

IZABELA GAWŁOWICZ, PIOTR ŁASKI

ROSYJSKO-NIEMIECKI GAZOCIĄG PÓŁNOCNY W KONTEKŚCIE PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO PUBLICZNEGO

8 września 2005 r. w Berlinie firmy: rosyjski Gazprom, Niemiecki E.ON Ruhrgas i BASF zawarły (wstępną) umowę dotyczącą budowy Gazociągu Północnego, który ma przebiegać przez Bałtyk. Przy zawarciu tego porozumienia obecni byli ówczesny kanclerz Niemiec Gerhard Schröder i prezydent Rosji Władimir Putin¹, co było niewątpliwym początkiem nowego etapu w stosunkach Niemcy-Rosja i co wzbudziło zarówno w Polsce, jak i w innych krajach Europy wiele obaw. Wydarzenie to było szeroko komentowane przez polityków, politologów i prawników. I choć jednoznaczna ocena zaistniałej sytuacji jest utrudniona, to argumenty obu stron można uporządkować.

W sprawie Gazociągu Północnego z punktu widzenia prawa międzynarodowego publicznego zwracają uwagę następujące kwestie:

I. OPTYKA

Wiek XX spowodował dynamiczną ewolucję prawa międzynarodowego² i przyniósł transformację wielu z jego najważniejszych i nienaruszalnych dotąd pojęć³. Jeśli zatem myślimy o rozpatrywaniu jakiejś sytuacji w kontekście

¹ [Http://www.portalmorski.pl/calys_artykul.php?id=1113](http://www.portalmorski.pl/calys_artykul.php?id=1113).

² Na niespotykaną przedtem skalę – nigdy tak wiele zmian nie nastąpiło w prawie międzynarodowym, jak właśnie w XX w., a zwłaszcza w jego drugiej połowie. Współczesna doktryna prawa międzynarodowego wyraźnie stawia sobie pytanie o dalszy rozwój tej ważnej gałęzi prawa na tle zaistniałych zmian – takie przesłanie wynika np. z następujących publikacji: *Prawo międzynarodowe publiczne a prawo europejskie*, red. J. Kolasa, A. Kozłowski, Wrocław 2003; *Wpływ globalizacji na procesy rozwojowe współczesnego świata. Istota – uwarunkowania – tendencje*, red. W. Malendowski, Poznań 2004; *Porządek międzynarodowy u progu XXI wieku. Wizje – koncepcje – paradygmaty*, red. R. Kuźniar, Warszawa 2005 i inne.

³ Jak np. suwerenność. Doktryna prawa międzynarodowego w ciągu ostatnich kilku lat wzbogaciła się o wartościowe publikacje na ten temat, np.: *Państwo we współczesnych stosunkach międzynarodowych*, red. E. Halizak, I. Popiuk-Rysińska, Warszawa 1995; J. Tyranowski, *Suwerenna równość, samostanowienie i interwencja w prawie międzynarodowym*, w: *Pokój i sprawiedliwość przez prawo międzynarodowe. Zbiór studiów z okazji sześćdziesiątej rocznicy urodzin Profesora Janusza Gilasa*, red. C. Mik, Toruń 1997; A. Marszałek, *Suwerenność a integracja europejska w perspektywie historycznej. Spór o istotę suwerenności i integracji*, Łódź 2000; J. Symonides, *Unia Europejska – państwo – region, nowe pojmowanie subsydiarności i suwerenności*, w: *Unia Europejska, nowy typ wspólnoty międzynarodowej*, red. E. Halizak, S. Parzymies, Warszawa 2002; W. Anioł, *Państwo postsuwerenne? Rozproszenie władzy w środowisku międzynarodowym*, „Sprawy Międzynarodowe” 2002, nr 4, s. 5-26; *Koncepcje suwerenności. Zbiór studiów*, red. I. Gawłowicz, I. Wierzchowiecka, Warszawa 2005.

prawa międzynarodowego, to należy ją badać z uwzględnieniem: norm zwyczajowych i umownych – aktualnych i poprzednio obowiązujących⁴, sytuacji geopolitycznej (ponieważ ona właśnie stanowi często *ratio* regulacji prawnych, choć rzadko jedyne, i ona także jest warunkiem realizacji tych regulacji) i wreszcie interesów i racji wszystkich zainteresowanych stron. Wydaje się, że dotychczas kwestia budowy gazociągu bywała przedmiotem rozważań raczej fragmentarycznych⁵ i zwykle towarzyszyła im subiektywna – przychylająca się tylko do zdania jednej ze stron sporu – opinia piszącego. Autorzy niniejszego opracowania mają świadomość wagi zagadnienia i jego złożoności, różnorodności argumentów i ich wieloaspektowości, a przy tym własnych ograniczeń – polegających głównie na tym, że starając się dołożyć należytej staranności w analizie faktów i zachować obiektywizm w ocenie, mają osobiste poglądy na tę sprawę. To wszystko powoduje, że rozważania poniższe będą tylko jednym z głosów w dyskusji dotyczącej legalności i słuszności budowy rosyjsko-niemieckiego gazociągu, który prawdopodobnie ominie⁶ Polskę, a także ewentualnych działań, jakie może czy powinna podjąć Polska w tym zakresie.

