

DOROTA PYĆ

WYBRANE ASPEKTY PRAWNE I EKOLOGICZNE ZWIĄZANE Z UKŁADANIEM RUROCIĄGÓW PODMORSKICH

Z konwencji o prawie morza z 1982 r. jasno wynika, że państwa położone nad morzami półzamkniętymi, do których zalicza się Morze Bałtyckie, powinny współpracować ze sobą w wykonywaniu swoich praw i obowiązków. Obowiązek współpracy określony w art. 123 tej konwencji odnosi się m.in. do wszelkich instalacji i konstrukcji budowanych na dnie Bałtyku. Rosja i Niemcy zlekceważyły ten obowiązek, traktując planowaną przez siebie inwestycję wyłącznie w kategoriach komercyjnych. Taka postawa narusza normy konwencji o prawie z 1982 r. i konwencji helsińskiej z 1992 r., ale także ignoruje podstawowe założenia polityki energetycznej Unii Europejskiej.

Z art. 23 ust. 3 ustawy o obszarach morskich RP i administracji morskiej wynika, że odmawia się wydania pozwolenia na wznoszenie i wykorzystywanie wszelkich konstrukcji na polskich obszarach morskich (w tym i w wyłącznej strefie ekonomicznej), jeżeli pociągnęłoby to za sobą zagrożenie dla środowiska i zasobów morskich oraz interesu gospodarki narodowej. Nie ulega wątpliwości, że planowana inwestycja rosyjsko-niemiecka zagraża bezpieczeństwu ekologicznemu ze względu na długi odcinek rurociągu i jest niezgodna z interesem Polski.

1. PRAWO MIĘDZYNARODOWE PUBLICZNE

1.1. KONWENCJA O PRAWIE MORZA

Wyłączna strefa ekonomiczna. Prawa i obowiązki państw nadbrzeżnych i innych państw oraz status prawny obszarów morskich regulują postanowienia konwencji o prawie morza z 1982 r.¹. Szczególnie istotne w aspekcie działalności gospodarczej przewidywanej bądź prowadzonej w obszarze Morza Bałtyckiego przez państwa nadbrzeżne i inne państwa, które korzystają z wolności komunikacyjnych, w tym układania rurociągów na dnie morza, jest

¹ Dz.U. z 2002 r., Nr 59, poz. 543.

prawidłowe określenie i zrozumienie znaczenia prawnego statusu obszarów morskich². W odniesieniu do Morza Bałtyckiego dotyczy to głównie: morskich wód wewnętrznych i morza terytorialnego oraz wyłącznej strefy ekonomicznej. Jest to istotne, jeżeli w perspektywie w obszarze Morza Bałtyckiego ma zostać ułożony Rurociąg Północnoeuropejski.

Zgodnie z art. 58 konwencji o prawie morza wszystkie państwa, zarówno nadbrzeżne, jak i śródlądowe, korzystają w wyłącznej strefie ekonomicznej z wymienionych w art. 87 wolności: żeglugi, przelotu oraz układania kabli i rurociągów, a także z innych zgodnych z prawem międzynarodowym sposobów korzystania z morza, wiążących się z tymi wolnościami w zakresie używania statków morskich i powietrznych oraz podmorskich kabli i rurociągów. Wyłączna strefa ekonomiczna jest obszarem morskim, na którym zbiegają się prawa i interesy państwa nadbrzeżnego i innych państw. Państwu nadbrzeżnemu nie przysługuje zwierzchnictwo terytorialne nad tym obszarem morskim. Przysługują mu natomiast określone prawa suwerenne i jurysdykcja. Zgodnie z art. 56 ust. 1 państwo nadbrzeżne ma w wyłącznej strefie ekonomicznej:

- suwerenne prawa w celu:
 - badania, eksploatacji i ochrony zasobów naturalnych,
 - gospodarowania zasobami;
- sprawuje jurysdykcję w zakresie:
 - budowania i wykorzystania sztucznych wysp, instalacji i konstrukcji,
 - badań naukowych morza,
 - ochrony i zachowania środowiska morskiego.

Te prawa, przyznane państwu nadbrzeżnym, mają charakter ekskluzywny – wyłączny w relacji do praw innych państw.

Zgodnie z art. 55 konwencji o prawie morza wyłączna strefa ekonomiczna to obszar morski znajdujący się poza granicami morza terytorialnego i przylegający do tego morza, podlegający specjalnemu reżimowi prawnemu, zgodnie z którym prawa i jurysdykcja państwa nadbrzeżnego oraz prawa i wolności innych państw regulowane są przez postanowienia tej konwencji. Wyłączna strefa ekonomiczna nie może sięgać dalej niż 200 mil morskich od linii podstawowych, od których mierzy się szerokość morza terytorialnego. Określenie charakteru prawnego wyłącznej strefy ekonomicznej ma istotne znaczenie dla państw, które zawierają umowy międzynarodowe, żeby uniknąć ewentualnych sporów, które mogą dotyczyć zarówno „roszczeń politycznych”, jak i „ekonomicznych”, w tym zagadnień odnoszących się do zasad ochrony i zachowania środowiska morskiego. Analiza postanowień konwencji o prawie

² Por. D. Pyć, *Supraregion Morza Bałtyckiego*, [w:] *Regiony*, t. VIII (red. Z. Brodecki), Warszawa 2005, s. 338–350.

morza prowadzi do wniosku, że konwencja ta przyznaje wyłącznej strefie ekonomicznej szczególny status prawny (*sui generis*)³.

Z pojęciem szczególnego statusu prawnego łączy się pojęcie praw suwerennych, które przysługują państwu nadbrzeżnemu w wyłącznej strefie ekonomicznej. Konwencja o prawie morza z 1982 r. przez prawa suwerenne rozumie całokształt uprawnień o charakterze władczym (kompetencje wyłączne)⁴ państwa nadbrzeżnego w stosunku do zasobów naturalnych oraz kompetencji regulacyjnych w odniesieniu do działalności gospodarczej, prowadzonej na obszarach stanowiących wcześniej morze pełne. Dotyczy to w szczególności wyłącznej strefy ekonomicznej (art. 56–75 konwencji o prawie morza)⁵. W wyłącznej strefie ekonomicznej obowiązuje zasada wolności mórz. Konsekwencją obowiązywania tej zasady jest stosowanie postanowień o morzu pełnym⁶.

Artykuł 56 konwencji o prawie morza stanowi: „1. Państwo nadbrzeżne ma w wyłącznej strefie ekonomicznej:

a) suwerenne prawa w celu badania, eksploatacji i ochrony zasobów naturalnych, zarówno żywych, jak i nieożywionych, wód morskich pokrywających dno, a także dna morskiego i jego podziemia oraz w celu

³ Zgodnie z konwencją o prawie morza wyłączna strefa ekonomiczna nie jest częścią morza terytorialnego. Jest obszarem „położonym na zewnątrz morza terytorialnego i podlegającym specjalnemu statusowi prawnemu”. Reżim wyłącznej strefy ekonomicznej różni się od reżimu morza terytorialnego tym, że państwo przybrzeżne realizuje w wyłącznej strefie ekonomicznej nie suwerenność, ale dokładnie określone prawa suwerenne w ściśle określonych celach. Prawa państwa nadbrzeżnego w wyłącznej strefie ekonomicznej dotyczą nie tylko zasobów dna morskiego i podziemia, ale także pokrywających je wód, co różni reżim strefy również od reżimu szelfu kontynentalnego.

⁴ W wyłącznej strefie ekonomicznej państwo posiada pakiet kompetencji wyłącznych i kompetencji zwykłych. Przyznane państwu nadbrzeżnemu prawa suwerenne w wyłącznej strefie ekonomicznej zostały w dwojaki sposób ograniczone: prawa te państwo wykorzystuje w celu eksploatacji, badania, ochrony i gospodarowania zasobami naturalnymi strefy, a przy korzystaniu z tych praw państwo nadbrzeżne powinno w należyty sposób uwzględniać prawa i obowiązki innych państw oraz powinno postępować zgodnie z postanowieniami konwencji o prawie morza; R. Hara, *Władcze uprawnienia państw a ochrona środowiska w prawie morza*, PiP, 1994, z. 6, s. 64.

⁵ Wykonywanie praw suwerennych nie może naruszać słusznych, chronionych prawem interesów innych podmiotów, jak również nie może pozostawać w sprzeczności ze zobowiązaniami prawnomiędzynarodowymi tych podmiotów. Państwo nadbrzeżne w wyłącznej strefie ekonomicznej posiada suwerenne prawa do poszukiwania, eksploatacji, ochrony i gospodarowania zasobami naturalnymi wód morskich oraz dna morskiego i jego podziemia. Państwo nadbrzeżne w wyłącznej strefie ekonomicznej ma także jurysdykcję w zakresie ustanawiania i użytkowania sztucznych wysp, instalacji i urządzeń, morskich badań naukowych i ochrony środowiska morskiego. Jako suwerenne kwalifikowane są tylko te prawa, które zgodnie z celem i charakterem strefy związane są z prowadzeniem w niej działalności ekonomicznej.

