, Vivien Lowndes, David Marsh & Gerry Stoker (eds.), 177-198. London: Palgrave Macmillan.

McDougall & Reisinger. 2020. "Update on US Sanctions in respect of Nord Stream 2 and Turkstream pipelines." *Norton Rose Fulbright* (November 6).

<https://www.nortonrosefulbright.com/en-de/knowledge/publications/542bab55/us-house-approves-nord-stream-2-and-turkstream-sanctions-adoption-appears-likely>

Meier, Albrecht. 2015. "Putin and Gabriel team up on Nord Stream 2 against Brussels." *EURACTIV* (March 15).

<https://www.euractiv.com/section/energy/news/putin-and-gabriel-team-up-on-nord-stream-2-against-brussels/>

Micco, Pasquale. 2014. *The EU's energy security made urgent by the Crimean crisis*. Briefing. Brussels: European Parliament.

https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/briefing_note/JOIN/2014/522338/EXPO-AFET_SP%282014%29522338_EN.pdf

Mills, Claire. 2022. *Geopolitical implications of Nord Stream 2*. Briefing No. 9462. London: House of Commons Library.

<https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-9462/>

Moniek de Jong. 2020. *Nord Stream 2: The project that will not die*. Briefing. Hague: Clingendael Institute.

<https://spectator.clingendael.org/en/publication/nord-stream-2-project-will-not-die>

Moravcsik, Andrew. 1993. "Preferences and power in the European Community: A liberal intergovernmentalist approach". *Journal of Common Market Studies* 31 (4): 473-524.

<https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1993.tb00477.x>

Moravcsik, Andrew & Schimmelfennig, Frank. 2019. "Liberal Intergovernmentalism." In *European Integration Theory*, A. Wiener, T. A. Borzel & T. Risse (eds.), 64-84. New York: Oxford University Press.

Morlino, Leonardo. 2018. "Defining comparison." In *Comparison: A Methodological Introduction for the Social Sciences*, Leonardo Morlino (ed.), 13-15. Opladen: Barbara Budrich Publishers.

Morlino, Leonardo. 2018. "Why compare." In *Comparison: A Methodological Introduction for the Social Sciences*, Leonardo Morlino (ed.), 20-26. Opladen, Berlin, Toronto: Barbara Budrich Publishers.

Moshenets, Ihor. 2021. "The political contestation of Nord Stream project: Multidimensional analysis". *Scientific Journal of Polonia University* 45 (2): 208-218.

<https://doi.org/10.23856/4524>

Moulson, Geir. 2019. "Germany's Merkel criticizes US gas pipeline sanctions threat." *AP NEWS* (December 18).

<https://apnews.com/article/dbf6498cb716796ba9b38fa177713a1b>

Moulson, Geir. 2021. "Germany's Merkel says pipeline deal with US good for Ukraine." *AP NEWS* (July 22).

<https://apnews.com/article/europe-business-government-and-politics-ukraine-germany-9b57a2a019f8e0f1ce2affa658540a1f>

Pirani, Simon, J. Stern & Yafimava, Katja. 2009. "The Russo-Ukrainian gas dispute of January 2009: A comprehensive assessment." *Oxford Institute for Energy Studies* 27: 4-66.

<https://doi.org/10.26889/9781901795851>

Pirani, Simon & Yafimava, Katja. 2018. "Russian gas transit across Ukraine post-2019 – Pipeline scenarios, gas flow consequences, and regulatory constraints." *Oxford Institute for Energy Studies* 205: 1-66.

<https://doi.org/10.26889/9781784670542>

Pollack, Mark A. 1997. "Delegation, agency, and agenda setting in the European community". *International Organization* 51 (1): 99-134.

<https://doi.org/10.1162/002081897550311>

Poplawski, Konrad. 2016. *German energy companies lobby for Nord Stream 2*. Comment. Warsaw: OSW Centre for Eastern Studies.

<https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2016-09-21/german-energy-companies-lobby-nord-stream-2>

Prontera, Andrea. 2017. "The new politics of pipeline: From the Nord Stream to the Southern Gas Corridor." In *The New Politics of Energy Security in the European Union and Beyond: States, Markets, Institutions*, Andrea Prontera (ed.), 90-143. New York: Routledge.

Rettman, Andrew. 2015. "EU summit: Nord Stream sneaks onto agenda." *EU Observer* (December 8). <https://euobserver.com/green-economy/131430>

Riley, Alan. 2015. *Nordstream 2: Too many obstacles, legal, economic and political to be delivered?*. Briefing. Washington: Atlantic Council.