II. ZOBOWIĄZANIA MIĘDZYNARODOWE PAŃSTWA MUSZĄ BYĆ OCENIANE JAKO SPÓJNA CAŁOŚĆ

„Wyrwanie ich z kontekstu” osłabia znaczenie prawa międzynarodowego, nie służąc rozwijaniu między państwami stosunków opartych na dobrej wierze i zasadzie realizacji zobowiązań. Należy przy tym pamiętać, że prawo międzynarodowe publiczne ma tę specyficzną cechę, że zobowiązania powstają także (i nawet dosyć często) poza obszarem umowy⁷, a ponadto, że każdy członek społeczności międzynarodowej ma wobec tej społeczności stałe obowiązki⁸. A zatem każdą relację w prawie międzynarodowym analizować trzeba niejako dwustronnie: po pierwsze – jako relację podmiotów zainteresowanych konkretną sprawą – wiodących spór; po drugie – jako relację konsekwencji tego

⁴ A także projektowanych.

⁵ Bądź to przychylających się do racji projektodawców gazociągu, bądź to do stanowisk pełnych obaw pominiętych państw nadbrzeżnych, akcentujących kwestie tylko polityczne czy wyłącznie prawne.

⁶ Gazprom wyklucza udział Polski w budowie Gazociągu Północnego – zob. <http://wiadomosci.onet.pl/1343625,12,1,1>.

⁷ Sprawę dodatkowo komplikuje fakt, że prawo zwyczajowe nadal jest nieco nieuchwytne. Brak wyraźnej definicji traktatowej, brak wskazań co do długości i powszechności praktyki uznawanej za prawo powodują, że państwa nadużywają niekiedy swobody w tym zakresie, uchylając się od niewygodnych zobowiązań, w przypadkach gdy istnienie zwyczaju jest trudne do udowodnienia. Poza tym przy dzisiejszym rozwoju cywilizacji, a przede wszystkim form komunikacji, zjawisko tak długotrwałe budowane jak zwyczaj, bywa lekceważone – mimo wysiłku włożonego w jego stworzenie, a jego walory dowodowe są dość skromne. To z kolei sprawia, że podmioty prawa międzynarodowego często nie uważają swoich interesów za wystarczająco zabezpieczone, jeśli na ich straży stoi zwyczaj, a to z kolei stymuluje rozwój prawa traktatowego; M. N. Shaw, *Prawo międzynarodowe*, Warszawa 2000, s. 67-82.

⁸ Wynikają one z konieczności dbania o dobro całej tej międzynarodowej wspólnoty i w każdej sytuacji powinno być to brane pod uwagę; J. Kukułka, *Pojęcie i istota wspólnot międzynarodowych*, w: *Unia Europejska...*, s. 13-24.

sporu do **interesu społeczności międzynarodowej jako wspólnoty**. Pominięcie tego drugiego ważnego aspektu poważnie zubaża ostateczną ocenę sytuacji, może ją zresztą nawet zdeformować. Innymi słowy – wszelkie sporne sprawy między podmiotami prawa międzynarodowego zawsze będą miały wielkie znaczenie dla całokształtu stosunków w społeczności międzynarodowej, dlatego nie można rozpatrywać tych sporów tak, jak gdyby podmioty wiodące spór były oderwane od wspólnoty międzynarodowej⁹. I choć klasyczne prawo międzynarodowe nie sformułowało *expressis verbis* obowiązku państw ograniczania własnych interesów dla dobra społeczności (międzynarodowej), czy choćby uwzględniania tego dobra we własnej polityce, to jednak współcześnie wiele argumentów przemawia za tym¹⁰, by państwa w swoim postępowaniu zawsze brały pod uwagę skutek, jaki wywoła owo postępowanie w szerszej społeczności. Nie kwestionując zatem w żadnym razie wiodącego znaczenia norm wynikających z Konwencji o prawie morza z Montego Bay z 10 grudnia 1982 r.¹¹ dla rozstrzygnięcia kwestii legalności budowy gazociągu i ewentualnych sprzeciwów (czy innych reakcji) państw nadbrzeżnych, zaznaczyć należy, że regulacje te nie mogą być w tej sprawie jedynym punktem odniesienia – ani co do obowiązującego prawa, ani co do politycznej oceny faktów.

III. AKTY PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO I KRAJOWEGO MAJĄCE ZASTOSOWANIE W ODNIESIENIU DO KWESTII BUDOWY GAZOCIĄGU PÓŁNOCNEGO

1. Konwencja z Montego Bay o prawie morza

Wszystkie państwa nadbrzeżne Morza Bałtyckiego są stronami tej Konwencji. Dodatkowo podkreślić trzeba, że Bałtyk jest morzem specyficznym: jest niewielki i w związku z czym trudno mówić tutaj o morzu pełnym – po „odliczeniu” obszarów mórz terytorialnych państw nadbrzeżnych zostaje już

⁹ Wydaje się, że terminu tego zbyt rzadko jeszcze się używa jako ważnego argumentu także w dyskusjach związanych z prawem. Nie jest zasadne abstrahować od faktu, że prawo międzynarodowe tworzone jest po to, aby regulować stosunki i działanie **we wspólnocie międzynarodowej**, aby zapewnić w niej ład, a jej samej jako całości jak najbardziej trwały pokój. Chodzi tu o dobrze pojętą (a pożądaną byłoby – dobrze kojarzącą się) solidarność, która ma gwarantować bezpieczeństwo ludzkości. Z drugiej strony operowanie pojęciem „wspólnoty międzynarodowej” wymaga chociażby jej zdefiniowania, co w prawie traktatowym nie zostało uczynione. Jest to potrzebne dlatego, aby wykluczyć relatywizację argumentacji – zabiegów prowadzących do wykazania, że w danej sytuacji interes „całej wspólnoty międzynarodowej – rozumianej jako interes ludzkości czy wszystkich państw – nie jest tożsamy z interesem „małej” wspólnoty (regionalnej czy nawet tylko złożonej z kilku podmiotów zainteresowanych). Ponieważ jednak traktatowe prawo międzynarodowe nie ułatwia tego zadania, konieczne jest po prostu odwoływanie się do niedocenianej zasady słuszności. O społeczności i wspólnocie międzynarodowej pisze m.in. R. Zenderowski, *Stosunki międzynarodowe*, Warszawa 2005, s. 13-17.

