

BARBARA JANUSZ-PAWLETTA

OCHRONA ŚRODOWISKA NATURALNEGO ZALEWU WIŚLANEGO W ASPEKCIE PLANÓW JEGO GOSPODARCZEGO WYKORZYSTANIA

Istniejący status prawny Zalewu Wiślanego i Mierzei Wiślanej, uregulowany polsko-radzieckimi umowami i uzupełniony przepisami z początku lat 90., budzi sprzeciw strony polskiej.

Planowany kanał przez Mierzę Wiślaną przebiegałby po obszarze objętym szczególną ochroną prawną zarówno przez prawo wewnętrzne, jak i europejskie (Natura 2000).

W chwili obecnej z prawnego punktu widzenia trudno jest przesądzać o powodzeniu takiego przedsięwzięcia. Sama decyzja podjęcia realizacji budowy kanału powinna zostać poprzedzona dogłębными badaniami opłacalności tej inwestycji. Chodzi tu o unikalne walory naturalne Zalewu i Mierzei. Może też pociągnąć za sobą pewne komplikacje w stosunkach Polski z Rosją.

1. WSTĘP

Z uwagi na unikalne walory naturalne Zalewu Wiślanego znajduje się on pod szczególną ochroną zarówno prawa polskiego, jak i europejskiego. Oprócz walorów ekologicznych obszary te odznaczają się dużym potencjałem gospodarczym, wynikającym z korzystnego geograficznego usytuowania Zalewu w bezpośredniej bliskości Morza Bałtyckiego. Potencjał ten nie jest jednak odpowiednio wykorzystywany ze względu na trwający od ponad dziesięciu lat brak porozumienia między Polską a Rosją w sprawie zakresu wolności żeglugi po Zalewie. Chodzi przede wszystkim o częste ograniczanie swobody żeglugi polskich statków przez Cieśninę Pilawską, będącą jedynym połączeniem Zalewu z Morzem Bałtyckim, a także całkowite wyłączenie statków innych niż polskie i rosyjskie z prawa żeglugi po Zalewie. Wynikające stąd ograniczenia w gospodarczym wykorzystaniu Zalewu przyczyniły się do otwarcia dyskusji na temat możliwości budowy kanału przez Mierzę Wiślaną. Taki kanał połączyłby polską część Zalewu bezpośrednio z Bałtykiem, przyczyniając się w ten sposób do gospodarczego otwarcia regionu. Przed podjęciem tej –

wydawałoby się – gospodarczo korzystnej inwestycji należy jednak szczegółowo rozważyć ewentualne szkody, jakie w ten sposób mogą zostać uczynione przyrodniczym walorom całego regionu. Na początek należy więc przyrzeć się całości uprawnień i zobowiązań państw nadbrzeżnych odnośnie do użytkowania Zalewu, by następnie przejść do analizy obowiązujących regulacji prawnych, które są wyłącznie poświęcone ochronie jego naturalnego środowiska. Taka kolejność postępowania umożliwi naszkicowanie odpowiednich kroków prawnych, które należałoby przedsięwziąć na wypadek podjęcia decyzji o budowie kanału łączącego Zalew Wiślany z Bałtykiem przez Mierzeję, koniecznych dla ochrony walorów przyrodniczych regionu.

2. GOSPODARCZO-POLITYCZNE ZNACZENIE ZALEWU WIŚLANEGO A JEGO WALORY PRZYRODNICZE

Zalew Wiślany położony jest na wschód od Zatoki Gdańskiej i rozciąga się aż po granice położonego w Rosji Kaliningradu, gdzie zwany jest Zalewem Kaliningradzkim. Region Zalewu obejmuje 23 870 km², z czego sam basen Zalewu ma powierzchnię 838 km². Ze względu na swą szczególną sytuację geograficzną zbiornik charakteryzuje się dużą różnorodnością i bogactwem przyrodniczym, stanowiącymi o jego turystycznej atrakcyjności. W wodach Zalewu występuje kilkadziesiąt gatunków ryb i zamieszkuje go wiele rodzajów ptactwa wodnego i błotnego. W nieznaczej odległości od Zalewu można spotkać liczne dodatkowe atrakcje przyrodnicze, jak np.: rezerваты ornitologiczne „Jezioro Drużno” i „Zatoka Elbląska”, czy Park Krajobrazowy „Wysoczyzna Elbląska”. Godny zwiedzenia jest zlokalizowany w Raczkach Elbląskich najniższy punkt w Polsce: 1,8 m p.p.m. Nie tylko polska część Zalewu ma wysokie walory przyrodnicze i turystyczne, lecz również wody Zalewu znajdujące się na terenie Obwodu Kaliningradzkiego objęte są ochroną przyrody, a także znajduje się tam Narodowy Park Przyrodniczy „Prawdinskij”.

Dzięki swej dobrze rozwiniętej infrastrukturze usługowo-turystycznej Zalew jest nie lada atrakcją w skali całego otaczającego go regionu. Na Mierzei Wiślanej na turystów czekają wielokilometrowe piaszczyste plaże, a sam Zalew jest dogodnym miejscem do uprawiania różnego rodzaju rekreacji wodnych i leśnych, a zimą sportów bojerowych. Przez cały rok można tu zwiedzać okoliczne zabytki kultury i hydrotechniki. O dużej atrakcyjności Zalewu decydują nie tylko jego walory turystyczne, lecz również jego potencjał gospodarczy, związany przede wszystkim z handlem morskim, rybołówstwem, a także transportem wodnym – pasażerskim i towarowym – odbywającym się w wielu portach Zalewu. Jednym z największych gospodarczych walorów

Zalewu Wiślanego są znajdujące się na wybrzeżu tzw. Sambii najbogatsze na świecie złoża bursztynu, a na sąsiednich Żuławach występują bardzo urodzajne tereny rolnicze.