⁶ Rodzaj i zakres wolności w wyłącznej strefie ekonomicznej jest podobny jak na morzu pełnym, jednak z pewnymi ograniczeniami wynikającymi z praw suwerennych państw nadbrzeżnych. Zakres wolności żeglugi może być ograniczony uprawnieniami państwa nadbrzeżnego w ochronie środowiska morskiego, na przykład przed zanieczyszczeniami ze statków. Uprawnienia te nie dają jednak państwu nadbrzeżnemu całkowitej swobody działania. W celu ochrony interesów innych państw ustawy i inne przepisy wydawane w celu zapobiegania, zmniejszania i kontroli zanieczyszczeń ze statków muszą być zgodne z ogólnie przyjętymi standardami i zasadami międzynarodowymi.

gospodarowania tymi zasobami, jak również w odniesieniu do innych przedsięwzięć w zakresie gospodarczego badania i eksploatacji strefy, takich jak wytwarzanie energii poprzez wykorzystanie wody, prądów i wiatrów;

b) jurysdykcję przewidzianą w odpowiednich postanowieniach niniejszej konwencji w odniesieniu do: budowania i wykorzystania sztucznych wysp, instalacji i konstrukcji; badań naukowych morza; ochrony i zachowania środowiska morskiego;

c) inne prawa i obowiązki przewidziane w niniejszej konwencji.

2. Korzystając ze swoich praw i wypełniając swoje obowiązki w wyłącznej strefie ekonomicznej na podstawie niniejszej konwencji, państwo nadbrzeżne uwzględnia w należyty sposób prawa i obowiązki innych państw i postępuje w sposób zgodny z postanowieniami niniejszej konwencji.

3. Prawa wymienione w niniejszym artykule w odniesieniu do dna morskiego i jego podziemia są wykonywane zgodnie z częścią VI⁷.

Obowiązek ochrony środowiska. Konwencja o prawie morza postanawia, że państwo nadbrzeżne ma prawo wydawać wszelkie przepisy w zakresie ochrony środowiska morskiego, jak również podejmować konieczne działania zmierzające do zapewnienia przestrzegania tych przepisów przez wszelkie podmioty prowadzące działalność na obszarze wyłącznej strefy. Artykuł 194 ust. 5 dotyczy wyboru optymalnej pozycji na dnie w zakresie układania rurociągów podmorskich. Odnosi się to do wykorzystania środków, które są konieczne dla ochrony i zachowania rzadkich lub wrażliwych ekosystemów, jak również środowiska ginących, zagrożonych lub narażonych na niebezpieczeństwo gatunków ryb i innych form życia w morzu.

Z kolei art. 206 stanowi o obowiązku oceny potencjalnych następstw działalności, jeżeli państwa mają uzasadnione podstawy, żeby sądzić, że działalność, która ma być prowadzona pod ich jurysdykcją lub kontrolą, może spowodować istotne zanieczyszczenia lub znaczące i szkodliwe zmiany w środowisku morskim. Oceniają one, tak dalece jak to jest praktycznie możliwe, potencjalne następstwa takiej działalności dla środowiska morskiego oraz podają do wiadomości sprawozdania o wynikach takich ocen w sposób przewidziany w art. 205.

Zgodnie z art. 194 ust. 1 i 2 państwa stosują, odpowiednio do swoich możliwości, w zależności od okoliczności – indywidualnie lub wspólnie, wszelkie środki zgodne z konwencją o prawie morza, które są konieczne dla zapobiegania, zmniejszania i kontroli zanieczyszczenia środowiska morskiego z jakiegokolwiek źródła. W tym celu wykorzystują najlepiej nadające się do zastosowania sposoby, które pozostają w ich dyspozycji, oraz dążą do uzgadniania swojej polityki w tej dziedzinie. Ponadto państwa stosują wszelkie środki konieczne do zapewnienia, żeby działalność była prowadzona pod ich

⁷ Część VI konwencji o prawie morza poświęcona jest szelfowi kontynentalnemu.

jurysdykcją lub kontrolą w taki sposób, aby nie wyrządzić szkody innym państwom i ich środowisku morskemu wskutek zanieczyszczenia i żeby zanieczyszczenie będące następstwem wypadków lub działalności prowadzonej pod ich jurysdykcją lub kontrolą nie wykraczało poza obszary, na których wykonują one swoje suwerenne prawa zgodnie z konwencją o prawie morza.

Konwencja o prawie morza nakłada na państwa-strony obowiązek wydania ustaw i innych przepisów dotyczących kontroli zanieczyszczeń środowiska morskiego pochodzących bądź ze źródeł lądowych, bądź wskutek działalności (lub w związku z nią) prowadzonej na dnie morskim podlegającym ich jurysdykcji (art. 207 ust. 1, 208 ust. 1). Jest to szczególnie ważne w związku z ryzykiem wystąpienia „katastrofy ekologicznej” czy to na etapie budowy, czy eksploatacji rurowciągów podwodnych. Jeżeli przyrówna się takie ryzyko do katastrofy zbiornikowca w akwenu półzamkniętym, jakim jest Morze Bałtyckie, zniszczenie ekosystemów takiego morza jest nieodwracalne. O fakcie wrażliwości Morza Bałtyckiego niewątpliwie świadczy włączenie przez Międzynarodową Organizację Morską tego akwenu do obszarów o szczególnej wrażliwości (*Particularly Sensitive Sea Areas – PSSA*). Według Międzynarodowej Organizacji Morskiej Morze Bałtyckie wymaga wzmożonej ochrony zwłaszcza przed żeglugą niebezpieczną dla środowiska. W PSSA może obowiązywać:

- zakaz zrzutu zanieczyszczeń ze statków,
- wyznaczanie tras żeglugowych,
- opracowywanie i przyjmowanie innych środków, które mają na celu ochronę wyznaczonych obszarów morskich przed niszczeniem środowiska przez statki, takich jak obowiązkowe procedury pilotażowe lub systemy zarządzania ruchem statków.

Morze Bałtyckie uzyskało status PSSA na mocy zalecenia IMO⁸. Jedną z różnic pomiędzy PSSA a obszarem specjalnym z konwencji MARPOL 73/78 jest to, że państwa w obszarach specjalnych mogą podejmować środki ochrony tylko zgodnie z postanowieniami dotyczącymi zapobiegania zanieczyszczeniu morza, zawartymi w załącznikach I, II, V i VI do konwencji MARPOL 73/78, natomiast w przypadku PSSA państwo może proponować dodatkowe środki ochrony, które mogą obejmować środki wymienione w wytycznych IMO, ale również inne, nieuregulowane przez konwencje IMO.

Konwencja o prawie morza stanowi o obowiązku:

- powiadamiania zagrożonych państw o aktualnych i grożących środowisku morskemu niebezpieczeństwach,
- planowania przewidywanych działań na wypadek zagrożeń,
- prowadzenia badań i studiów,

⁸ Zalecenie A.982(24) IMO Revised guidelines for the identification and designation of Particularly Sensitive Sea Areas (PSSAs), listopad/grudzień 2005, <http://www.imo.org>.

- wymiany informacji i danych w celu stosowania kryteriów naukowych przy opracowywaniu zasad, standardów, procedur i prowadzenia działań praktycznych mających zapobiegać zanieczyszczeniom i je kontrolować (art. 198–201).

W celu zapobiegania, redukcji i kontroli zanieczyszczeń konwencja o prawie morza zobowiązuje państwa do tworzenia zasad, norm, standardów i rekomendacji, zarówno na poziomie globalnym, jak i regionalnym (art. 207–208, 210, 212). Konwencja o prawie morza odnosi się do stosunku między normami i standardami międzynarodowymi a standardami legislacji wewnętrznej – dzięki temu zostaje ujednocicone ustawodawstwo i w efekcie zwiększa się bezpieczeństwo. Zawiera nowe i tworzące się zasady i koncepcje mające na celu efektywną ochronę środowiska morskiego. Za przykład służyć może obowiązek państw polegający na zapobieżeniu rozszerzaniu się zanieczyszczeń poza ich granice, dotyczy to również transgranicznego zanieczyszczania mórz przez atmosferę. Innymi przykładami są: wprowadzanie zasady ocen oddziaływania na środowisko, koncepcja ochrony różnorodności biologicznej mórz czy też tworzenie stref ochronnych na morzach (art. 211 ust. 6a).