¹⁰ Do takich argumentów należy przede wszystkim zaliczyć dynamiczną, ale i mocno zinstytucjonalizowaną współpracę międzynarodową, głównie regionalną – działania każdego państwa wywołują szersze skutki, ponieważ tak skomplikowane i wielostronne są relacje między państwami.

¹¹ Dz. U. 2002, Nr 59, poz. 543.

niewiele¹², a należy jeszcze wziąć pod uwagę obszary wyłącznych stref ekonomicznych¹³ państw nadbrzeżnych. A zatem pytanie o legalność Gazociągu Północnego dotyczy legalności (a także możliwości, prawdopodobieństwa i słuszności) jego budowania m.in. **w obszarze polskiej wyłącznej strefy ekonomicznej, nie zaś na morzu pełnym**¹⁴. Wprawdzie w wyłącznej strefie ekonomicznej obowiązuje wiele zasad charakterystycznych dla morza pełnego, jednak z ograniczeniami wynikającymi wprost z Konwencji z Montego Bay. W Konwencji tej, wśród wolności morza pełnego, w art. 87 zawarto generalną **zasadę wolności układania podmorskich kabli i rurociągów**¹⁵. W świetle tej regulacji zastanowić się należy nad tym, jakie ewentualne ograniczenia owej wolności mogą być zastosowane w obszarze wyłącznej strefy ekonomicznej oraz jakie mogą być przesłanki tych ograniczeń, bowiem odpowiedź na to pytanie determinuje ostatecznie określenie prawa Polski i innych państw nadbrzeżnych do podejmowania działań prawnych mających na celu zablokowanie budowy gazociągu. Co prawda, Konwencja w tym zakresie nie daje jednoznacznej odpowiedzi, operuje jednak sformułowaniami, które na gruncie zasad ogólnych prawa międzynarodowego publicznego nietrudno wytłumaczyć. Jeśli zgodnie z zasadami prawa traktatowego umowę międzynarodową traktujemy jako całość, to stosownie do postanowień Konwencji z Montego Bay w praktyce prawa przysługujące państwu nadbrzeżnemu na szelfie kontynentalnym można utożsamiać z prawami państwa w wyłącznej strefie ekonomicznej, ponieważ w świetle norm Konwencji zarówno szerokość szelfu, jak i wyłącznej strefy ekonomicznej nie może przekroczyć 200 mil morskich, licząc od linii podstawowych. Sięgając więc do tej części Konwencji, która określa prawa państwa na szelfie kontynentalnym, zauważyć można, że w niej właśnie znajdują się interesujące w odniesieniu do Gazociągu Północnego regulacje:

– art. 77 ust. 3 stanowiący, że „prawa państwa nadbrzeżnego w odniesieniu do szelfu kontynentalnego nie są uzależnione od rzeczywistego lub formalnego zawładnięcia ani od jakiegokolwiek wyraźnego oświadczenia na ten temat”,

¹² A i to nie wszędzie, na co wskazuje chociażby przykład Zatoki Fińskiej, która w najwęższym miejscu ma tylko 20 mil morskich. Estonia i Finlandia nie miały jak dotąd 12-milowych stref wód terytorialnych, są one odpowiednio węższe, aby przez środek zatoki mógł przechodzić sześciomilowy międzynarodowy szlak żeglugowy. Gdyby jednak państwa te chciały poszerzyć swoje wody terytorialne w Zatoce Fińskiej, Gazociąg Północny musiałby przebiegać właśnie przez pas ich wód terytorialnych. Byłoby zatem możliwe nawet zamknięcie Zatoki Fińskiej dla Gazociągu Północnego (co można byłoby wnioskować w związku np. ze sprawą niewypuszczenia na terytorium Rosji estońskiego szefa MSZ w listopadzie 2005 r., kiedy to estoński premier wyraził jasno sprzeciw wobec planów budowy gazociągu), choć raczej można się spodziewać dążeń do uzyskania korzyści z gazociągu np. w postaci pobierania opłat za tranzyt gazu; <http://serwisy.gazeta.pl/swiat/1,34205,3010842>.

¹³ Konwencja w art. 57 definiuje tę strefę jako obszar znajdujący się poza granicami morza terytorialnego i przylegający do tego morza, który podlega specjalnemu reżimowi prawnemu ustalonemu w Konwencji, przy czym reżim ten obejmuje także prawa i jurysdykcję państwa nadbrzeżnego oraz prawa i wolności innych państw.

¹⁴ O ile trasa jego budowy tak właśnie będzie przebiegać, co nie jest jeszcze ostatecznie ustalone.

¹⁵ Przy czym art. 58 ust. 1 Konwencji, zawierający odesłanie do art. 87, wyraźnie wskazuje, że z wolności tej mogą korzystać w wyłącznej strefie ekonomicznej wszystkie państwa, o ile jest to zgodne z Konwencją.