Choć geograficznie Zalew Wiślany stanowi jedną całość, politycznie został on jednak podzielony i obecnie jego część należy do Polski (tylko 328 km²), a reszta do Rosji. Podział wód Zalewu Wiślanego pomiędzy ZSRR i Polskę zdecydował o konieczności uregulowania całości zagadnień dotyczących sposobu jego użytkowania, w tym prawa do żeglugi, rybołówstwa czy wydobycia surowców naturalnych. Rozpatrując to jakże istotne zagadnienie użytkowania Zalewu, należy pamiętać, iż każda działalność gospodarcza na Zalewie pociąga za sobą określone skutki dla środowiska naturalnego. Zatem z uwagi na biologiczną cenność tego zbiornika, a także jego ogromną rolę w zapewnieniu sprawnego funkcjonowania i rozwoju całego regionu, istotne jest dokładne zbadanie podstaw prawnych mających na celu ochronę tego naturalnego dziedzictwa. I właśnie te kwestie będą przedmiotem poniższego wywodu. Ze względu więc na istniejącą współzależność użytkowania Zalewu Wiślanego i konieczność zapobiegania jego zanieczyszczeniu należy gruntownie przyrzeć się obowiązującym przepisom prawnym regulującym ochronę środowiska Zalewu, szczególnie w aspekcie ewentualnego gospodarczego wykorzystania Zalewu w przeszłości.

3. ŹRÓDŁA PRAWNE OBOWIĄZUJĄCE NA ZALEWIE WIŚLANYM

Granica polsko-radziecka na Zalewie Wiślanym została ustalona umową stron z 16.08.1945 r., dzieląc ten obszar między oba kraje¹, a wody Zalewu klasyfikując jako odpowiednio wody wewnętrzne Polski i ZSRR. Tym samym wydzielone części Zalewu znalazły się pod całkowitą i wyłączną władzą państw nadbrzeżnych. Obok wyżej wskazanej umowy z 1945 r. istnieje kilka innych aktów uzgodnionych przez Polskę i Rosję regulujących prawnomiędzynarodowy reżim użytkowania Zalewu Wiślanego. Chodzi m.in. o umowę między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich o wytyczeniu istniejącej polsko-radzieckiej granicy państwowej w części przylegającej do Morza Bałtyckiego z 5.03.1957 r.², porozumienie między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich o gospodarce wodnej na wodach granicznych z 17.06.1964 r., porozumienie między Rządem

¹ Umowa o polsko-radzieckiej granicy państwowej z 16.08.1945 r., Dz.U. z 1946, Nr 2, poz. 5 i Dz.U. z 1947, Nr 35, poz. 167.

² Umowa z 5.03.1957 r., Dz.U. z 1958 r., Nr 37, poz. 166 i 169.

Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o współpracy północno-wschodnich województw Rzeczypospolitej Polskiej i Obwodu Kaliningradzkiego Federacji Rosyjskiej z 22.05.1992 r., a także umowę między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o współpracy transgranicznej podpisaną 2.10.1992 r. w Warszawie. Zaliczenie wód Zalewu Wiślanego do tzw. wód granicznych ZSRR i Polski niejako zmusiło oba państwa do szczególnej współpracy w zakresie sposobów użytkowania Zalewu oraz do wzajemnej pomocy w kwestiach związanych z tą problematyką.

4. REŻIMY UŻYTKOWANIA ZALEWU WIŚLANEGO NA PODSTAWIE UMÓW POLSKO-RADZIECKICH

Mimo deklarowanej przez oba kraje zarówno gotowości do wzajemnej współpracy w korzystaniu z wód Zalewu Wiślanego, jak i ich pragnienia uregulowania wszystkich istniejących problemów w duchu dobrosąsiedzkiej współpracy, kolejne rundy rokowań prowadzonych od początku lat 90. nie przyniosły dotychczas ostatecznego rezultatu. Najistotniejszym punktem spornym dotyczącym sposobu użytkowania Zalewu Wiślanego jest kwestia wolności żeglugi po Zalewie. Z faktu nieograniczonego zwierzchnictwa terytorialnego państwa nad jego wodami wewnętrznymi, do których zalicza się wody Zalewu, wynika prawo państwa do regulowania dostępu obcych statków do tego obszaru. Zgodnie z obowiązującymi polsko-radzieckimi umowami z praw na swobodę żeglugi po wodach Zalewu Wiślanego i Cieśniny Pilawskiej mogą korzystać jedynie statki rosyjskie, a także – w czasie pokoju – statki handlowe płynące pod polską banderą do portu w Elblągu i z powrotem. W razie chęci przekroczenia granicy przez inne obiekty pływające, np. statki pasażerskie, istnieje wymóg zawarcia przez strony tej umowy specjalnego porozumienia. Statki państw trzecich są całkowicie pozbawione prawa żeglugi w Zalewie. Powołując się na swój interes narodowy, a także chęć gospodarczego ożywienia regionu Zalewu, już od początku lat 90. Polska dąży do zmiany tych regulacji, lecz jej wysiłki natrafiają na nieustanny sprzeciw strony rosyjskiej.