Konwencja o prawie morza wprowadza zasadę odpowiedzialności państw za wykonanie zobowiązań międzynarodowych w zakresie ochrony i zachowania środowiska morskiego. Wprowadza odpowiedzialność państw za szkody: spowodowane zanieczyszczeniem morza (art. 235) oraz wynikające z naruszenia obowiązku zapobiegania zanieczyszczaniu morza (art. 232), w tym również obowiązku dostosowania prawa wewnętrznego i wewnętrznych standardów do norm prawa międzynarodowego. Państwa ponoszą odpowiedzialność zgodnie z prawem międzynarodowym⁹. Konwencja o prawie morza potwierdza zasadę odpowiedzialności cywilnej osób fizycznych i prawnych za zanieczyszczenia środowiska morskiego (art. 235 ust. 2). Państwa mają zapewnić możliwość dochodzenia roszczeń zgodnie z ich systemami prawnymi.

Konwencja o prawie morza tworzy system rozstrzygania sporów międzynarodowych w dziedzinie prawa morza. Jest to system, w którym połączono środki bilateralne i regionalne ze środkami powszechnymi i środki rozstrzygania sporów międzypaństwowych ze środkami przewidzianymi dla sporów prywatnoprawnych¹⁰.

⁹ Konwencja o prawie morza uregulowała stosunki zobowiązaniowe wynikające z innych konwencji o ochronie i zachowaniu środowiska morskiego. Przyjęto, że konwencja nie narusza zobowiązań wynikających z innych konwencji międzynarodowych, ale: „będą one wykonywane w sposób zgodny z ogólnymi zasadami i celami niniejszej konwencji” (art. 237 konwencji o prawie morza).

¹⁰ J. Gilas twierdzi, że pomimo iż konwencja o prawie morza akceptuje autonomię woli stron, to jednak zawęża jej zakres z takich środków pokojowego rozstrzygania sporów, jak: rokowania dyplomatyczne, środki konwencji bilateralnych, regionalnych i powszechnych i różnego rodzaju konyliacje, na rzecz środków bardziej wypróbowanych, takich jak obowiązkowy arbitraż i sądownictwo międzynarodowe; zob. J. Gilas, *Załatwianie sporów morskich według konwencji z Montego Bay*, [w:] *Prawo morskie*, t. I (red. J. Łopuski), Bydgoszcz 1996, s. 325.

1.2. KONWENCJA HELSIŃSKA

Zasięg przestrzenny konwencji helsińskiej z 1992 r.¹¹ obejmuje całe zlewisko Morza Bałtyckiego. Wprowadza obowiązek ochrony przyrodniczych ekosystemów morskich i przybrzeżnych oraz zachowania różnorodności gatunków je zasiedlających. Przyjęła ona zasadę prewencji zanieczyszczeń¹². Przepisy konwencji przewidują podjęcie środków zaradczych w wypadku zaistnienia podstaw do przypuszczenia, że substancje lub energia wprowadzane bezpośrednio lub pośrednio do środowiska morskiego mogą stworzyć zagrożenie zdrowia ludzkiego, zaszkodzić żywym zasobom i morskim ekosystemom, zniszczyć walory lub przeszkodzić w dozwolonym wykorzystaniu morza, nawet wówczas, gdy brak jest jednoznacznego dowodu na związek przyczynowy pomiędzy oddziaływaniami a ich domniemanymi potencjalnymi skutkami.

Morze Bałtyckie zaliczane jest do mórz półzamkniętych¹³, dlatego celem konwencji helsińskiej jest prewencja i restytucja środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego, przy wykorzystaniu: najlepszej dostępnej technologii (*Best Available Technology – BAT*)¹⁴, najlepszej praktyki ekologicznej (*Best Environmental Practice – BEP*)¹⁵, oceny oddziaływania na środowisko, której przeprowadzenie w stosunku do konkretnej instalacji ma istotne znaczenie przy planowaniu działalności mogącej wywierać ujemny wpływ na środowisko (*Environmental Impact Assessment – EIA*).

Morze Bałtyckie charakteryzuje się niewielką powierzchnią, objętością i głębokością wód, a także niskim stopniem zasolenia, ograniczoną wymie-

¹¹ Por. Z. Brodecki, *New Convention on the Protection of the Marine Environment of the Baltic Sea*, 19 Polish Yearbook of International Law, 1991–1992, s. 25.

¹² D. Pyć, *Charakter norm i podejście do ochrony środowiska*, [w:] *Ochrona środowiska* (red. Z. Brodecki), Warszawa 2005, s. 126–130.

¹³ Zgodnie z artykułem 122 konwencji o prawie morza z 1982 r. pod pojęciem morza zamkniętego lub półzamkniętego rozumie się zatokę, zbiornik wodny bądź morze otoczone przez dwa lub więcej państw i połączone z innym morzem bądź oceanem przez wąskie ujście albo składające się zasadniczo z morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej dwu lub więcej państw nadbrzeżnych. Sam termin morze półzamknięte odnosi się do położenia geograficznego danego akwenu i do specjalnego statusu prawnego danego morza.

¹⁴ BAT – Najlepsza Dostępna Technologia (*Best Available Technology*) określona jest w przepisie 3 w załączniku III konwencji helsińskiej z 1992 r. i odnosi się do aktualnego etapu rozwoju procesów, urządzeń i metod działania, przydatnych w praktyce ograniczenia zrzutów. O tym, czy dany zespół procesów, urządzeń i metod działania stanowi Najlepszą Dostępną Technologię decydują porównywalne procesy, urządzenia i metody działania, ostatecznie zastosowane z powodzeniem, postęp techniczny możliwości wprowadzenia takiej technologii, terminy zastosowań, zasady zapobiegania itd.

¹⁵ BEP – Najlepsza Praktyka Ekologiczna (*Best Environmental Practice*) odnosi się do zastosowania najwłaściwszej kombinacji środków służących zapewnianiu społeczeństwu dostępu do informacji i szkoleń na temat skutków poszczególnych działań lub wyborów dla środowiska, ich wyboru, użytkowania i odpadów końcowych (załącznik III, przepis 3 konwencji helsińskiej z 1992 r.).

niałnością wód z Oceanem Światowym¹⁶. Jest morzem śródlądowym, z wodami silnie wysłodzonymi w warstwie górnej i bardziej słonymi w warstwie głębokiej. Różnice zasolenia¹⁷, czyli gęstości, utrudniają mieszanie się wód, prowadząc do niedostatecznego natlenienia głębokich partii morza. Morze Bałtyckie cechuje duży spływ lądowy, co rozszerza pojęcie morza do rozmiarów jego zlewiska¹⁸, oraz ograniczona wymiana wód z Oceanem Światowym. Morze Bałtyckie jest połączone z Oceanem Światowym poprzez Cieśniny Duńskie i Kanał Kiloński. Ograniczone możliwości wymiany wód powodują, że Bałtyk jest szczególnie wrażliwy na zanieczyszczenia. Zasoby tlenu pochodzące bezpośrednio z wymiany wód z Morzem Północnym szybko się wyczerpują. Stąd powstaje nadmierne przeżyźnienie wód Bałtyku. W wyniku wzmożonego rozwoju fitoplanktonu następuje powstrzymanie procesu naturalnej neutralizacji zanieczyszczeń¹⁹. Nadmiar fitoplanktonu odkłada się na dnie morza, prowadząc do powstawania pustyń beztlenowych²⁰. Należy dodać, że postępującemu procesowi eutrofizacji²¹ sprzyjają takie

¹⁶ Morze Bałtyckie jest morzem młodym (ok. 7 000 lat), śródlądowym, szelfowym o powierzchni 415266 km², objętości ok. 22 000 km³ i średniej głębokości wód 56 m, przy zasoleniu 7,8 ‰, największa głębokość Bałtyku wynosi 459 m, roczny dopływ słonej wody przez cieśniny duńskie wynosi ok. 720 km³, roczny dopływ wody słodkiej (rzekami) wynosi 473 km³; L. Łukaszyk, *Międzynarodowe prawo morza*, Warszawa 1997, s. 71; M. Jaworski, *Współpraca państw bałtyckich w zakresie ochrony zasobów biologicznych Bałtyku*, Warszawa 1994, s. 3–5.

¹⁷ Zasolenie warstwy przypowierzchniowej kształtuje się w granicach od 8 do 2 g soli na 1 (S = 8–2‰). W warstwie przydennej zasolenie dochodzi do 28‰. Ze względu na tak różne ciężary właściwe wód powierzchniowych i przydennych nie dochodzi do odpowiedniego wymieszania tych wód; G. Kaptur, *Bałtyk cierpi – ratujmy go wszyscy*, Czas Morza 1999, nr 2 (12), s. 23.