– art. 78 ust. 2, zgodnie z którym „wykonywanie przez państwo nadbrzeżne jego praw w odniesieniu do szelfu kontynentalnego nie powinno naruszać ani powodować nieuzasadnionego zakłócenia żeglugi oraz innych praw i wolności innych państw przewidzianych w niniejszej Konwencji”;

– regulacja art. 79 dotyczącego podmorskich kabli i rurociągów, którego ust. 2 stanowi, że „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, państwo to nie może utrudniać układania lub konserwowania takich kabli lub rurociągów”; ale z kolei ust. 3 wskazuje, że „wytyczenie trasy dla układania takich rurociągów na szelfie kontynentalnym wymaga zgody państwa nadbrzeżnego”.

Uwieńczeniem analizowanych regulacji konwencyjnych w omawianym zakresie jest art. 123 Konwencji, zgodnie z którym „państwa położone nad morzami zamkniętymi lub półzamkniętymi¹⁶ powinny współpracować ze sobą w wykonywaniu swoich praw i obowiązków”. Przytoczony tu fragment art. 123 Konwencji nie zezwala na dowolne jednostronne działania, a co więcej – zobowiązuje państwa do współdziałania (wspólnego działania!), kooperacji.

Z treści przytoczonych powyżej wybranych regulacji wynika, że w istocie Konwencja generalnie nie zakazuje zbudowania gazociągu w obszarze polskiej wyłącznej strefy ekonomicznej, lecz powinno to nastąpić po uprzednim uzgodnieniu z państwami nadbrzeżnymi. A więc normy wynikające z Konwencji są adresowane do państw pozostających wobec siebie w pewnych specyficznych relacjach w związku z perspektywą budowy gazociągu: państw nadbrzeżnych z jednej strony i państw budujących gazociąg – z drugiej. Państwo nadbrzeżne w tej relacji jest podmiotem zobowiązany do znoszenia¹⁷ korzystania przez inne państwa z ich praw. Jakkolwiek jest to zasadą ogólną, to jej stosowanie:

– jest uzależnione od uzgodnienia planów inwestycji z państwem nadbrzeżnym,

– może być wyłączone w sytuacjach określonych w Konwencji, np. wówczas, gdy budowa czy eksploatacja gazociągu mogłaby wiązać się z poważnym niebezpieczeństwem ekologicznym¹⁸.

¹⁶ Za takie morze uznajemy Morze Bałtyckie.

¹⁷ To znaczy: poszanowania, czyli uznania i właściwego zagwarantowania, oraz przestrzegania, czyli nie tylko biernego respektowania, ale również realizowania w sferze stosowania prawa i w praktyce administracyjnej. Posługiwanie się tutaj terminem „znoszenie” (kojarzonym raczej pejoratywnie) nie sugeruje jedynie negatywnego (znosić, czyli zaniechać jakichkolwiek działań przeciwko) charakteru zobowiązania państwowego. Państwo nadbrzeżne nie tylko nie powinno utrudniać wykonywania swoich praw innym państwom, ale także powinno swoje prawa w omawianym obszarze wykonywać w taki sposób, by nie kolidowało to z prawami innych państw.

¹⁸ Wysuwany jest argument, że na dnie Bałtyku zatopione zostały po drugiej wojnie światowej zapasy broni chemicznej i amunicji, przy czym nie można dokładnie określić, gdzie się one znajdują. Dodatkowym ekologicznym argumentem przeciwko gazociągowi jest fakt, że Bałtyk to zamknięte małe morze i ewentualne skażenie Bałtyku stanowi poważne zagrożenie dla całego ekosystemu, a sama budowa gazociągu – dla różnorodności biologicznej; zob. <http://www.krytykapolityczna.pl/index.php?option=content&Lask=view&id=696>. Dodatkowo wskazać można, że stan świadomości

W opisywanej relacji wyraźny akcent, gdy idzie o uprawnienia, położony jest na „innych” państwach. Sytuację państwa nadbrzeżnego i owych innych państw charakteryzują w tej relacji zarówno uprawnienia, jak i zobowiązania¹⁹, z tym, że w niektórych sytuacjach państwo nadbrzeżne dysponuje czymś, co w dużym uproszczeniu można by nazwać „prawem weta”. Oznacza to ni mniej, ni więcej, że w świetle Konwencji o prawie morza państwo nadbrzeżne nie może utrudniać budowy gazociągu bez racjonalnego i rzetelnego uzasadnienia²⁰. Może jednak protestować przeciwko takiej budowie czy eksploatacji i podjąć odpowiednie kroki prawne, jeśli perspektywa budowy gazociągu czy jego eksploatacji ujawnia zagrożenie (interesów, środowiska naturalnego, bezpieczeństwa) dla państwa nadbrzeżnego. Mowa tu oczywiście o uzasadnionej obawie przed takimi zagrożeniami. Państwa zamierzające zbudować gazociąg mają obowiązek co najmniej uzgodnić jego trasę z państwami nadbrzeżnymi oraz powinny dbać o to, by ani budowa, ani eksploatacja gazociągu nie stanowiły zagrożenia dla żadnego państwa ani środowiska naturalnego.