4.1. REŻIM ŻEGLUGI NA ZALEWIE WIŚLANYM

Żegluga po Zalewie Wiślanym ma podwójny wymiar. Z jednej strony ma ona nieocenione znaczenie dla rozwoju gospodarki regionalnej, ale jednocześnie wywiera ogromny, często negatywny, wpływ na stan jego środowiska

naturalnego. Żegluga jest jednym z tych rodzajów aktywności ludzkiej na morzu, które mogą w znacznym stopniu obciążać stan wodnego środowiska naturalnego. To właśnie ze statków rybackich wyrzucane są odpady zanieczyszczające środowisko naturalne, a także to właśnie one przyczyniają się do wprowadzania do zbiorników wodnych nowych agresywnych organizmów, które potem niszczą naturalny biosystem zbiornika. Obecne występujące problemy między Polską a Rosją dotyczące regulowania tej kwestii nie sprzyjają rozwojowi całokształtu ram prawnych chroniących środowisko Zalewu. Ponieważ zagadnienie swobody żeglugi jest dla strony polskiej sprawą najistotniejszą, dalsza współpraca obu krajów na Zalewie wydaje się możliwa jedynie po uregulowaniu tej kwestii.

Żeglugę statków polskich przez Cieśninę Piławską reguluje Protokół umowy z 1945 roku o polsko-radzieckiej granicy państwowej, który nigdy nie został oficjalnie opublikowany. Protokół odnosi się do czasu pokoju i zezwala statkom handlowym płynącym pod polską banderą na przechodzenie przez Cieśninę Piławską do portu w Elblągu i z powrotem. Ustalenia te zostały potwierdzone w umowie o stosunkach prawnych na polsko-radzieckiej granicy państwowej oraz współpracy i wzajemnej pomocy w sprawach granicznych podpisanej między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich 15.02.1961 r.³. Umowa ta zakazała obiektom pływającym na przebywanie w pobliżu granicy na Zalewie Wiślanym, by ją chronić. Wyłączeniem tym nie objęto statków obsługujących tę granicę oraz statków handlowych. Postawiony został również wymóg zawarcia specjalnego porozumienia stron celem uregulowania zasad przekraczania granicy przez obiekty pływające należące do obu stron w sytuacjach nieprzewidzianych przez tę umowę. Obiektom pływającym zakazano przybijania do brzegu drugiej strony z wyjątkiem stanu wyższej konieczności.

Współpraca Polski i Rosji w dziedzinie transportu ma dla obu stron duże znaczenie, co zostało podkreślone w umowie o współpracy transgranicznej zawartej między tymi krajami 2.10.1992 r. Dodatkowo w Porozumieniu o współpracy północno-wschodnich województw RP i Obwodu Kaliningradzkiego Federacji Rosyjskiej zawartym przez Polskę i Rosję dnia 22.05.1992 r. strony wyraziły zamiar tworzenia warunków sprzyjających tej współpracy m.in. w dziedzinie transportu morskiego. W związku z tym organy administracji państwowej i samorządów, podmioty gospodarcze, a także organizacje społeczne zostały uprawnione do nawiązywania ze sobą odpowiednich porozumień i kontaktów. Strony zobowiązały się również stwarzać korzystne warunki dla wspólnych, zgodnych z ustawodawstwem wewnętrznym obu stron, inwestycji oraz m.in. dla wymiany towarów i usług. W celu zapewnienia odpowiednich połączeń transportowych wewnątrz regionów, jak również połączeń tranzytowych, strony podjęły się rozpatrzenia możliwości zorganizowania międzynarodowych

³ Ustawa z 26.10.1961 r., Dz.U. Nr 47, poz. 253, art. 14.

przewozów pasażerskich łączących miasta położone na terytorium Polski z ośrodkami miejskimi w Obwodzie Kaliningradzkim. Zobowiązały się one także do rozszerzenia przewozów morskich i śródlądowych pomiędzy portami obu regionów. Porozumienie nie wniosło jednakże żadnych zmian do treści umowy z 1961 r. dotyczącej zezwoleń na żeglugę po Zalewie Wiślanym i Cieśninie Pilawskiej udzielanych wyłącznie statkom pływającym pod banderami polską i rosyjską z wyłączeniem państw trzecich.

Mimo istnienia tych dość szczegółowych regulacji prawnych strona rosyjska odmawia ważności protokołowi z 1945 r. i na tej podstawie często uniemożliwia przepływ polskich statków przez Cieśninę Pilawską, będącą jedyną drogą morską łączącą Zalew Wiślany z Bałtykiem. Cieśnina Pilawska nie ma charakteru międzynarodowego, co powoduje, że nie znajdują tu zastosowania ani prawo przejścia tranzytowego charakterystyczne dla cieśnin międzynarodowych, ani zasada wolności żeglugi i przelotu wyłącznie w celu szybkiego i nieprzerwanego tranzytu przez nią. Zgodnie ze stanowiskiem zajmowanym zarówno przez rosyjski, jak i polski MSZ Cieśnina Pilawska jest zatem cieśniną wewnętrzną, ponieważ łączy ona część wód Zalewu Wiślanego, uznanych za wody wewnętrzne Rosji, z obszarem Bałtyku stanowiącym morze terytorialne Rosji. Wewnętrzny charakter Cieśniny Pilawskiej powoduje, iż każdorazowe przejście przez nią obcych statków – w tym wypadku polskich – co do zasady wymaga zgody władz Federacji Rosyjskiej. Zmiany tych regulacji, tj. konieczności każdorazowej zgody Rosji na przepływ, a także ograniczony charakter prawa do żeglugi przez Cieśninę Pilawską, są głównymi kwestiami podnoszonymi przez Polskę w rozmowach o zmianie statusu prawnego Zalewu Wiślanego.