¹⁸ Obszar zlewiska Morza Bałtyckiego jest czterokrotnie większy niż powierzchnia całego akwenu. Powierzchnia zlewiska Bałtyku wynosi 1 721 233 km². Około 5% wód Bałtyku podlega wymianie na wody oceaniczne, w latach osiemdziesiątych wielkość ta utrzymywała się na jeszcze niższym poziomie; Z. Mikułski, *Bałtyk jako system hydrologiczny i jego bilans wodny*, Przegląd Geofizyczny 1987, nr 22, s. 21–33; J. Popiel, *Żywe zasoby Bałtyku, główne zagrożenia – rybołówstwo czy zanieczyszczenia?* TiGM 1989, nr 3, s. 113–115.

¹⁹ *Assessment of the Effects of Pollution on the Natural Resources of the Baltic Sea*, Baltic Sea Environment Proceedings, nr 35 B, Baltic Marine Protection Commission, Helsinki 1981, s. 151–201.

²⁰ M. Koskenniemi, *Environmental Cooperation in the Baltic Region*, Tulane Journal of Institution and Comparative Law, vol. 1 (81) 1993, s. 83; L. Żmudziński, *Environmental Quality in the Baltic Region in Comprehensive Sensity for the Baltic*, An Environmental Approach (A.H. Westing ed.), 1989, s. 46–53.

²¹ Glony morskie służą niektórym gatunkom ryb jako pokarm, jednak znaczna ich część obumiera i w procesie utleniania ulega rozkładowi, w efekcie prowadząc do dodatkowego obniżenia poziomu natlenienia wód. Tylko w dostatecznie natlenionych wodach może rozwijać się zooplankton, stanowiący główny pokarm narybku i większości ryb; zob. L. Żmudziński, *Environmental Quality in the Baltic Sea. The Task Ahead*. [w:] *Parliamentary Conference on Cooperation in the Baltic Sea*, Helsinki, 07–09.01.1991, s. 64–68; *Second Periodical Assessment of the State of the Baltic Sea*, 1984–1988, Background Document, Baltic Sea Environment Proceedings, nr 35 B, Baltic Marine Environment Protection Commission, Helsinki 1990, s. 278–301.

substancje, jak związki azotu, fosforu i krzemiany, które napływają w znacznych ilościach rzekami z całego zlewiska Morza Bałtyckiego²².

W prawie międzynarodowym wyróżnia się kilka form ochrony obszarów morskich i lądowo-morskich. W konwencji o prawie morza z 1982 r. taką formą są *clearly defined area*²³, dla których podstawę stanowi artykuł 211 ust. 6. Inną kategorią są morskie obszary szczególnie wrażliwe (*particular sensitive sea area* – PSSA)²⁴. Konwencja MARPOL²⁵ wprowadziła konstrukcję obszarów specjalnych (*special area*) i objęła takim obszarem całe Morze Bałtyckie. Kolejną konstrukcją ochronną jest system bałtyckich obszarów chronionych (*Baltic Sea Protected Area* – BSPA), opracowany specjalnie dla obszaru Morza Bałtyckiego²⁶, na wzór morskich obszarów chronionych (*marine protected areas* – MPAs)²⁷.

System bałtyckich obszarów chronionych powstał na podstawie zalecenia 15/5 Komisji Helsińskiej (HELCOM)²⁸ pt.: *System brzegowych i morskich obszarów chronionych regionu Morza Bałtyckiego z 1994 r.*²⁹. W zaleceniu jest mowa o tym, że obszary chronione nie powinny być mniejsze niż 1000 ha, należy je objąć monitoringiem, opracować dla nich plany zintegrowanego zarządzania. W planach zarządzania należy uwzględnić negatywne skutki różnego rodzaju działalności: rozbudowy infrastruktury, zrzutów ścieków komunalnych, przemysłowych i rolniczych, działalności wydobywczej, transportu substancji niebezpiecznych przez statki przepływające przez obszary

²² W Zatoce Gdańskiej, w przeciągu ostatnich siedemdziesięciu lat, wyginęło około 40% gatunków flory, obserwuje się też zmniejszenie zasięgu występowania flory z 25 m głębokości na początku naszego stulecia do 6 m głębokości obecnie. Dzieje się tak dlatego, że doszło do zmniejszenia klarowności wód morskich na skutek wzrostu ilości koloidów ograniczających dostęp światła i eliminujących proces fotosyntezy; *Raport wstępny do Alternatywnego Programu Ochrony Środowiska Morza Bałtyckiego (Polska)*, pod kierunkiem T. Parteki, Instytut Problemów Ekorozwoju Fundacji ECOBALTIC, Gdańsk 1991; A. Tyszecki, *Chore morze*, Warszawa 1985, s. 35–46.

²³ Konwencja o prawie morza z 1982 r. (UNCLOS) weszła w życie w Polsce 16.07.1998 r., Dz.U. z 2002 r., Nr 59, poz. 543.

²⁴ Podstawę prawną PSSA stanowią zalecenia A.720 (17), A.885(1) i A.927(22) IMO.

²⁵ Dz.U. z 1987 r., Nr 17, poz. 101.

²⁶ Zalecenie 15/5 *System of Coastal and Marine Baltic Sea Protected Areas (BSPA)*, przyjęte 10.03.1994 r., artykuł 13 § b, przez HELCOM.

²⁷ Zob. D. Pyć, *Prawo rozwoju zrównoważonego: zasada prewencji i „zanieczyszczający płaci” w systemie ochrony środowiska morskiego – współczesne tendencje w prawie międzynarodowym, wspólnotowym i krajowym*, Prawo Morskie 2002, t. XVII; D. Pyć, *Wspólna Europa Bałtycka*, [w:] *Polskie prawo prywatne w dobie przemian*, Wydawnictwo UG 2005, s. 221–222.

²⁸ Komisja Ochrony Środowiska Morskiego Morza Bałtyckiego – Komisja Helsińska (HELCOM) powołana została na mocy konwencji helsińskiej z 1974 r.; początkowo funkcjonowała jako Komisja Tymczasowa (1974–1980), od 1980 roku działa jako Komisja Stała; zob. szerzej www.helcom.fi.

²⁹ Zawarto w nim propozycje ustanowienia 62 BSPA skierowanego do państw-stron konwencji helsińskiej o ochronie środowiska w obszarze Morza Bałtyckiego. Dotyczy ono wyznaczania morskich i brzegowych obszarów w regionie bałtyckim, które są szczególnie wartościowe pod względem przyrodniczym, objęcia ich ochroną w ramach przepisów prawa krajowego i na poziomie międzynarodowym.

chronione. Do bałtyckich obszarów chronionych zaproponowano włączenie kilku obszarów znajdujących się na terytorium Polski³⁰.

2. EUROPEJSKIE PRAWO WSPÓLNOTOWE

2.1. POLITYKA ENERGETYCZNA

Zakłada się, że polityka energetyczna Wspólnoty Europejskiej powinna mieć na celu między innymi wspieranie oszczędnego użytkowania energii. Komisja Europejska podkreśla, że ochrona środowiska nie jest głównym założeniem polityki energetycznej, ale stanowi jej element. Warunkiem jest, żeby obecny system energetyczny nie był zbyt szkodliwy dla środowiska.

W aspekcie planowanego rurociągu z Rosji do Niemiec najważniejsze wydają się być uzgodnienia między UE a Rosją, odzwierciedlone w Raporcie o dialogu energetycznym z 2004 r.³¹. Z dokumentu tego wynika, że Rosja nie wyraziła dotychczas zgody na ratyfikację Karty Energetycznej, wprowadzającej jasne reguły na rynku energetycznym Europy i Azji w zakresie m.in. wydobycia, handlu i tranzytu gazu. Istnieje obawa o bezpieczeństwo dostaw. Na drugi plan schodzi uzmysławiane Rosjanom, że muszą pójść na pewne ustępstwa, polegające przede wszystkim na odejściu od monopolu Gazpromu. Rosja powinna się zgodzić na wprowadzenie porozumień dotyczących zasad podziału kwoty wydobycia gazu ziemnego, z możliwością jego eksportu na zasadach bezcłowych (*Production Sharing Agreement*). Konieczne jest zabezpieczenie ciągłości dostaw, co ma znaczenie strategiczne zwłaszcza dla państw z Europy Środkowej i Wschodniej.

2.2. POLITYKA OCHRONY ŚRODOWISKA

Ramowa dyrektywa wodna wprowadza zintegrowaną gospodarkę zlewniową³², która oznacza wymóg integralnego traktowania wód oraz środowiska przyrodniczego i społeczno-gospodarczego w skali zlewiska.