W Konwencji wielokrotnie używa się terminu „zasada słuszności”²¹ – pojawia się on właśnie wśród przepisów o wyłącznej strefie ekonomicznej i szelfie kontynentalnym. Próżno szukać traktatowej definicji tej zasady, mimo że bywa ona wymieniana w różnych umowach międzynarodowych, co jest kolejnym argumentem za indywidualnym traktowaniem każdego spornego przypadku i zarazem wskazaniem do uwzględniania interesów wszystkich państw bałtyckich²² (na tle wspólnego interesu całej społeczności międzynarodowej jako pewnego rodzaju wspólnoty), a w razie konfliktu racji różnych państw – do ich wyważenia. Umowy międzynarodowe traktować należy jako spójną całość, stąd nie należy ignorować owej „zasady słuszności”, nawet pomimo to, że nie jest ona w Konwencji o prawie morza precyzyjnie określona.

Podkreślić też należy, że sama Konwencja nakazuje pokojowe regulowanie sporów powstałych na jej tle. Jeśli więc stanowiska państw stojących po przeciwnych stronach tak znacznie się różnią, to zawsze jest możliwe uruchomienie sądowej (międzynarodowej) procedury rozstrzygania sporów. Nawiasem mówiąc, zdumiewające jest, że w toczącej się medialnej dyskusji o gazociągu możliwość ta, choć mająca wiele zalet (jak na przykład tę najważniejszą: definitywnego rozstrzygnięcia kwestii prawnych) jest pomijana. Polityczna dyskusja, choć umożliwia wyjęcie asa z rękawa, nie daje rozwiązań. Postępowanie sądowe z kolei efekt ten gwarantuje. Niestusne jest

Rosji i brak tradycji w zakresie ochrony środowiska nie dają powodów do przypuszczeń, że państwo to będzie stosować coraz bardziej rygorystyczne normy ochrony środowiska – wskazywać na to może choćby problem degradacji środowiskowej terenów po byłych radzieckich bazach wojskowych.

¹⁹ Sytuacje te są więc podobne, jakby „równoważne”, ekwiwalentne, a relacja wzajemna skonstruowana na zasadzie balansowania, wyważenia jednych i drugich racji i interesów.

²⁰ Utrudnieniem bez uzasadnienia byłoby np. działanie motywowane jedynie względami politycznymi.

²¹ Np. w art. 59, 69, 70, 74.

²² Dla słusznego i efektywnego wykorzystania zasobów morskich. Bardzo interesująco o „słuszności” w Konwencji z Montego Bay pisze J. Gilas, *Sprawiedliwość międzynarodowa gospodarcza*, Toruń 1991, s. 128-134.

spychanie możliwości rozstrzygnięcia tego sporu przez sąd międzynarodowy poza nawias głównej debaty. Przeciwnie, powinno się taką możliwość prawną akcentować – z pewnością pomogłoby to w łagodzeniu nastrojów.

Nadmienić jeszcze należy o konstrukcji tzw. morskiego pasa przyległego, przewidzianego w Konwencji o prawie morza, lecz nieprzewidzianego w polskim prawie wewnętrznym²³. Pas taki bardziej niż wyłączna strefa ekonomiczna daje możliwość kontrolowania przez państwo nadbrzeżne tego obszaru wód dla zapewnienia ochrony prewencyjnej przy stosowaniu własnych regulacji celnych, sanitarnych, imigracyjnych czy skarbowych. Nadto państwo nadbrzeżne dysponuje w nim prawem karania za naruszenie własnych przepisów w takim samym zakresie, jak w odniesieniu do przestępstw dokonanych na obszarze swego terytorium czy na morzu terytorialnym. Jak celnie konkluduje J. Symonides, „warto byłoby mieć morski pas przyległy”²⁴, choćby dlatego, że w sprawach takich jak budowa Gazociągu Północnego zakres ochrony polskich interesów i prawa polskiego byłby wtedy szerszy.

W odniesieniu do budowy gazociągu można zastosować jeszcze przepisy co najmniej dwóch innych aktów prawa międzynarodowego.

2. Helsińska Konwencja o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego z 9 kwietnia 1992 r.²⁵

Art. 3 Konwencji nakłada na jej strony generalne zobowiązania do podejmowania indywidualnie lub wspólnie wszelkich właściwych środków ustawodawczych, administracyjnych i innych mających na celu zapobieganie zanieczyszczeniom i ich eliminację oraz popieranie odnowy ekologicznej obszaru Morza Bałtyckiego i zachowanie jego równowagi ekologicznej. Państwa są zobowiązane do działań zapobiegawczych, czyli podejmowania środków zaradczych, gdy zaistnieją podstawy do przypuszczenia, że substancje lub energia wprowadzone bezpośrednio lub pośrednio do środowiska morskiego mogą stworzyć zagrożenie dla zdrowia ludzkiego, szkodzić żywym zasobom i morskim ekosystemom, niszczyć jego walory lub przeszkadzać dozwolonemu wykorzystaniu morza nawet wtedy, gdy brakuje jednoznacznego dowodu, że istnieje związek przyczynowy między tym wprowadzaniem a jego domniemanymi skutkami²⁶. Normy wynikające z Konwencji dają Polsce podstawy do podejmowania działań zapobiegawczych w świetle ujawnionych przez Fundację Helsińską²⁷ informacji o zapasach broni chemicznej zatopionych w Bałtyku po drugiej wojnie światowej. A zatem brak podjęcia ze strony inicjatorów gazociągu działań zmierzających do unieszkodliwienia tej broni czy zabezpieczających

²³ Chodzi tu głównie o ustawę o obszarach morskich i administracji morskiej z 21 marca 1991 r., Dz. U. 1991, Nr 32, poz. 131 z późn. zm.

²⁴ J. Symonides, *Warto mieć morską strefę przyległą*, „Rzeczpospolita” z 28 stycznia 2005 r.