4.2. REŻIM WYKORZYSTANIA WÓD GRANICZNYCH NA ZALEWIE WIŚLANYM

Zasadnicze znaczenie dla rozwoju współpracy państw, których granice przebiegają po obszarze jednego zbiornika wodnego, np. takiego, jakim jest Zalew Wiślany, ma sposób zorganizowania współpracy tych krajów w kwestii wykorzystania wód granicznych. Współpraca w tej kwestii wpływa również w dużej mierze na ogólny stan współpracy nadgranicznej w kwestiach ochrony przyrody. W Porozumieniu Polski i ZSRR odnośnie do sposobu wykorzystania wód granicznych z 1964 r. strony uregulowały użytkowanie tych wód, a także dokonały koniecznych ustaleń dotyczących zagadnień hydrologiczno-meteorologicznych oraz komunikacji, m.in. na drogach wodnych. Strony uzgodniły również możliwość zawarcia specjalnych porozumień w tej kwestii oraz co do podejmowania odpowiednich kroków celem utrzymywania w dobrym stanie odcinków dróg wodnych otwartych dla ruchu.

Bardziej szczegółowe przepisy odnoszące się do gospodarczego wykorzystania wód granicznych zawiera porozumienie z 17.07.1964 r. Zostało ono podpisane celem usprawnienia współpracy umawiających się stron i dotyczyło działalności gospodarczej i naukowo-technicznej w dziedzinie gospodarki wodnej na tym obszarze. Oba państwa zobowiązały się do dokonywania wspólnych uzgodnień w sprawie wszelkich podejmowanych działań mogących wywołać zmiany istniejącego stanu gospodarki wód. Postanowiono także, że strony będą się wzajemnie konsultować przy opracowywaniu zamierzeń i uzgadniać plany rozwoju gospodarki wodnej na obszarach granicznych, a także udzielać sobie wzajemnej pomocy w takich przedsięwzięciach. Strony zgodziły się również, że na wodach granicznych żadna z nich nie będzie wykonywać jakichkolwiek robót, które mogłyby mieć wpływ na gospodarkę wodną drugiej strony, bez uprzedniego uzgodnienia z nią tego faktu. Ujęcie i odprowadzenie wody z obszaru wód granicznych oraz odprowadzenie ścieków do wód granicznych miało być każdorazowo uzgadniane przez umawiające się strony.

W Porozumieniu o współpracy północno-wschodnich województw RP i Obwodu Kaliningradzkiego Federacji Rosyjskiej z 22.05.1992 r. zapowiedziano, że właściwe organy opracują i będą realizować programy dotyczące gospodarki wodnej na wodach granicznych.

4.3. REŻIM RYBOŁÓWSTWA W ZALEWIE WIŚLANYM

Rybołówstwo wywiera ogromny wpływ na stan środowiska naturalnego każdego zbiornika wodnego, ponieważ jest ono jednym z głównych sposobów gospodarczego wykorzystania obszarów wodnych. Zgodnie z umową z 1961 r. prawo do połowów na Zalewie Wiślanym mają osoby zamieszkałe na terenie Polski i ZSRR. Zasięg terytorialny wykonywania tego prawa został ograniczony do linii granicy, a jego realizacja powinna pozostawać w zgodzie z prawem obowiązującym na terytorium danego państwa. Chodzi tu o regulacje prawa wewnętrznego danego kraju przewidujące, że w pobliżu granicy obu państw połowy są zabronione. Umowa z 1961 r. zobowiązała właściwe władze naczelne obu stron do zawarcia szczegółowego porozumienia w sprawie ochrony i hodowli ryb w wodach granicznych oraz zakazu wyławiania niektórych ich gatunków. Dodatkowo władze te zostały zobowiązane, by w miarę potrzeby porozumiewać się we wszystkich sprawach związanych z ochroną zwierząt i ptaków występujących na poszczególnych odcinkach granicy. Regulacje dotyczące rybołówstwa nie zawierają żadnych przepisów szczegółowych związanych z ochroną środowiska w aspekcie zużywania zasobów naturalnych zbiornika.

4.4. REŻIM WYDOBYCIA ZASOBÓW NATURALNYCH Z ZALEWU WIŚLANEGO

Istniejący współcześnie surowy reżim wydobywania zasobów naturalnych z dna Zalewu Wiślanego jest korzystny dla zachowania dobrego stanu jego środowiska naturalnego. Brak kontroli działalności wydobywczej mógłby mieć znaczny negatywny wpływ na cały region Zalewu. Umowa z 1961 r. co do zasady zabrania wykonywania prac górniczych oraz innych czynności związanych z poszukiwaniem bogactw mineralnych w pasie nadgranicznym o szerokości 20 mil. Cofnięcie tego zakazu byłoby możliwe jedynie na podstawie porozumienia odpowiednich władz państw–stron tej umowy.