³⁰ Polskie obszary zaproponowane do włączenia do systemu BSPA na podstawie zalecenia HELCO)M 15/5 to: Woliński Park Narodowy, Słowiński Park Narodowy, Ławica Słupska, Nadmorski Park Krajobrazowy, Rezerwat Redłowo, Park Krajobrazowy Mierzeja Wiślana; planuje się włączenie również dwóch kolejnych morskich obszarów; Baltic Sea Environment Proceedings, nr 63, *Coastal and Marine Protected Areas in the Baltic Sea Region*, Helsinki Commission, 1996, s. 36–40, 69–74, 96–98.

³¹ *Między potrzebą a uzależnieniem. Rosyjski gaz w bilansie energetycznym rozszerzonej UE, O przyszłości Europy*, Raporty 8, opr. G. Gromadzki, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa, grudzień 2002, 1–12.

³² Zob. D. Pyć, *Zintegrowana polityka wodna Wspólnoty Europejskiej*, Gdańskie Studia Prawnicze, 2005, t. XIV, s. 509–522.

Dyrektywa ta jest jednym z najbardziej kompleksowych elementów prawodawstwa Wspólnoty Europejskiej³³. Zmienia również dotychczasowe „techniczne podejście” do ochrony wód, zgodnie z nową filozofią ujmowania problematyki ochrony wód w spójną całość. Państwa członkowskie Unii zostały zobowiązane do uzyskania zgodności ustawodawstwa z ramową dyrektywą wodną w ciągu trzech lat od daty jej ogłoszenia do 22.12.2003 r. Dyrektywa kładzie nacisk na: zmniejszenie zanieczyszczenia w stosunku do objętych jej zakresem rodzajów wód poprzez ograniczenie emisji substancji zanieczyszczających oraz utrzymanie odpowiedniego stanu jakości wód przez stosowanie różnych instrumentów prawnych, organizacyjnych i technicznych.

W dziedzinie ochrony środowiska i zasobów naturalnych we Wspólnocie Europejskiej istotne znaczenie mają dwie dyrektywy: „ptasia” i „siedliskowa”³⁴. Stanowią one podstawę tworzenia Europejskiej Sieci Ekologicznej NATURA 2000³⁵.

Sieci ekologiczne, takie jak NATURA 2000, stanowią inną od obszarów chronionych konstrukcję. Zachowanie dziedzictwa przyrodniczego wymaga myślenia o przestrzeni i jej postrzegania jako ciągłej całości w sensie funkcjonalnym i strukturalnym oraz w możliwym i efektywnym zakresie w aspekcie prawnym. Obszary chronione mogą składać się na sieć ekologiczną. Elementem sieci ekologicznej są np. morskie obszary chronione czy też BSPA³⁶. Artykuł 3 dyrektywy siedliskowej stanowi, że zostanie stworzona spójna Europejska Sieć Ekologiczna specjalnych obszarów chronionych, pod

³³ Dz.Urz. z 2000 r., L 327, s. 1.

³⁴ Dyrektywa Rady 79/409/EWG o ochronie dziko żyjących ptaków, zwana dyrektywą ptasią, przyjęta 2.04.1979 r., Dz.Urz. z 1975 r., L 103, s. 1, zmieniona dyrektywami: 85/411/EWG, 86/122/EWG, 91/244/EWG, 94/24/WE; dyrektywa rady 92/43/EWG o ochronie naturalnych siedlisk oraz dziko żyjącej fauny i flory, określana dyrektywą siedliskową lub habitatową, przyjęta 21.05.1992 r., Dz.Urz. 1992, L 206, s. 7, zmieniona dyrektywą 97/62/WE.

³⁵ NATURA 2000 to jedna z kilku koncepcji sieci ekologicznych. Pierwszą europejską siecią ekologiczną był EECONET (*European Ecological Network*), którego początki datuje się na lata 80., a w 1992 r. koncepcja ta została przyjęta przez Radę Europy i określona jako idea paneuropejskiego systemu ochrony dziedzictwa przyrodniczego. Przyjmuje się, że na EECONET składają się: obszary węzłowe (*core areas*) z oznaczeniem biocentrów i stref buforowych; korytarze ekologiczne (*ecological corridors*); obszary wymagające unaturalnienia (*nature development areas*). Inna siecią jest PEEN (Pan-European Network) czy też Emerald Network, na której sieć składają się obszary wyznaczone na podstawie konwencji berneńskiej o ochronie dzikiej fauny i flory europejskiej i ich naturalnych siedlisk z 1979 r.; zob. szerzej, B. Szulc zewska, *Sieci ekologiczne a planowanie przestrzenne, Człowiek i Środowisko*, 25(2) 2001, s. 185–203; zob. też: W. Kotowski, M. Rycharski, W. Dembek, *Wetland Areas in the ECUNET-Poland System in the Context of the Rural areas Developmnet Policy*, [w:] NATURA 2000, *Rural Development and Ecological Networks*, 2000, s. 65–73.

³⁶ W Bałtyckich Obszarach Chronionych (BSPA) zidentyfikowano na przykład wiele siedlisk ptaków o znaczeniu europejskim znajdujących się na liście w załączniku do dyrektywy ptasiej, który stanowi podstawę do wyznaczania obszarów szczególnej ochrony w ramach sieci NATURA 2000.

nazwą NATURA 2000³⁷, która będzie złożona z obiektów takich jak: siedliska naturalne wymienione w załączniku I oraz siedliska gatunków wymienionych w załączniku II. Ma to na celu zapewnienie zachowania tych rodzajów siedlisk w stanie sprzyjającym ochronie w ich naturalnym zasięgu lub wtedy, gdy należy zagwarantować odtworzenie takiego stanu. Wyznaczanie obszarów do sieci NATURA 2000 jest obowiązkiem nałożonym na państwa członkowskie. Procedury wyznaczania i wdrażania sieci zostały uregulowane w dyrektywie³⁸. Przyjęto, że ostateczne wdrożenie sieci NATURA 2000 zakończy się w 2004 r.

Koncepcja zintegrowanego podejścia do problematyki zanieczyszczenia środowiska, zawarta w dyrektywie 96/62/WE IPPC (*Integrated Pollution Prevention and Control*), polega na głębszym spojrzeniu na skutki oddziaływania na środowisko jako całość i wyciągnięciu właściwych wniosków. Środowisko składa się z różnych elementów, ściśle ze sobą powiązanych i wzajemnie się uzupełniających i warunkujących. Pozwolenie zintegrowane jest pozwoleniem emisyjnym³⁹. Dyrektywa IPPC ma kompleksowy charakter. Wprowadza ujednolicone dla państw członkowskich formy zapobiegania i utrzymania pod całkowitą kontrolą procesów oddziaływania na środowisko w odniesieniu do emisji przemysłowych. Każda „nowa instalacja”⁴⁰ czy proces, a także „znacząca zmiana” istniejącego procesu musi uzyskać tzw. zintegrowane pozwolenie⁴¹.

³⁷ Zgodnie z artykułem 10 dyrektywy siedliskowej państwa członkowskie, planując zagospodarowanie terenów i przyjmując kierunki polityki rozwoju, powinny uwzględniać poprawę spójności ekologicznej w ramach wyznaczonych specjalnych obszarów ochrony do sieci NATURA 2000. Dotyczy to na przykład ochrony krajobrazu właśnie w celu zachowania spójności. Krajobraz czy też jego elementy, takie jak rzeki, brzegi rzek, stanowią pewną strukturę lub pełnią funkcję wyjściowych obszarów ekspansji (stawy, lasy) i z tego powodu są ważne dla migracji, przemieszczania się i rozrodczości dzikich gatunków.

³⁸ Na podstawie dyrektywy ptasiej i siedliskowej wyznacza się dwa typy obszarów chronionych. Są to: specjalne obszary chronione (*Special Areas of Conservation – SACs*) oraz obszary szczególnej ochrony (*Special Protected Areas – SPAs*). W załączniku I do dyrektywy siedliskowej wymieniono 253 rodzaje siedlisk, a załącznik II zawiera listę 200 gatunków fauny i 434 flory. Natomiast w załączniku do dyrektywy ptasiej zamieszczono listę 182 gatunków ptaków o znaczeniu europejskim, które wymagają ochrony siedlisk ich występowania.

³⁹ Oznacza to, że np. firma zamiast uzyskiwać jedno pozwolenie na emisję płynów, drugie na ścieki, stara się o uzyskanie jednego pozwolenia, które obejmuje wszystkie aspekty uciążliwe dla środowiska łącznie z hałasem. Oznacza to też, że firma starająca się o IPPC musi przeprowadzić analizy, które określają, jak jej działalność wpływa na otaczające ją środowisko. Jest również zobowiązania do opracowania planów zminimalizowania ekologicznej uciążliwości.

⁴⁰ „Nowe instalacje” zgodnie z dyrektywą IPPC to takie, które funkcjonowały przed datą rozpoczęcia jej obowiązywania lub uzyskały odpowiednie pozwolenia i rozpoczęły działalność nie później niż w okresie 1 roku od daty jej obowiązywania.