<https://www.jstor.org/stable/resrep03448>

Rojansky, Matthew. 2020. *The U.S., Germany, and Nord Stream 2*. Briefing. Washington: Friedrich Ebert Foundation.

<https://library.fes.de/pdf-files/bueros/usa/17088.pdf>

Russell, Martin. 2017. *Gazprom's controversial Nord Stream 2 pipeline*. Brussels, Belgium: European Parliamentary Research Service.

[https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_ATA\(2017\)608629](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_ATA(2017)608629)

Russell, Martin. 2021. *The Nord Stream 2 pipeline: Economic, environmental and geopolitical issues*. Briefing. Brussels, Belgium: European Parliamentary Research Service.

[https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2021\)690705](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2021)690705)

Schimmelfennig, Frank. 2018. "Liberal Intergovernmentalism and the crises of the European Union". *Journal of Common Market Studies* 56 (7): 1-17.

<https://doi.org/10.1111/jcms.12789>

Schimmelfennig, Frank. 2021. "Liberal Intergovernmentalism." In *The Palgrave Handbook of EU Crises*, Marianne Riddervold, Jarle Trondal & Akasemi Newsome (eds.), 61-78. London: Palgrave Macmillan.

Schmidt-Felzmann, Anke. 2020. "Gazprom's Nord Stream 2 and diffuse authority in the EU: Managing authority challenges regarding Russian gas supplies through the Baltic Sea". *Journal of European Integration* 42 (1): 129-145.

<https://doi.org/10.1080/07036337.2019.1708344>

Seha, Esther & Muller-Rommel Ferdinand. 2016. "Case study analysis." In *Handbook of Research Methods and Applications in Political Science*, Hans Keman & Jaap J. Woldendorp (eds.), 419-429. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

<https://doi.org/10.4337/9781784710828>

Siddi, Marco. 2015. *The EU's Energy Union – Towards an integrated European energy market?*. Briefing No.172. Helsinki: The Finnish Institute of International Affairs.

<https://www.files.ethz.ch/isn/189645/bp172.pdf>

Siddi, Marco. 2016. "The EU's Energy Union: A sustainable path to Energy Security?". *The International Spectator* 51 (1): 131-144.

<https://doi.org/10.1080/03932729.2016.1090827>

Siddi, Marco. 2018. "The role of power in EU-Russia energy relations: The interplay between markets and geopolitics". *Europe-Asia Studies* 70 (10): 1552-1571.

<https://doi.org/10.1080/09668136.2018.1536925>

Siddi, Marco. 2020. "EU-Russia Energy Relations." In *Handbook of Energy Governance in Europe*, Michèle Knodt & Jorg Kemmerzell (eds.), 2-22. New York: Springer.

Siddi, Marco & Kustova, Irina. 2021. "From a liberal to a strategic actor: The evolution of the EU's approach to international energy governance". *Journal of European Public Policy* 28 (7): 1076-1094.

<https://doi.org/10.1080/13501763.2021.1918219>

Sinha, Rohan & Talmon, Stefan. 2021. "Germany reject U.S. sanctions against Nord Stream 2 as contrary to International Law". *German Practice in International Law* (January 5).

<https://gpil.iura.uni-bonn.de/2021/01/germany-rejects-u-s-sanctions-against-nord-stream-2-as-contrary-to-international-law/>

Silbergh, David M. 2001a. "Doing dissertations in politics." In *Doing dissertations in Politics*, David M. Silbergh (ed.), 1-19. London: Routledge.

Silbergh, David M. 2001b. "Research design and the dissertation." In *Doing dissertations in Politics*, David M. Silbergh (ed.), 20-49. London: Routledge.

Shi, Chunyang. 2009. "Perspective on natural gas crisis between Russia and Ukraine". *Review of European Studies* 1 (1): 56-60.

[10.5539/res.v1n1p56](https://doi.org/10.5539/res.v1n1p56)

Smith, Hanna. 2014. "Politicizing energy security: Russia and the European Union." In *Russia Energy and Security up to 2030*, Susanne Oxenstierna & Veli-Pekka Tynkkynen (eds.), 77-94. London: Routledge.

Steinhauser, Gabriele. 2015. "Germany's Merkel defends Russian gas pipeline plan." *The Wall Street Journal* (December 18).

https://www.wsj.com/articles/germanys-merkel-defends-russian-gas-pipeline-plan-1450447499?mod=Searchresults_pos1&page=1

Stern, Jonathan. 2006. "Natural gas security problems in Europe: The Russian-Ukrainian crisis of 2006". *Asia-Pacific Review* 13 (1):32-59.