4.5. REŻIM OCHRONY ŚRODOWISKA ZALEWU WIŚLANEGO

Istniejące przepisy polsko-rosyjskich umów dotyczące ochrony przyrody Zalewu Wiślanego są raczej skrótowe. W cytowanej uprzednio umowie z 1961 r. Polska i ZSRR zgodziły się, że konieczne jest zastosowanie właściwych środków dla ochrony środowiska wód granicznych, aby nie dopuścić do ich zatrucia lub zanieczyszczenia. W porozumieniu odnoszącym się do gospodarki wodnej obu państw na wodach granicznych z 17.07.1964 r. strony zobowiązały się dbać o utrzymanie czystości wód granicznych, stosować odpowiednie środki oczyszczania i unieszkodliwiania ścieków, a także potwierdziły, że nie będą zrzucać ścieków do Zalewu. Mocą Porozumienia z 22.05.1992 r. o współpracy północno-wschodnich województw RP i Obwodu Kaliningradzkiego Federacji Rosyjskiej strony zobowiązały swe właściwe organy do opracowania i realizacji programów dotyczących ochrony środowiska na terenach pogranicznych. Zapowiedziana współpraca miała objąć m.in. uzgadnianie planowanych przedsięwzięć w celu wyeliminowania ich negatywnego wpływu na środowisko sąsiednich regionów. Jednakże największy rozwój regulacji w sprawie ochrony Zalewu nastąpił dopiero wraz z objęciem Zalewu Wiślanego ochroną prawną Unii Europejskiej w ramach programu Natura 2000, o czym mowa będzie w dalszej części tych rozważań.

5. OGRANICZONA ŻEGLUGA PRZYCZYNKIEM DO DYWAGACJI O KANAŁ PRZEZ MIERZEJĘ WIŚLANĄ

Jak wcześniej wspomniano, dotychczasowe niepowodzenia w negocjacjach z Rosją dotyczących zmiany reżimu prawnego żeglugi po Zalewie Wiślanym wywołały w Polsce znaczne niezadowolenie, a także stały się powodem

do ożywionej dyskusji o możliwości budowy kanału łączącego Zalew Wiślany z Morzem Bałtyckim. Realizacja takiego projektu oznaczałaby uniezależnienie się strony polskiej od obowiązku każdorazowego uzyskiwania zgody władz rosyjskich na przepływ z polskiej części Zalewu na Bałtyk. Jednocześnie pozwoliłoby to na objęcie prawem na żeglugę po polskiej części Zalewu również statków państw trzecich, z czego polskie porty mogłyby czerpać znaczne korzyści gospodarcze. Przedsięwzięcie budowy kanału mogłoby więc z jednej strony przynieść stronie polskiej znaczne korzyści gospodarcze, lecz z drugiej strony mogłoby mieć ogromny wpływ na pogorszenie stanu ochrony środowiska Zalewu Wiślanego.

Głównym celem negocjacji z Rosją, które Polska rozpoczęła już w 1991 r., było umożliwienie swobodnego przechodzenia przez Cieśninę Pilawską szerokiej kategorii statków polskich, a także rozszerzenie tego prawa na statki państw trzecich, zdążających do polskich portów na Zalewie Wiślanym. Kolejne rundy rokowań prowadzonych przez Polsko-Rosyjską Komisję ds. Transportu i Żeglugi nie osiągały oczekiwanego rezultatu, aż wreszcie zostały zerwane na okres od 1996 do 2002 r. z powodu negatywnego stanowiska Rosji wobec zmian proponowanych przez Polskę. Dopiero w 2003 r. na posiedzeniu Wspólnej Polsko-Rosyjskiej Komisji ds. Handlu i Współpracy Gospodarczej oba państwa przyznały, że kontynuacja prac nad nową umową jest niezbędna. Ta wspólna deklaracja woli zakończyła się przedłożeniem przez Polskę nowej wersji projektu umowy o żegludze po Zalewie Wiślanym i przez Cieśninę Pilawską. Propozycja ta dotychczas jednak nie znalazła żadnego odzewu po stronie rosyjskiej.

Projekt umowy złożony stronie rosyjskiej przez Polskę potwierdza wszystkie dotychczasowe wspólne porozumienia w tej sprawie⁴. Porusza on dwie główne kwestie. Pierwsza to propozycja rozszerzenia do celów niniejszej umowy definicji słowa „statek” i objęcia nim statków towarowych, pasażerskich, rybackich, sportowych i turystycznych. Druga to propozycja udzielenia wszystkim bez wyjątku statkom pływającym pod polską i rosyjską banderą zezwolenia na przepływ do i z polskich i rosyjskich portów przez zarówno polską, jak i rosyjską część Zalewu, a także przepływ przez Cieśninę Pilawską, oraz przyznania tego prawa statkom państw trzecich. Takie przejście miałyby odbywać się w zgodzie z przepisami wewnętrznymi Polski i Rosji, a także z odpowiednimi przepisami umów międzynarodowych, których oba kraje są stronami.

Powodem proponowanych przez Polskę zmian przepisów dotyczących żeglugi po Zalewie i Cieśninie Pilawskiej jest nadzieja na ekonomiczną aktywizację północno-wschodnich regionów Polski. Chodzi m.in. o zwiększenie

⁴ Traktat o przyjaźni i dobrosąsiedzkiej współpracy z 22.05.1992 r. między Polską a Rosją; Porozumienia z 22.05.1992 r. o współpracy północno-wschodnich województw RP i Obwodu Kaliningradzkiego Federacji Rosyjskiej; Umowy o współpracy w dziedzinie turystyki z 16.01.2002 r.

wymiany gospodarczo-handlowej poprzez statki przybywające z państw trzecich do polskich portów Zalewu Wiślanego. Akceptacja zmiany proponowanej przez Polskę przez stronę rosyjską umożliwiłaby Polsce implementację rozporządzenia Rady Wspólnot Europejskich nr 3577/92 z dnia 7.12.1992 r. dotyczącego stosowania zasady świadczenia usług w transporcie morskim w państwach członkowskich⁵. Zgodnie z tym rozporządzeniem swoboda świadczenia morskich usług transportowych w państwie członkowskim rozciąga się na właścicieli statków należących do wszystkich krajów WE, jeżeli statki te spełniają warunki świadczenia takich usług w danym państwie członkowskim. Wprowadzenie w życie tego rozporządzenia mogłoby stać się ważnym impulsem do poprawy sytuacji gospodarczej całego regionu.

