



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO ANALIZ

BIULETYN

nr 78 (323) • 2 listopada 2005 • © PISM • nr egz.

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Adam Eberhardt, Maciej Krzysztofiowicz,
Łukasz Kulesa, Emil Pietras (sekretarz Redakcji), Edyta Posel-Częścik

Projekt Gazociągu Północnego – kwestie prawne

Rafał Tamogórski

W porozumieniu o budowie gazociągu biegnącego po dnie Bałtyku udziałowcy nie określili dokładnie trasy przebiegu rurociągu. Wytyczenie trasy przez wyłączną strefę ekonomiczną wymaga zgody państwa nadbrzeżnego, które daną strefę ustanowiło. Polska powinna przeprowadzić konsultacje z innymi zainteresowanymi państwami basenu Morza Bałtyckiego w sprawie tej inwestycji oraz jej możliwego oddziaływania na środowisko naturalne. Na forum Unii Europejskiej należy podnieść kwestie znaczenia zasady solidarności europejskiej i konieczności wypracowania wspólnej polityki energetycznej.

W Berlinie 8 września 2005 r. w obecności kanclerza Gerharda Schrödera oraz prezydenta Władimira Putina przedstawiciele rosyjskiego przedsiębiorstwa Gazprom oraz niemieckich E.ON i BASF podpisali porozumienie o budowie gazociągu biegnącego po dnie Morza Bałtyckiego z Wyborga koło Sankt Petersburga do Greifswaldu w Meklemburgii. Powołano przedsiębiorstwo o kapitale mieszanym North European Gas Pipeline Company z udziałem rosyjskim 51% i równym udziałem dwóch przedsiębiorstw niemieckich po 24,5%. Dwie nitki rurociągu o przepustowości docelowej 55 mld metrów sześciennych gazu rocznie mają zaopatrywać odbiorców na zachodzie Europy w gaz pochodzący ze złóż zachodniosyberyjskich z pominięciem krajów tranzytowych, w tym Polski. W Polsce wyrażono wątpliwości co do ekonomicznego uzasadnienia projektu, informując za pośrednictwem Ministerstwa Gospodarki i Pracy o poparciu dla budowy drugiej nitki gazociągu Jamał i gazociągu Amber. Estonia, Łotwa i Litwa wyraziły niepokój o konsekwencje ekologiczne realizacji gazociągu dla Morza Bałtyckiego (podniesiono w tym kontekście m.in. problem zatopionej broni chemicznej). Oficjalny komunikat rosyjsko-niemiecki nie precyzował trasy rurociągu, uzależniając jego przebieg od możliwości technicznych i ekonomicznych. Z map poglądowych udostępnionych publicznie przez udziałowców niemieckich wynika, iż jego część przebiega przez obszar Morza Bałtyckiego będący polską wyłączną strefą ekonomiczną, natomiast z mapy udostępnionej przez Gazprom, iż trasa rurociągu omija strefy państw bałtyckich i Polski, przebiegając w całości w wyłącznych strefach ekonomicznych: rosyjskiej, fińskiej, szwedzkiej, duńskiej i niemieckiej.

Stan prawny. Status polskich obszarów morskich regulują dwa podstawowe akty: konwencja o prawie morza z dnia 10 grudnia 1982 r. (Dz.U. z 2002 r., Nr 59, poz. 543) oraz ustawa o obszarach morskich RP i administracji morskiej (Dz.U. z 1991 r., Nr 32, poz. 131). Stosownie do brzmienia art. 2 oraz art. 14–15 ustawy w związku z art. 55 konwencji, polska wyłączna strefa ekonomiczna jest to obszar znajdujący się poza granicami morza terytorialnego i przylegający do tego morza, obejmujący wody, dno morza i znajdujące się pod nim wnętrza ziemi, który podlega specjalnemu reżimowi prawnemu ustalonym w konwencji i ustawie. Ustawa o obszarach morskich nie ustanawia polskiej strefy szelfu kontynentalnego, gdyż polska wyłączna strefa ekonomiczna obejmuje również szelf bałtycki. Granice polskiej strefy określają dwustronne umowy międzynarodowe wymienione w art. 67 ustawy.

Polska jako państwo nadbrzeżne wykonuje prawa i obowiązki określone przez prawo międzynarodowe. Wymienia je art. 56 konwencji i w niemal dosłownym brzmieniu przytacza przepis art. 17 ustawy. Obce państwa korzystają w wyłącznej strefie ekonomicznej z wolności żeglugi i przelotu, układania kabli podmorskich i rurociągów oraz innych, zgodnych z prawem międzynarodowym, sposobów korzystania z morza, wiążących się z tymi wolnościami, z zastrzeżeniem przepisów powoływanej ustawy polskiej. Kwestię korzystania z wolności układania kabli i rurociągów na szelfie konty-

nentalnym precyzuje art. 79 konwencji: państwa mają prawo do układania na szelfie kontynentalnym podmorskich kabli i rurociągów, muszą jednak zwrócić należytą uwagę na istniejące już kable lub rurociągi. W szczególności nie powinny ulec pogorszeniu możliwości ich naprawy. Nie ma więc prawnego zakazu krzyżowania się rurociągów, natomiast wzajemne prawa i obowiązki wynikające z takiego przedsięwzięcia zazwyczaj reguluje umowa między operatorami takich dwóch rurociągów. Brak woli porozumienia jednej ze stron może więc znacznie utrudnić realizację takiej inwestycji.