⁴¹ Dla instalacji istniejących wprowadzono termin dostosowawczy od 30.10.1999 r. do 30.10.2007 r. Państwa członkowskie określają dokładne terminy dla konkretnych instalacji.

Celem decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady 2850/2000/WE z 20.12.2000 r. w sprawie wspólnotowych ram współpracy w dziedzinie przypadkowych lub umyślnych zanieczyszczeń mórz⁴² jest:

- wspieranie i uzupełnianie wysiłków państw członkowskich na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym dla ochrony środowiska morskiego, wybrzeży i zdrowia ludzkiego przed zagrożeniami⁴³ powodowanymi przez przypadkowe lub umyślne zanieczyszczenia morza, z wyłączeniem ciągłych strumieni zanieczyszczeń pochodzących ze źródeł lądowych;
- przyczynianie się do zwiększenia możliwości reagowania państw członkowskich w razie zaistnienia wypadków pociągających za sobą wycieki ropy lub grożących wyciekami ropy lub innych szkodliwych substancji do morza, jak również przyczynianie się do zapobiegania takim zagrożeniom;
- wzmocnienie warunków i ułatwienie skutecznej wzajemnej pomocy⁴⁴ i współpracy między państwami członkowskimi;
- wspieranie współpracy między państwami członkowskimi w celu zapewnienia odszkodowań zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci”⁴⁵.

Plan wprowadzania w życie ram współpracy obejmuje działania indywidualne, które należy podjąć. Działania indywidualne dobiera się przede wszystkim na podstawie następujących kryteriów:

- przyczynianie się do dostarczania informacji oraz przygotowywania w Państwach Członkowskich podmiotów odpowiedzialnych i uczestniczących w działaniach związanych ze zwalczaniem przypadkowych lub umyślnych zanieczyszczeń morskich, w razie potrzeby władz portowych, w celu zwiększenia stopnia gotowości i przyczynienia się do zapobiegania zagrożeniom;
- przyczynianie się do usprawniania technik i metod zwalczania wypadków oraz usuwania ich skutków po wystąpieniu sytuacji krytycznych, a także ulepszanie technik oceny szkód wyrządzonych w środowisku morskim i nadbrzeżnym;
- przyczynianie się do lepszego informowania opinii publicznej w celu uświadomienia zagrożeń oraz przekazywania informacji o wypadkach;
- przyczynianie się do wzmocnienia współpracy z właściwymi organami lokalnymi oraz organizacjami ochrony przyrody w zakresie zapobiegania zagrożeniom i ich zwalczania;

⁴² Dz.Urz. z 2000 r., L 332, s. 1.

⁴³ Zagrożenie przypadkowymi zanieczyszczeniami morskimi obejmuje uwalnianie szkodliwych substancji do środowiska morskiego niezależnie od ich pochodzenia, zarówno ze statków, jak i pochodzących z wybrzeża lub ujść rzek łącznie z materiałami wyrzuconymi, takimi jak amunicja, ale z wyłączeniem legalnych zrzutów oraz ciągłych strumieni zanieczyszczeń pochodzących ze źródeł lądowych.

⁴⁴ D. P y ć, *Nowa europejska polityka spójności 2007–2013*, Studia Europejskie, t. XIII, ISE 2004, s. 45–55.

⁴⁵ Wspólnotowe ramy współpracy w dziedzinie przypadkowych lub umyślnych zanieczyszczeń morskich utworzono na okres od 1.01.2000 r. do 31.12.2006 r.

- wnoszenie wkładu w zapewnienie wsparcia operacyjnego Państwom Członkowskim przez mobilizowanie ekspertów należących do grupy zadaniowej Wspólnoty w sytuacjach krytycznych oraz przyczynianie się do wymiany między Państwami Członkowskimi informacji o takich zdarzeniach.

Każde działanie indywidualne jest podejmowane w ścisłej współpracy z właściwymi organami na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym.

3. PRAWO POLSKIE

Zgodnie z ustawą o obszarach morskich RP i administracji morskiej⁴⁶ obszarami Rzeczypospolitej Polskiej są: morskie wody wewnętrzne, morze terytorialne i wyłączna strefa ekonomiczna⁴⁷. Polska nie posiada tzw. strefy przyległej⁴⁸. Brak także w polskim ustawodawstwie unormowania problematyki szelfu kontynentalnego, co jest związane z wprowadzeniem wyłącznej strefy ekonomicznej. Polska wyłączna strefa ekonomiczna położona jest poza zewnętrzną granicą morza terytorialnego i przylega do tego morza. Obejmuje

⁴⁶ Ustawa z 21.03.1991 r. o obszarach morskich RP i administracji morskiej, Dz.U. Nr 32, poz. 131, uchyliła dekret z 2.02.1955 r. o terenowych organach administracji morskiej, Dz.U. z 1966 r., Nr 6, poz. 35 z póź. zm., oraz ustawy z 17.12.1977 r. o morzu terytorialnym Dz.U. Nr 37, poz. 162 i z 1.12.1977 r., o szelfie kontynentalnym Dz.U. Nr 37, poz. 164 oraz z 1989 r., Nr 35, poz. 192.

⁴⁷ Obszar morskich wód wewnętrznych wynosi 1 885 km², obszar morza terytorialnego 8 682 km², obszar wyłącznej strefy ekonomicznej – 22 634 km²; *Rocznik Statystyczny*, Warszawa 1991, s. 1.

⁴⁸ Polska, posiadając 12 milową strefę morza terytorialnego, nie wprowadziła strefy przyległej. Na Bałtyku strefa przyległa występuje w odniesieniu do Finlandii i wynosi 6 mil. Strefa przyległa ma znaczenie kontrolne i prewencyjne (cła, sprawy imigracyjne i sanitarne). Strefa przyległa określana jest jako część morza pełnego, która bezpośrednio przylega do morza terytorialnego i rozciąga się maksymalnie do 24 mil morskich od linii podstawowej. W strefie przyległej państwo nadbrzeżne wykonuje ściśle określone uprawnienia kontrolne konieczne do zapobiegania naruszaniu przepisów celnych, skarbowych, sanitarnych obowiązujących w obrębie jego terytorium, łącznie z morzem terytorialnym, i posiada prawo karania naruszeń tych przepisów. Definicja ta została opracowana na podstawie art. 33 konwencji o prawie morza z 1982 r. Morska strefa przyległa została ukształtowana w wyniku konieczności sprostania przez państwo nadbrzeżne zapobiegania różnym sposobom nadużywania wolności żeglugi ze strony państw trzecich, w szczególności w warunkach nieakceptowania przez państwa jednolitej szerokości morza terytorialnego. Na podstawie konwencji genewskiej z 1958 r. morska strefa przyległa mogła być utworzona tylko przez takie państwo nadbrzeżne, które utworzyło morze terytorialne mniejsze niż 12 mil morskich od linii podstawowej. Według tej konwencji morska strefa przyległa była obszarem zależnym od morza terytorialnego. Obecnie jest to strefa samodzielna, którą tworzy się poza 12-milowym morzem terytorialnym do odległości 24 mil morskich od linii podstawowej. Nie utrzymała się natomiast koncepcja tworzenia strefy przyległej dla celów bezpieczeństwa, którą to koncepcję wprowadziła m.in. Polska na podstawie rozporządzenia prezydenta RP z 21.10.1932 r. Przewidywała ona, żeby w 3-milowym pasie istniało prawo państwa do zatrzymania i doprowadzenia do wskazanego portu statku naruszającego m.in. bezpieczeństwo i porządek publiczny. Po drugiej wojnie światowej Polska podczas I Konferencji Prawa Morza w 1958 r. zgłosiła poprawkę do przepisów regulujących morską strefę przyległą, przewidując możliwość tworzenia jej dla celów ochrony bezpieczeństwa, ostatecznie jednak poprawkę odrzucono przy braku regulaminowej większości 2/3 głosów; J. Gilas, *Status obszarów morskich*, [w:] *Prawo morskie* (red. J. Łopuski), Bydgoszcz 1996, s. 362; L. Łukaszuk, *Międzynarodowe prawo morza*, Warszawa 1997, s. 76.

ona wody, dno mórz i znajdujące się pod nim wnętrze ziemi (art. 15 ustawy o obszarach morskich RP). Granica 200 mil morskich dla wyłącznej strefy ekonomicznej ustanowiona konwencją o prawie morza z 1982 r. nie jest możliwa do zrealizowania na Bałtyku. Granice wyłącznej strefy ekonomicznej określają umowy międzynarodowe⁴⁹.