Jedynie w aspekcie uzyskania poparcia dla tych rozwiązań przez UE można oczekiwać zwiększenia szans na realizację polskich postulatów, a przede wszystkim uzyskania zgody Rosji na żeglugę statków państw trzecich przez Cieśninę Piławską i dalej do polskiej części Zalewu Wiślanego. Biorąc pod uwagę szybki rozwój więzi gospodarczych między Obwodem Kaliningradzkim a Unią Europejską, można domyślać się zainteresowania Unii Europejskiej szybkim zakończeniem polsko-rosyjskich negocjacji. Można więc mieć nadzieję, że UE poprze wprowadzenie nowych reguł żeglugi na Zalewie, ponieważ byłoby to korzystne dla wszystkich operatorów z krajów członkowskich. Należy zatem promować włączenie kwestii swobody żeglugi po wodach Zalewu Wiślanego i Cieśniny Piławskiej dla statków krajów Unii Europejskiej do agendy mającej na celu zacieśnianie współpracy między UE i Obwodem Kaliningradzkim⁶. W przeciwnym razie ewentualne urzeczywistnienie budowy kanału przez Mierzę Wiślaną, choć korzystne z gospodarczego punktu widzenia, może pociągnąć za sobą daleko idące i trudne do oszacowania negatywne skutki dla środowiska naturalnego całego Zalewu. Zatem przed podjęciem decyzji w sprawie budowy kanału należy rozważyć wszystkie możliwe aspekty, a szczególnie dokładnie przyrzeć się przepisom prawnym regulującym ochronę środowiska naturalnego Zalewu.

⁵Dz.Urz. L 364 z 12.12.1992 r.

⁶Okręg Kaliningradzki jest ważnym centrum importowym dóbr produkcyjnych z UE i Rosji jako jedyna w Rosji specjalna Strefa Ekonomiczna, wyposażona w szczególne korzyści podatkowe. W kwietniu 2004 r. we wspólnym stanowisku UE i Rosji potwierdzono swobodę tranzytu, tak jak to zostało wcześniej uzgodnione w Umowie o Współpracy i Partnerstwie i w art. 5 Układu Ogólnego w Sprawie Taryf Celnych i Handlu (GATT), a UE przeznaczyła 11 milionów euro na budowę infrastruktury granicznej w Kaliningradzie, a ponad 50 milionów euro (w latach 2001–2003) na pomoc techniczną w ramach specjalnego programu dla Kaliningradu, Europejskiej Polityki Sąsiedztwa i poprawy przeprawy granicznej. Projekty pokrywają tworzenie instytucji, energię, transport, restrukturyzację przedsiębiorstw, szkolenie kadr kierowniczych i ochronę środowiska. Z dwunastu programów EPS jeden jest szczególnie adresowany do Kaliningradu, Polski i Litwy, w którego ramach Kaliningrad będzie uczestniczył w programie ponadgranicznym krajów bałtyckich.

6. PRZEPISY DOTYCZĄCE OCHRONY ŚRODOWISKA W ASPEKCIE BUDOWY KANAŁU PRZEZ MIERZEJĘ WIŚLANĄ

Jak już wspomniano wcześniej, nieporozumienia pomiędzy Polską a Rosją dotyczące gospodarczego wykorzystania Zalewu Wiślanego, a szczególnie kwestii swobody żeglugi na Zalewie i związanej z tym intensyfikacji wymiany handlowej, stały się podłożem idei wybudowania kanału przez Mierzeję Wiślaną. Rozważania na temat budowy takiego kanału należy rozpoczynać od badania zagadnień ochrony środowiska tych obszarów i analizy wszystkich istniejących przepisów prawno-administracyjnych koniecznych do budowy takiego urządzenia. Dlatego w poniższych rozważaniach szczególna uwaga zostanie poświęcona przebiegowi tzw. postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, które stanowi zasadniczy element postępowania gwarantującego ochronę środowiska naturalnego w wypadku przedsięwzięć planowanych na obszarach objętych ochroną programu Natura 2000, takich jak Zalew i Mierzeja Wiśłana. Ponieważ obszary Zalewu Wiślanego i Mierzei Wiślanej objęte są podwójną ochroną prawną, każde planowane tu przedsięwzięcie gospodarcze musi być zgodne zarówno z polskim prawem wewnętrznym, jak i normami prawa europejskiego (przede wszystkim programem Natura 2000). Dlatego też każda taka inicjatywa poddawana jest szczególnej kontroli. Wobec zagrożeń środowiska naturalnego Zalewu Wiślanego i Mierzei Wiślanej mogących powstać w związku z budową kanału przez Mierzeję prawo Wspólnot Europejskich i polskie prawo wewnętrzne wymagają przeprowadzenia odpowiedniego postępowania, którego celem jest ocena oddziaływania tego przedsięwzięcia na środowisko.