Konwencja zastrzega, iż wytyczenie trasy rurociągu na szelfie kontynentalnym wymaga zgody państwa nadbrzeżnego. Normuje to art. 27 ustawy, pozwalając na układanie i utrzymywanie kabli i rurociągów w polskiej wyłącznej strefie ekonomicznej, gdy nie utrudnia to wykonania praw zastrzeżonych dla Polski jako państwa nadbrzeżnego oraz pod warunkiem uzgodnienia lokalizacji oraz sposobów utrzymywania kabli bądź rurociągów z ministrem właściwym dla gospodarki morskiej (ministrem infrastruktury), który wydaje odpowiednią decyzję po zasięgnięciu opinii ministra właściwego do spraw środowiska. Zgoda taka może być cofnięta w razie niespełnienia uzgodnionych warunków. Z zastrzeżeniem prawa państwa nadbrzeżnego do stosowania racjonalnych środków w celu badania szelfu kontynentalnego, eksploatacji jego zasobów naturalnych oraz zapobiegania, zmniejszania i kontrolowania zanieczyszczenia powodowanego przez rurociągi, nie można utrudniać układania lub konserwowania kabli lub rurociągów.

W polskiej wyłącznej strefie ekonomicznej obowiązują polskie przepisy dotyczące ochrony środowiska, natomiast sam obowiązek ochrony i zachowania środowiska morskiego wynika bezpośrednio z powszechnego prawa międzynarodowego (art. 192 konwencji o prawie morza). Znajduje dodatkowe rozwinięcie w unormowaniu regionalnym, wyrażonym w konwencji helsińskiej z 9 kwietnia 1992 r. o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego (Dz.U. z 2000 r., Nr. 28, poz. 346). Strony konwencji helsińskiej zobowiązały się do zapobiegania i eliminacji zanieczyszczeń Bałtyku, dodatkowo zaś, w przypadku projektowanej działalności, która może wywrzeć znaczący ujemny wpływ na środowisko morskie, do konsultacji z zainteresowanymi stronami w celu zapewnienia, że potencjalne skutki dla środowiska morskiego będą w pełni zbadane (art. 7 konwencji helsińskiej). O sprawie powinna być również powiadomiona, powołana przez konwencję z 1974 r. i utrzymana przez niniejszą konwencję, Komisja Ochrony Środowiska Morskiego Bałtyku.

W obliczu projektowanego Gazociągu Północnego należy dokonać oceny jego wpływu na zaopatrzenie Polski w rosyjski gaz ziemny. Przeglądowi powinien ulec system umów polsko-rosyjskich co do budowy systemów gazociągów dla tranzytu gazu przez terytorium Polski: międzyrządowe porozumienie z 25 sierpnia 1993 r. uzupełnione protokołami z 18 lutego 1997 r. i 12 lutego 2003 r.

Z prawnego punktu widzenia gazociąg jest inwestycją prywatną i ewentualne argumenty odwołujące się do prawa Unii Europejskiej nie rokują wszczęcia skutecznej akcji prawnej. W ramach UE skuteczniejsze wydają się inicjatywy polityczne.

Wnioski. Możliwości prawnego oddziaływania na proces budowy Gazociągu Północnego są ograniczone. Podjęta akcja nie powinna jednak zmierzać do doraźnej obstrukcji prawnej inwestycji, co może być jedynie w ograniczony sposób skuteczne, a w dłuższej perspektywie byłoby politycznie szkodliwe. Działania polskie winny zmierzać do należytego zabezpieczenia praw Rzeczypospolitej: dotyczących obszaru wyłącznej strefy ekonomicznej oraz wynikających z troski o środowisko naturalne. Kwestia jest oczywista w przypadku akceptacji określonej trasy rurociągu w polskiej strefie ekonomicznej. Nawet w razie przeprowadzenia rurociągu poza polską strefą ekonomiczną Polska nie może lekceważyć wpływu gazociągu na środowisko naturalne Bałtyku, co powinno zostać rozważone z udziałem wszystkich zainteresowanych państw-stron konwencji helsińskiej, bądź w węższej formule, np. polsko-szwedzkiej. Należy także wyjaśnić, jakie skutki wywoła projektowany gazociąg dla wcześniejszych zobowiązań rosyjskich dotyczących budowy gazociągów przez polskie terytorium. Starannego rozważenia wymaga kwestia ewentualnego skorzystania z gazociągu przez Polskę, np. przez zbudowanie łącznika do polskich sieci. W ramach Unii Europejskiej powinna zostać podniesiona kwestia solidarności europejskiej i efektywności gospodarczej projektu. Wykorzystując sprawę Gazociągu Północnego, z poparciem innych zainteresowanych państw (bałtyckich i skandynawskich członków UE), Polska powinna przekonywać Niemcy i pozostałych partnerów z UE o konieczności wypracowania wspólnej europejskiej polityki energetycznej, która sprzyjałaby równemu zabezpieczeniu interesów energetycznych wszystkich państw członkowskich.