²⁵ Dz. U. 2000, Nr 28, poz. 346.

²⁶ Co pozostaje w oczywistym związku z polityką ochrony środowiska we Wspólnocie. Zaznaczyć trzeba, że stronami tej Konwencji są zarówno Polska, jak i Wspólnota Europejska jako całość.

²⁷ T. Kasperek, *Broń chemiczna zatopiona w Morzu Bałtyckim*, Toruń 1999; R. Tarnogórski, *Gazociąg Północny. Aspekty prawne*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2006, nr 1, s. 71-84.

przed ewentualnością jej szkodliwego działania w związku z podjęciem budowy gazociągu mógłby stanowić podstawę podjęcia ze strony Polski działań zapobiegawczych w rozumieniu Konwencji helsińskiej, w tym także zmierzających do zablokowania budowy Gazociągu Północnego. Niestety, argumenty podkreślające istnienie zagrożeń ekologicznych związanych z budową gazociągu mają poważną wadę – są bronią obosieczną. Polska może skorzystać z możliwości, jakie daje jej prawo międzynarodowe i użyć tego argumentu. Trzeba jednak zważyć, że Rosja może użyć tego samego argumentu przeciwko nam – w odniesieniu do dawniejszych planów zbudowania gazociągu przez Bałtyk między Polską a Norwegią. I – jak sądzimy – argumenty o zagrożeniach ekologicznych można w tym przypadku podnosić podobnie.

Polska jako członek Unii Europejskiej podlega normom wynikającym z Traktatu ustanawiającego wspólnotę europejską (TWE)²⁸. Członkowie Unii Europejskiej oraz ich obywatele mają pewne uprawnienia wynikające z tego traktatu. Z pewnością zaliczyć do nich można regulacje²⁹, z których wynika, że Wspólnota przyczynia się do rozwoju sieci transeuropejskich w różnych dziedzinach, m.in. w dziedzinie energetyki, co ma ułatwić obywatelom UE oraz innym podmiotom czerpanie korzyści z ustanowienia obszaru bez wewnętrznych granic. Jeśli zatem przyczynianie się do rozwoju sieci transeuropejskich jest jednym z priorytetów polityki wspólnotowej, to trudno zaprzeczyć, że budowa gazociągu leżącego w strefach ekonomicznych kilku różnych państw, w tym członków UE (bez uzgodnienia z tymi państwami choćby zamiaru podjęcia takich działań) i omijającego część tych państw w taki sposób, że nie będą miały one możliwości pobierania gazu (bo nie przewidziano dla nich odgałęzienia), nie idzie w parze z priorytetami polityki wspólnotowej m.in. w dziedzinie energetyki. Brak wspólnej polityki energetycznej niczego tu nie przesądza i nie zmienia (a z pewnością taki brak nie powinien być równoznaczny z brakiem zainteresowania budową gazociągu). Jest to bowiem jednostronne (nielojalne wobec Wspólnoty i jej członków³⁰) podejmowanie działań uniemożliwiających państwom, ich obywatelom i innym podmiotom pełne czerpanie korzyści z przynależności do Unii Europejskiej, co stoi w sprzeczności z jej obowiązującym prawem. Zdumiewająca jest w tym kontekście całkowita bierność Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego. Wydaje się, iż organy UE powinny zająć w tej sprawie wyraźne stanowisko. Bezczyność osłabia zaufanie do instytucji Wspólnot, świadczy o ich podleganiu wpływom politycznym, o niewystarczającym uwzględnianiu interesów niektórych członków UE, a być może o niewystarczającym instrumentarium działań w tego typu sprawach. Może też być po prostu zwyczajnym wyrazem pragnienia politycznego przetrwania za wszelką cenę³¹.

²⁸ Dz. U. 2004, Nr 90, poz. 864/2.

²⁹ Tytuł XV TWE.

³⁰ Zasada lojalności (solidarności) wspólnotowej wynikająca z art. 5 TWE jest przeciwieństwem jednej z zasad konstrukcyjnych systemu prawa wspólnotowego – na ten temat pisze np. M. Novak-Stief, *Instrumenty prawne i podstawowe zasady prawa WE*, w: *Integracja europejska – podstawy prawa wspólnotowego*, red. P. Maro, Łódź 2001, s. 43-44.

³¹ W sensie: doczekania do końca kadencji. Bardzo interesujący pogląd na tę sprawę prezentują: Z. Brodecki i T. Koncewicz, *Sztuka korzystania z prawnego wymiaru integracji*, „Rzeczpospolita”

Dodatkowo wreszcie, jeśli nawet podkreśla się aktualnie brak wspólnej polityki energetycznej, to z pewnością nie powinno się tego traktować w kategorii sukcesów. Troska o bezpieczeństwo energetyczne obszaru Unii Europejskiej powinna być jednym z jej celów³². Brak wyraźnego określenia oczekiwań i interesów w tym względzie sprzyja Rosji (jako jednemu z gospodarczych partnerów UE, a przede wszystkim jako jednemu z jej głównych dostawców surowców), nieformalnie zezwalając na stawianie warunków i stosowanie narzędzi politycznego nacisku.