6.1. OCHRONA PRAWNA ŚRODOWISKA NATURALNEGO ZALEWU I MIERZEI WYNIKAJĄCA Z NATURY 2000

Mierzeja jest wałem utworzonym przez gromadzący się piasek, który oddziela zatokę od morza i tworzy płytki zbiornik wodny, zwany zalewem. Mierzeja Wiśłana oddziela wody Zalewu Wiślanego od Morza Bałtyckiego. Od 1985 r. środowisko naturalne Zalewu Wiślanego i Mierzei Wiślanej są objęte ochroną prawną. Na tym obszarze został utworzony Park Krajobrazowy Mierzeja Wiśłana, na którego terytorium wydzielono dodatkowo dwa rezerwaty przyrody: Kąty Rybackie i Buki Mierzei Wiślanej. Ze względu na swe duże walory przyrodnicze Zalew Wiśłany i Mierzeja Wiśłana znalazły się pod szczególną ochroną prawodawstwa europejskiego. Objęte one zostały programem Wspólnot Europejskich „Natura 2000”, który obecnie jest głównym źródłem norm ochrony prawnej dla tych obszarów. Program ten opiera się

na dwóch dyrektywach Rady Wspólnot Europejskich, zwanych „siedliskową” i „ptasią”, które do polskiego prawa wewnętrznego zostały implementowane poprzez włączenie ich do Ustawy o ochronie przyrody z 2004 r.⁷

Program „Natura 2000” oznacza spójną Europejską Sieć Ekologiczną specjalnych obszarów ochrony występujących na europejskim terytorium państw członkowskich i Grenlandii. Podstawę prawną tej ochrony stanowią dwa akty: Dyrektywa o ochronie dziko żyjących ptaków, zwana Dyrektywą Ptasia⁸, oraz Dyrektywa o ochronie siedlisk przyrodniczych oraz dziko żyjącej fauny i flory, zwana Dyrektywą Siedliskową⁹. Celem dyrektyw tworzących ten program jest utrzymanie naturalnych siedlisk i gatunków chronionych w stanie sprzyjającym zachowaniu ich naturalnego środowiska lub tam, gdzie to konieczne, odtworzenie takiego stanu. Dyrektywy te uzupełniają decyzje Komisji Europejskiej dotyczące wdrażania koncepcji „Natura 2000”. Przepisy obu tych dyrektyw zostały włączone do treści Ustawy o ochronie przyrody z 2004 r. i właśnie ze względu na wymagania przepisów unijnych dokonano uściślenia przedmiotowego zakresu obowiązywania tej ustawy. To tu po raz pierwszy pojawiła się definicja „zasobów przyrody i jej składników”, w której wyliczone zostały m.in. siedliska przyrodnicze i siedliska zagrożone wyginięciem rzadkich i chronionych gatunków podlegających ochronie.

6.1.1. Dyrektywa Siedliskowa

Dyrektywa Siedliskowa stawia sobie za cel przyczynienie się do zachowania różnorodności biologicznej poprzez ochronę siedlisk naturalnych oraz dzikiej fauny i flory. Zgodnie z tą dyrektywą, w razie potrzeby, państwa członkowskie ustalają konieczne działania ochronne, które obejmują odpowiednie plany zagospodarowania terenów i które są opracowywane specjalnie dla tych obiektów bądź zintegrowane z innymi planami rozwoju. Państwa podejmują również odpowiednie działania prawne, administracyjne oraz działania oparte na dobrowolnych umowach, które mają na celu korespondować z ekologicznymi wymaganiami dla ochrony ustawowo wytyczonych rodzajów siedlisk naturalnych lub poszczególnych gatunków żyjących w tych obiektach. Państwa członkowskie zobowiązane są monitorować i nadzorować stan ochrony siedlisk naturalnych i gatunków dzikiej fauny i flory będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty. Dla tego celu szczególnie istotne jest uwzględnienie siedlisk naturalnych, a także gatunków o pierwszorzędym znaczeniu. Zgodnie z przepisami Dyrektywy Siedliskowej, aby zapobiegać pogarszaniu się stanu siedlisk naturalnych i siedlisk gatunków chronionych, kraje członkowskie

⁷ Ustawa z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. Nr 92, poz. 880).

⁸ 79/409/EWG, uchwalona 2.04.1979 r., a następnie zmodyfikowana dyrektywami 81/854/EWG, 85/411/EWG, 86/122/EWG, 91/244/EWG i 94/24/EWG.

⁹ 92/43/EWG, uchwalona 21.05.1992 r. i zmieniona dyrektywą 97/62/EWG.

podejmują na tych obszarach odpowiednie działania. Dodatkowym celem tej regulacji jest unikanie płoszenia gatunków, dla których takie obszary zostały wyznaczone, podczas działań podejmowanych ze względu na ich istotne znaczenie z punktu widzenia zadań wyznaczonych przez niniejszą dyrektywę. Dyrektywa siedliskowa przewiduje również, iż każdy plan lub przedsięwzięcie tworzone indywidualnie lub w połączeniu z innymi planami lub przedsięwzięciami będą podlegać odpowiedniej ocenie jego skutków dla danego obiektu. Ocena powinna być dokonywana z punktu widzenia założeń ochrony danego obszaru, jeżeli planowane działania nie są bezpośrednio związane lub konieczne do zagospodarowania takiego obszaru znajdującego się pod ochroną, natomiast mogą na niego w istotny sposób oddziaływać. Na podstawie wniosków końcowych takiej oceny kompetentne władze krajowe mają prawo wyrazić zgodę lub sprzeciw realizacji danego planu lub przedsięwzięcia. Zgoda ta jest uzależniona od stopnia, w jakim dane przedsięwzięcie miałyby wywierać bezpośredni wpływ na dany obiekt przyrody. Przy podejmowaniu decyzji władze krajowe mogą odwołać się do opinii ludności zamieszkującej dany obszar, co może korzystnie wpłynąć na końcowy kształt decyzji. Jeśli – pomimo prawdopodobieństwa wystąpienia negatywnych skutków dla obszaru chronionego przy jednoczesnym braku alternatywnych rozwiązań – dany plan lub projekt ma zostać poddany realizacji z innych istotnych przyczyn, państwo członkowskie zobowiązane jest podjąć wszelkie działania kompensujące, które będą konieczne do zapewnienia ochrony ogólnej spójności Natury 2000. Chodzi tu m.in. o objęcie szczególną ochroną innych gatunków występujących na tym obszarze jakoby „w zadośćuczynieniu” za szkody wyrządzone na terenach chronionych.