<https://doi.org/10.1080/13439000600697522>

Stern, J., H. Rogers, K. Yafimava, S. Pirani, L. El-Katiri, A. Honore, J. Henderson, E. Hassanzadeh, & R. Dickel. 2014. "Reducing European defence on Russian gas: Distinguishing natural gas security from geopolitics". *Oxford Institute for Energy Studies* 92: 1-76.

<https://doi.org/10.26889/9781784670146>

Stulberg, Adam N. 2015. "Out of gas?: Russia, Ukraine, Europe, and the changing geopolitics of natural gas". *Problems of Post-Communism* 62 (2): 112-130.

<https://doi.org/10.1080/10758216.2015.1010914>

Syriopoulos, Christos. 2021. "Has the Energy Union strategy delivered concrete solutions to Europe's energy security question?." In *Aspects of the Energy Union: Application and Effects of European Energy Policies in SE Europe and Eastern Mediterranean*, Michalis Matriculas (ed.), 17-46. London: Palgrave Macmillan.

Szulecki, K., Fischer, S., Gullberg, A. T. & Sartor, O. 2016. "Shaping the "Energy Union": Between national positions and governance Innovation in EU energy and climate policy." *Climate Policy* 16 (5): 548-567.

<https://doi.org/10.1080/14693062.2015.1135100>

Teffer, Peter. 2015. "Tusk: Nord Stream 2 doesn't help." *EU Observer* (December 18). <https://euobserver.com/green-economy/131605>

Tichý, Lukás. 2019. "The EU-Russia Energy relations between nondiscursive and discursive approaches: An introduction." In *EU-Russia Energy Relations – A Discursive Approach*, ed. by Lukás Tichý, 1-14. Switzerland: Springer.

Tichý, Lukás. 2019. "Energy relations between the EU and Russia." In *EU-Russia Energy Relations – A Discursive Approach*, ed. by Lukás Tichý, 15-46. Switzerland: Springer.

Turksen, Umut. 2018a. "Russia as an important supplier of energy for the EU." In *EU Energy Relations with Russia – Solidarity and the Rule of Law*, ed. by Umut Turksen, 5-11. London: Routledge.

Turksen, Umut. 2018b. "The Legal framework for EU-Russia energy relations." In *EU Energy Relations with Russia – Solidarity and the Rule of Law*, ed. by Umut Turksen, 42-64. London: Routledge.

Umbach, Frank. 2018. *Commercial project or strategic disorientation? The controversial Nord Stream 2 gas pipeline*. Report No. 19. Berlin: Federal Academy for Security Policy.

<http://www.jstor.org/stable/resrep22191>

Van de Graaf, Thijs & D. Colgan, Jeff. 2016. "Russian gas games or well-oiled conflict? Energy security and the 2014 Ukraine Crisis." *Energy Research & Social Science* 24: 59-64.

<https://doi.org/10.1016/j.erss.2016.12.018>

Westphal, Kirsten. 2009. *Russian gas, Ukrainian pipelines, and European supply security. Lessons of the 2009 controversies*. Report No.11. Brussels: Stiftung Wissenschaft und Politik.

<http://hdl.handle.net/10419/253096>

Westphal, Kirsten. 2014. *Russian energy supplies to Europe: the Crimea Crisis: Mutual dependency, lasting collateral damage and strategic alternatives for the European Union*. Comment No. 16. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.

https://www.swp-berlin.org/publications/products/comments/2014C16_wep.pdf

Westphal, Kirsten. 2021a. *Nord Stream 2 – Germany's dilemma*. Comment No. 32. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.

<https://doi.org/10.18449/2021C32>

Westphal, Kirsten. 2021b. *Strategic sovereignty in energy affairs: Reflections on Germany and the EU's ability to act*. Comment No. 7. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.

<https://doi.org/10.18449/2021C07>

Westphal, Kirsten. 2021c. *Nord Stream 2 and the energy security dilemma: Opportunities, options and obstacles for a grand bargain*. Comment No. 46. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.

<https://doi.org/10.18449/2021C46>

Westphal, Kirsten. 2020. "German-Russian gas relations in face of energy transition". *Russian Journal of Economics* 6: 406-423.

<https://doi.org/10.32609/j.ruje.6.55478>

Wigell, Mikael & Vihma, Antto. 2016. "Geopolitics versus geoeconomics: The case of Russia's geostrategy and its effects on the EU". *International Affairs* 92 (3): 605-627.

<https://doi.org/10.1111/1468-2346.12600>

Yafimava, Katja. 2017. "The Council Legal Service's assessment of the European Commission's negotiating mandate and what it means for Nord Stream 2". *Energy Insight* 19: 1-15.

<https://doi.org/10.26889/ei192017>