Analiza regulacji prawnomiędzynarodowych w sprawie budowy Gazociągu Północnego powinna jeszcze zostać wsparta wskazaniem na właściwe **regulacje prawa polskiego**, choćby z tego względu, że sama Konwencja o prawie morza nakazuje państwom korzystającym ze swoich praw w wyłącznej strefie ekonomicznej innego państwa przestrzeganie prawa wewnętrznego państw nadbrzeżnych. W prawie polskim należy odnieść się tutaj do ustawy o obszarach morskich RP i administracji morskiej, która wyraźnie określa warunki budowy rurociągów w polskiej wyłącznej strefie ekonomicznej. Określa je art. 27 ustawy, zgodnie z którym taka budowa jest dozwolona, o ile nie utrudnia wykonywania praw państwa polskiego i o ile trasa budowy i sposób utrzymania rurociągu będą z władzami Polski uzgodnione. Sama ustawa wskazuje także ministra właściwego do wydania zgody na lokalizację i sposób eksploatacji rurociągu, a ponadto przyznaje temu ministrowi prawo do cofnięcia wydanej zgody w razie naruszenia poczynionych uzgodnień. Taka konstrukcja wyklucza możliwość całkowicie dowolnego i jednostronnego działania Niemiec i Rosji.

Na tle przedstawionych powyżej różnorodnych aspektów prawnych pojawiających się w odniesieniu do omawianej kwestii w obszarze prawa międzynarodowego publicznego, prawa wspólnotowego i prawa wewnętrznego (polskiego) wyłania się wnioski, że ani Rosja, ani Niemcy nie powinny być przystępować do podpisania wstępnej umowy bez poczynienia jakichkolwiek uzgodnień z Polską. Wynika to zarówno z prawa międzynarodowego publicznego, jak i z prawa wewnętrznego Polski, które właśnie w świetle prawa międzynarodowego musi być respektowane. Ale można na tę sprawę spojrzeć także z innej strony i ten punkt widzenia wydaje się w tym przypadku najbardziej pożądany. Ujmując rzecz najprościej: w interesie ekonomicznym i politycznym Polski jest, by gazociąg przebiegał przez obszar lądowy naszego

z 5 czerwca 2006 r. Autorzy wyraźnie wskazują na obowiązki ciążące na państwach członkowskich Wspólnoty Europejskiej, a w szczególności na obowiązek lojalności właśnie i obowiązek bieżącego konsultowania z Komisją swoich poczynań dla uniknięcia (funkcja prewencyjna!) naruszenia prawa wspólnotowego. Dlatego właśnie to kompetentne władze Wspólnoty mają możliwość ustalenia, w jakim zakresie sprawa wkracza w obszar prawa wspólnotowego. Jedynym minusem tego rozwiązania jest autonomia Komisji w tej kwestii – działa ona z własnej inicjatywy, a więc państwo nie może wnioskować o skierowanie przez Komisję do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości skargi o naruszenie przez inne państwo prawa wspólnotowego. Może natomiast (choć to powinno być ostatecznością) samo skierować spór z owym innym państwem na drogę postępowania przed ETS. Bardzo znamieną jest opinia autorów przytaczanego artykułu, zgodnie z którą „państwo postępujące w sposób jednostronny lekceważy swoje wspólnotowe obowiązki i narusza podstawowe założenie o integracji jako wspólnocie interesów i celów”.

³² Szczegółowo na ten temat: E. Wyciszkievicz, *Perspektywy wspólnej polityki bezpieczeństwa energetycznego Unii Europejskiej*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2006, nr 1, s. 49-70.

państwa, choćby po to, by mieć do tego gazu względnie regularny³³ dostęp, by np. pobierać opłaty za tranzyt, by móc negocjować jak równorzędny partner, by stworzyć możliwość zatrudnienia polskim firmom itp. Zatem zadaniem polskich władz, a przede wszystkim polskiej dyplomacji, jest przekonanie Rosji i Niemiec do tego rozwiązania. Tymczasem sprawa Gazociągu Północnego ujawniła poważną słabość polskiej dyplomacji. Nie dlatego, że nie zdołała ona zapobiec projektom budowy gazociągu i ostatecznie podpisaniu umowy, lecz dlatego głównie, że plany te, o których było wiadomo od dawna, lekceważono. Być może uważano je tylko za polityczną prowokację, wyłącznie instrument wywierania nacisku. Być może uważano, że nawet jeśli plany takie uda się zrealizować, to nie zaszkodzi to budowie drugiej odnogi gazociągu jamalskiego. Być może wreszcie nie doceniano tego zagrożenia i wynikało to z przekonania, że ani Rosja, ani Niemcy nie zdecydują się ostatecznie na tak wielkie koszty. Jednym z zadań służby zagranicznej i podstawową funkcją dyplomacji jest regularna i staranna dbałość o rozwijanie dobrosąsiedzkich stosunków – tymczasem ciągle właściwie nie wiadomo, który z naszych sąsiadów (bliższych lub dalszych) gotów jest poprzeć polskie protesty w tej sprawie³⁴. Brak sojusznika siłą tych protestów poważnie osłabia, niwecząc argument o wspólnym interesie państw nadbrzeżnych Morza Bałtyckiego. Słabość polskiej dyplomacji uwidacznia także ewidentny brak recepty na negocjowanie w tej sprawie, a nawet postrzeganie ewentualnych negocjacji w kategoriach dyshonoru.