W wyłącznej strefie ekonomicznej przysługują Polsce suwerenne prawa i inne uprawnienia przewidziane w prawie międzynarodowym. Obowiązują w niej te spośród tradycyjnych wolności morza pełnego, które nie zostały uchylone przez przyznane państwu nadbrzeżnemu prawa suwerenne – prawa wyłączne, uprawnienia jurysdykcyjne lub inne uprawnienia. Suwerenne prawa przysługują w celu rozpoznawania, zarządzania i eksploatacji zasobów naturalnych, zarówno żywych, jak i mineralnych, dna morza i wnętrza ziemi pod nim oraz pokrywających je wód, a także ochrony tych zasobów oraz w odniesieniu do innych gospodarczych przedsięwzięć w tej strefie. Ustawa o obszarach morskich RP i administracji morskiej przyznaje Polsce władztwo w zakresie budowania i użytkowania sztucznych wysp, konstrukcji i innych urządzeń, badań morza, ochrony i zachowania środowiska morskiego (art. 22 ustawy o obszarach morskich RP). W wyłącznej strefie ekonomicznej obowiązuje polskie prawo dotyczące ochrony środowiska (art. 19 ustawy o obszarach morskich RP). Obce państwa korzystają w wyłącznej strefie ekonomicznej z wolności żeglugi i przelotu, układania kabli podmorskich i rurociągów⁵⁰ oraz innych zgodnych z prawem międzynarodowym sposobów korzystania

⁴⁹ W obowiązującym stanie prawnym mamy umowy między PRL i ZSRR o rozgraniczeniu morza terytorialnego, strefy ekonomicznej, strefy rybołówstwa morskiego i szelfu kontynentalnego na Morzu Bałtyckim z 17.07.1985 r. (Dz.U. z 1986 r., Nr 16, poz. 85), umowa między PRL i NRD w sprawie rozgraniczenia obszarów morskich w Zatoce Pomorskiej z 22.05.1989 r. (Dz.U., Nr 43, poz. 233) oraz umowa między rządem Królestwa Szwecji i Rządem ZSRR w sprawie wspólnego punktu rozgraniczenia obszarów morskich na Morzu Bałtyckim z 30.06.1990 r. (Dz.U. z 1990 r., Nr 74, poz. 441) i traktat z Republiką Federalną Niemiec o potwierdzeniu istniejącej granicy z 14.11.1990 r. (Dz.U. z 1992 r., Nr 14, poz. 54 i 55). Rokowania z Danią nie doprowadziły do zawarcia odpowiedniej umowy, sporna strefa obejmuje około 1 000 km², od Bornholmu do wybrzeży polskich; zob. L. Łukaszk, *Międzynarodowe prawo morza*, Warszawa 1997, s. 75.

⁵⁰ Wolność kładzenia kabli uregulowana została konwencją paryską, a rozszerzono ją na rurociągi podmorskie. Zagadnienia te zostały uregulowane w art. 112–115 konwencji o prawie morza z 1982 r. Wszystkie państwa są uprawnione do układania kabli podmorskich i rurociągów na dnie morza pełnego poza szelfem kontynentalnym, zwracając uwagę na znajdujące się na dnie morza inne kable i rurociągi. Państwo nadbrzeżne nie może przeszkadzać w zakładaniu lub konserwacji kabli i rurociągów na jego szelfie kontynentalnym, jednak ma ono określone uprawnienia, o których mówi art. 79 konwencji o prawie morza z 1982 r., a są one związane z jego prawami do eksploatacji zasobów naturalnych szelfu kontynentalnego. Zerwanie lub usunięcie kabla podmorskiego na pełnym morzu dokonane umyślnie lub wskutek zawinonego zaniedbania, a które mogłoby spowodować przerwanie lub utrudnienie łączności telegraficznej lub telefonicznej, jak również zerwanie lub usunięcie w takich samych okolicznościach kabla wysokiego napięcia lub rurociągu podmorskiego, powinno stanowić przestępstwo podlegające sankcjom karnym na podstawie przepisów państwa bandery statku lub państwa, którego jurysdykcji podlega osoba popełniająca takie przestępstwa; J. Gilas, [w:] *Prawo morskie* (red. J. Łopuski), Bydgoszcz 1996, t. I, s. 388–389; *Skutki oddziaływania układu przesyłowego prądu stałego 450 kV Szwecja – Polska (Karlshamn – Ustka) na środowisko morskie oraz eksploatację zasobów morza*, Gdynia MIR 1997, s. 2–46.

z morza, wiążących się z tymi wolnościami (art. 18 ustawy o obszarach morskich RP). Zgodnie z przepisami międzynarodowego prawa morza regulujących prawa innych państw w zakresie rybołówstwa w wyłącznej strefie ekonomicznej ustawa o obszarach morskich i administracji dopuszcza prowadzenie połowów przez obcych rybaków, jeżeli następuje to na podstawie umowy międzynarodowej zawartej przez Rzeczpospolitą Polską z państwem przynależności statku rybackiego albo w razie uzyskania przezeń zezwolenia.

Zgodnie z ustawą o obszarach morskich RP i administracji morskiej układanie rurociągów w wyłącznej strefie ekonomicznej jest dozwolone, jeżeli nie utrudnia wykonywania praw RP. Artykuł 27 ustawy o obszarach morskich RP i administracji morskiej stanowi: „1. Układanie i utrzymywanie podmorskich kabli i rurociągów w wyłącznej strefie ekonomicznej jest dozwolone, jeśli nie utrudnia wykonania praw Rzeczypospolitej Polskiej i pod warunkiem uzgodnienia lokalizacji oraz sposobów utrzymywania z ministrem właściwym do spraw gospodarki morskiej, który w tym zakresie wydaje decyzję po zasięgnięciu opinii ministra właściwego do spraw środowiska. 2. Minister właściwy do spraw gospodarki morskiej może cofnąć zgodę w razie niespełnienia uzgodnionych warunków układania i utrzymywania kabli i rurociągów”.

Artykuł 23 ustawy o obszarach morskich RP i administracji morskiej stanowi: „1. W przypadku braku planu zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej, o którym mowa w art. 37a, pozwolenie na wznoszenie i wykorzystanie sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń w polskich obszarach morskich, określonych w art. 22, wydaje minister właściwy do spraw gospodarki morskiej. 2. Pozwolenie, o którym mowa w ust. 1, jest wydawane po zaopiniowaniu przez ministrów właściwych do spraw gospodarki, kultury i dziedzictwa narodowego, rolnictwa, środowiska, spraw wewnętrznych oraz Ministra Obrony narodowej. 3. Odmawia się wydania pozwolenia, o którym mowa w ust. 1, jeżeli jego wydanie pociągnęłoby za sobą zagrożenie dla: 1) środowiska i zasobów morskich; 2) interesu gospodarki narodowej (...)”.

Zmiany zasad gospodarowania w granicach polskich obszarów morskich wprowadzone zostały: obowiązującą od 11.07.2003 r. ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁵¹ oraz ustawą z 27.03.2003 r. o zmianie ustawy Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw⁵². Przed wprowadzeniem tych zmian w życie w polskim porządku prawnym w granicach wyłącznej strefy ekonomicznej funkcjonowało zezwolenie ministra infrastruktury i jako jedyne podlegało opinii ministra środowiska. Nie stanowiło ono podstaw do przeprowadzenia postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko. Na podstawie zmian w przypadku planowanych przedsięwzięć

⁵¹ Dz.U. z 2003 r., Nr 80, poz. 717.

⁵² Dz.U. z 2003 r., Nr 80, poz. 718.

w wyłącznej strefie ekonomicznej decyzję o warunkach zabudowy wydaje dyrektor właściwego urzędu morskiego (art. 60 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Zmiany dotyczą również wydawania pozwoleń na budowę na całym obszarze morskim RP – wydaje je wojewoda po uzgodnieniu ze starostą (art. 82 ust. 3 pkt 1 oraz 33 ust. 2 pkt 4 prawa budowlanego).

W wypadku przedsięwzięć, które mogą znacząco oddziaływać na środowisko, również planowanych do realizacji w wyłącznej strefie ekonomicznej, postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko powinno być przeprowadzane przed wydaniem decyzji: o warunkach zabudowy lub o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego – przy braku planu zagospodarowania przestrzennego oraz decyzji o pozwoleniu na budowę. Określono właściwe do ich wydawania organy, a zasady podejmowania decyzji zostały ujednoczone. Istnieje obowiązek ustawowy i gwarantują one pełną możliwość stosowania przepisów ustawy Prawo ochrony środowiska na całym obszarze morskim RP, również w wyłącznej strefie ekonomicznej w zakresie postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planowanych przedsięwzięć.