IV. WNIOSKI

Celem powyższych uwag było obrazowe i krótkie przedstawienie argumentów w odniesieniu do perspektywy budowy Gazociągu Północnego. Znakomita ich część, zwłaszcza prawnych, została już wcześniej szczegółowo omówiona w tych rozważaniach. Część pozostała, odnosząca się bardziej do politycznej niż prawnej sfery zagadnienia, jedynie sygnalizowano – nie z powodu ich ignorowania, lecz po to, aby zaakcentować aspekty prawne omawianego zagadnienia i dzięki temu uzyskać bardziej obiektywny wymiar naszych rozważań. Nie pomijamy ani nie lekceważymy argumentów politycznych w tej sprawie, bowiem jedną ze specyficznych cech prawa międzynarodowego publicznego jest jego „zachodzenie” na sferę polityki, co powoduje, że sfer tego prawa i polityki nie daje się całkowicie oddzielić. Argumenty polityczne mają jednak tę szczególną cechę, że „za” dla jednego państwa będzie argumentem „przeciwko” dla innego. Stąd zdecydowano się na

³³ Względny w tym sensie, że Rosja jest niestabilna politycznie i nieprzewidywalna, więc to, czy gazociąg będzie na naszym terenie, czy poza nim, jeśli będziemy mieć dostęp do jakiegoś jego odgałęzienia, nie wyklucza „zakręcenia kurka z gazem” pod byle pretekstem i nie uniemożliwi tego żadna umowa międzynarodowa.

³⁴ Wydaje się, że możemy liczyć tylko na Szwecję, głównie ze względu na jej przywiązanie do surowych norm ochrony środowiska i poważne traktowanie ochrony praw człowieka. Poza tym Szwedzi zawsze rywalizowali z Rosją o wpływy na Bałtyku i z pewnością będą chcieli zaakcentować swoje stanowisko w tej sprawie.

skoncentrowanie rozważań właśnie w obszarze prawa międzynarodowego, nie negując jednak politycznych aspektów budowy Gazociągu Północnego.

Argumenty za budową gazociągu:

- prawo Rosji i Niemiec do korzystania z wolności morza pełnego,
- interesy ekonomiczne (i w domyśle polityczne) Rosji i Niemiec,
- kwestie dotyczące stworzenia odgałęzienia gazociągu dla Polski będzie można także później uzgodnić (a przynajmniej próbować).

Argumenty przeciw budowie gazociągu:

- nie będziemy korzystać z tego gazu, ponieważ nie przewidziano odgałęzienia dla Polski (przynajmniej na razie);
- budowa gazociągu biegnącego przez Bałtyk jest znacznie droższa, niż gdyby przebiegał on przez obszar lądowy Polski (jak wcześniej planowano);
- istnieje większe prawdopodobieństwo zagrożenia atakami terrorystycznymi – nie można podmorskiego gazociągu tak dobrze chronić, jak na obszarze lądowym;
- co najmniej kontrowersyjna jest rola, jaką ówczesny kanclerz Niemiec Schröder odegrał w zarządzaniu Gazpromem i jego promowaniu; dodatkowo pejoratywny jest wydźwięk faktu, że sprawa gazociągu miała odwrócić uwagę od spadającego poparcia dla Schrödera;
- pejoratywne analogie historyczne – porozumienia Rosji i Niemiec w przeszłości przynosiły dramatyczne skutki dla Polski i Europy;
- bezpieczeństwo energetyczne Polski jest zagrożone – ten argument bywa, co prawda, deformowany w mediach, ponieważ trudno w ogóle mówić o jakimkolwiek bezpieczeństwie energetycznym, jeśli by dostawca gazu był ten sam – nieprzewidywalna Rosja.

Całkowite pominięcie opinii Polski w sprawie Gazociągu Północnego stawia nasz kraj w trudnej sytuacji międzynarodowej, deprecjonuje jego znaczenie i zdolności negocjacyjne, mało tego – staje się (czy stać się może) pretekstem do dalszych takich kroków (lekceważenia Polski, traktowania nas właśnie jako nieprzewidywalnego partnera i utrwalania takiego obrazu Polski w świadomości społeczności międzynarodowej). Dlatego w dobrze pojętym interesie politycznym i ekonomicznym Polski jest przekonanie Rosji, że jesteśmy wiarygodnym, stabilnym partnerem, że w jej interesie leży budowa tańszego gazociągu przebiegającego przez lądowy obszar Polski i że można się z Polską porozumieć. Podejmowanie działań prawnych w tej sprawie powinno być dokonywane ze szczególną ostrożnością z uwagi na mogące wystąpić negatywne dla Polski konsekwencje ekonomiczne i polityczne. Począwszy od rzeczowej argumentacji aż po sensowne kroki prawne, Polska powinna z umiarem, ale bardzo konsekwentnie akcentować swoje stanowisko.

*Dr Izabela Gawłowicz jest adiunktem
Uniwersytetu Szczecińskiego.*

*Dr hab. Piotr Łaski jest profesorem
Uniwersytetu Szczecińskiego.*

RUSSIAN-GERMAN NORTHERN GAS PIPELINE
IN THE INTERNATIONAL LAW CONTEXT

Summary

The authors analyse the issue of the Northern Gas Pipeline construction through the Baltic Sea from the perspective of international public law, Polish law and the interest of international society as a community. Poland is a reliable and stable partner and it is in Russias best interest to lay a cheaper Gas Pipeline passing through Poland's land area.

Therefore it is a diplomatic challenge for Poland to convince the international community that Russia's plans related to the Northern Gas Pipeline are not based on economic premises.

Poland's economic and political interest requires taking on that challenge, even though Russia has no strong traditions in the sphere of sensitive diplomatic actions. Unfortunately, the problem of the Northern Gas Pipeline does not lie merely in the legal sphere, and the spheres of politics and law blend, blurring the internal boundaries.

Key words: Northern Gas Pipeline, right to lay under-sea installations, law of the sea, common interest of the Baltic states, exclusive economic zone.