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r. wprowadziła do ustawy o obszarach morskich RP i administracji morskiej nowy wymóg opracowania planów zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej. Projekt planu zagospodarowania przestrzennego polskich obszarów morskich sporządza dyrektor właściwego dla obszaru objętego planem urzędu morskiego, a może przyjąć w drodze rozporządzenia minister właściwy do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych oraz Ministrem Obrony Narodowej. Do projektu planu sporządza się prognozę oddziaływania na środowisko.

Plan zagospodarowania przestrzennego odnoszący się do obszarów morskich rozstrzyga o: przeznaczeniu obszarów morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej; zakazach lub ograniczeniach korzystania z obszarów, o których mowa w pkt. 1, z uwzględnieniem ochrony przyrody; rozmieszczeniu inwestycji celu publicznego; kierunkach rozwoju transportu i infrastruktury technicznej; obszarach i warunkach ochrony środowiska i dziedzictwa kulturowego.

W polskim porządku prawnym cele, zasady i formy ochrony przyrody żywej i nieożywionej oraz krajobrazu zostały uregulowane w ustawie z dnia 16.04.2004 r. o ochronie przyrody⁵³.

⁵³ Dz.U. z 2004 r., Nr 92, poz. 880.

Wymagania administracyjne dotyczące układania kabli i rurociągów podmorskich

Obszary morskie RP	Ustalenia szczególne	Decyzja o warunkach zabudowy	Decyzja o pozwoleniu na budowę
Morskie wody wewnętrzne	<p>Zezwolenie dyrektora urzędu morskiego na wnoszenie i wykorzystywanie sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń oraz układanie i utrzymywanie podmorskich kabli i rurociągów (art. 23 i 26 ustawy o obszarach morskich RP i administracji morskiej).</p> <p>Decyzja dyrektora urzędu morskiego o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (w wypadku braku planu, art. 51 ust. 1 pkt 4 upzp).</p> <p>+ Postępowanie w sprawie OOS dla przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (zgodnie z ustawą Prawo ochrony środowiska).</p>	<p>Wydaje dyrektor właściwego urzędu morskiego (art. 60 ust. 3 upzp).</p> <p>+ Postępowanie w sprawie OOS dla przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (zgodnie z ustawą Prawo ochrony środowiska).</p>	<p>Wydaje wojewoda po uzgodnieniu ze starostą (art. 82 ust. 3 pkt 1 i art. 33 ust. 2 pkt 4 Prawa budowlanego).</p> <p>+ Postępowanie w sprawie OOS dla przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (zgodnie z ustawą Prawo ochrony środowiska).</p>
Morze terytorialne	<p>Zezwolenie MI po zasięgnięciu opinii MŚ – na wnoszenie i wykorzystywanie sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń (art. 23 ustawy o obszarach morskich RP i administracji morskiej).</p> <p>Zezwolenie dyrektora urzędu morskiego na układanie i utrzymywanie podmorskich kabli i rurociągów (art. 26 ustawy o obszarach morskich RP i administracji morskiej).</p> <p>Decyzja dyrektora urzędu morskiego o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (w wypadku braku planu, art. 51 ust. 1 pkt 4 upzp).</p> <p>+ Postępowanie w sprawie OOS dla przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (zgodnie z ustawą Prawo ochrony środowiska).</p>	<p>Wydaje dyrektor właściwego urzędu morskiego (art. 60 ust. 3 upzp).</p> <p>+ Postępowanie w sprawie OOS dla przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (zgodnie z ustawą Prawo ochrony środowiska).</p>	<p>Wydaje wojewoda po uzgodnieniu ze starostą (art. 82 ust. 3 pkt 1 i art. 33 ust. 2 pkt 4 Prawa budowlanego).</p> <p>+ Postępowanie w sprawie OOS dla przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (zgodnie z ustawą Prawo ochrony środowiska).</p>
Wyłączna strefa ekonomiczna	<p>Zezwolenie MI po zasięgnięciu opinii MŚ – na wnoszenie i wykorzystywanie sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń (art. 23 ustawy o obszarach morskich RP i administracji morskiej), układanie i utrzymywanie podmorskich kabli i rurociągów – m.in. pod warunkiem uzgodnienia lokalizacji oraz sposobów utrzymywania z MI po uzyskaniu opinii MŚ w tym zakresie (art. 27 ustawy o obszarach morskich RP i administracji morskiej).</p> <p>Decyzja dyrektora urzędu morskiego o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (w wypadku braku planu, art. 51 ust. 1 pkt 4 upzp).</p> <p>+ Postępowanie w sprawie OOS dla przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (zgodnie z ustawą Prawo ochrony środowiska).</p>	<p>Wydaje dyrektor właściwego urzędu morskiego (art. 60 ust. 3 upzp).</p> <p>+ Postępowanie w sprawie OOS dla przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (zgodnie z ustawą Prawo ochrony środowiska).</p>	<p>Wydaje wojewoda po uzgodnieniu ze starostą (art. 82 ust. 3 pkt 1 i art. 33 ust. 2 pkt 4 Prawa budowlanego).</p> <p>+ Postępowanie w sprawie OOS dla przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (zgodnie z ustawą Prawo ochrony środowiska).</p>

Zgodnie z ustawą o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju⁵⁴ do strategicznych zasobów naturalnych kraju zalicza się: wody polskich obszarów morskich wraz z pasmem nadbrzeżnym i ich naturalnymi zasobami żywymi i mineralnymi, a także zasobami naturalnymi dna i wnętrza ziemi znajdującego się w granicach tych obszarów w rozumieniu ustawy z dnia 21.03.1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej⁵⁵.

4. WNIOSKI

Z konwencji o prawie morza jasno wynika, że państwa położone nad morzami półzamkniętymi, do których zalicza się Morze Bałtyckie, powinny współpracować ze sobą w wykonywaniu swoich praw i obowiązków przewidzianych konwencją o prawie morza. Obowiązek współpracy określony w art. 123 tej konwencji odnosi się m.in. do wszelkich instalacji i konstrukcji budowanych na dnie Bałtyku. Rosja i Niemcy zlekceważyły ten obowiązek, traktując planowaną przez siebie inwestycję wyłącznie w kategoriach komercyjnych. Taka postawa nie tylko narusza normy konwencji o prawie morza i konwencji helsińskiej, ale również ignoruje podstawowe założenia polityki energetycznej Unii Europejskiej.

Administracja RP nie wywiązuje się z nałożonego na nią przez ustawę o obszarach morskich RP i administracji morskiej obowiązku opracowania planu zagospodarowania przestrzennego dla wyłącznej strefy ekonomicznej. Świadczy to o braku dbałości o narodowe interesy związane z korzystaniem z obszarów morskich. Fakt ten z pewnością utrudni ewentualną blokadę planowanej inwestycji rosyjsko-niemieckiej. Jest to niezrozumiałe, skoro już kilka lat temu była rozważana budowa rurociągu z Norwegii do Polski.

Z art. 23 ust. 3 ustawy o obszarach morskich RP i administracji morskiej wynika, że odmawia się wydania pozwolenia na wznoszenie i wykorzystywanie wszelkich konstrukcji w polskich obszarach morskich (w tym i w wyłącznej strefie ekonomicznej), jeżeli jego wydanie pociągnęłoby za sobą zagrożenie dla środowiska i zasobów morskich i interesu gospodarki narodowej. Nie ulega wątpliwości, że planowana inwestycja rosyjsko-niemiecka zagraża bezpieczeństwu ekologicznemu, z uwagi na długi odcinek rurociągu i szczególną wrażliwość ekosystemu Morza Bałtyckiego i jest niezgodna z interesem Polski.

⁵⁴ Dz.U. z 2001 r., Nr 97, poz. 1051.

⁵⁵ Dz.U., Nr 32, poz. 131, z 1994 r. z późniejszymi zmianami.

SELECTED LEGAL AND ECOLOGICAL ASPECTS CONNECTED WITH LAYING SUBMERGED PIPELINES

(Summary)

The Convention of the Law of the Sea of 1982 states clearly that countries bordering semi-enclosed seas, such as the Baltic, are expected to cooperate closely in securing their rights and executing their duties. The obligation to cooperate as stated in Article 123 of the convention refers to, among others, any installation or structure constructed on the Baltic Sea bottom. Russia and Germany both ignored this obligation as they viewed the proposed construction in strictly commercial terms. This position not only violates the norms of the both the Convention of the Law of the Sea of 1982 and HELCOM of 1992, but it also ignores the fundamental principles of the energy policy of the European Union.

Article 23 statute 3 of legislation on the Republic of Poland's sea areas and marine administration, states that permission to construct and exploit any constructions within Polish sea areas (including those in the exclusive economic zone) is not to be granted if the proposed construction threatens the environment, marine resources, or the national economy. Unquestionably, the proposed Russian-German pipeline poses an ecological threat due to its length and is contrary to Polish interests.