Działania podejmowane mimo groźby ich negatywnego wpływu na środowisko chronionego obszaru mogą być uzasadnione jedynie w sytuacjach wynikających z nadrzędnego interesu publicznego, w tym interesów mających charakter społeczny lub gospodarczy. W wypadku, gdy dane przedsięwzięcie ma zostać zrealizowane na obszarze chronionym, gdy istnieje przypuszczenie, iż może ono naruszać stan siedliska naturalnego, i/albo na obszarze, który jest zamieszkały przez gatunek o pierwszorzędym znaczeniu, dla uzasadnienia konieczności przeprowadzenia takiego przedsięwzięcia można powoływać się jedynie na względy m.in. zdrowia ludzkiego czy bezpieczeństwa publicznego lub inne przyczyny uzgodnione z Komisją Europejską. O wszystkich tych działaniach podejmowanych na terenach objętych programem Natura 2000 państwo powinno informować Komisję Europejską.

6.1.2. Dyrektywa Ptasia

Sieć Natura 2000 obejmuje swą ochroną nie tylko obszary siedlisk, lecz również poszczególne gatunki dziko żyjących ptaków. Obszary, na których występują takie gatunki, zostały przez państwa członkowskie sklasyfikowane

w tzw. Dyrektywie Ptasiej. W odniesieniu do określonych w niej gatunków objętych szczególnymi środkami ochronnymi, w tym między innymi gatunków zamieszkujących Zalew Wiślany, zgodnie z treścią tej Dyrektywy¹⁰ państwa członkowskie są zobowiązane do podjęcia odpowiednich działań w celu uniknięcia zanieczyszczenia lub pogarszania się stanu siedlisk albo dopuszczenia do jakichkolwiek zaburzeń wpływających na sytuację ptaków. Państwa członkowskie mają obowiązek starać się unikać zanieczyszczenia lub pogarszania stanu siedlisk położonych poza obszarami chronionymi.

Suma summarum, objęcie Zalewu Wiślanego i Mierzei programem Natura 2000 oznacza, iż dla przeprowadzenia jakiegokolwiek projektu związanego z gospodarczym wykorzystaniem tych obszarów konieczne będzie przeprowadzenie szczegółowej oceny potencjalnego wpływu, jaki taki projekt mógłby na nie wywrzeć.

6.2. PODSTAWY PRAWNE I CEL PRZEPROWADZANIA OCENY ODDZIAŁYWANIA NA ŚRODOWISKO

W prawodawstwie polskim podstawą prawną badania istnienia dostatecznych gwarancji ochrony środowiska naturalnego w aspekcie przedsięwzięć gospodarczych na obszarach chronionych są przepisy zarówno prawa polskiego, jak i wspólnotowego, w większości implementowanego do prawodawstwa krajowego. Chodzi tu o ustawę prawo ochrony środowiska z 2001 r.¹¹, rozporządzenie Rady Ministrów z 2002 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych kryteriów związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięć do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko¹², a także konwencja o ocenach oddziaływania na środowisko w aspekcie transgranicznym (tzw. Konwencja ESPOO)¹³, na podstawie której wyżej wymienione akty prawne zostały opracowane.

¹⁰Niniejsza dyrektywa dotyczy ochrony wszystkich gatunków ptaków naturalnie występujących w stanie dzikim na europejskim terytorium państw członkowskich, reguluje ochronę gospodarowania i liczebność tych gatunków oraz podaje zasady dopuszczalnego ich wykorzystania. Państwa członkowskie zobowiązane są podjąć niezbędne działania, w celu zachowania, utrzymania lub odtworzenia dostatecznego zróżnicowania i obszaru siedlisk dla wszystkich gatunków ptaków. Gatunki wymienione w załączniku 1 są objęte szczególnymi środkami ochronnymi. Państwa członkowskie są zobowiązane podejmować niezbędne działania w celu stworzenia ogólnego systemu ochrony wszystkich gatunków ptaków, objętych szczególnymi środkami ochronnymi.

¹¹Z dnia 27.04.2001 r. ze zm., Dz.U. Nr 62, poz. 627.

¹²Z dnia 9.11.2004 r., Dz.U. Nr 257, poz. 2573.

¹³Sporządzona w Espoo 25.02.1991 r., Dz.U. z 1999, Nr 96, poz. 1110.

Zgodnie z tymi przepisami ewentualna decyzja o budowie kanału łączącego Zalew z Bałtykiem musiałaby zostać poprzedzona odpowiednim postępowaniem w sprawie oceny jego oddziaływania na środowisko Zalewu i Mierzei. Program „Natura 2000” wymaga, aby ocenie jego skutków dla danego obiektu z punktu widzenia założeń jego ochrony podlegało przedsięwzięcie, które może w istotny sposób oddziaływać na chroniony obszar. Również ustawa z 2001 r. przewiduje obowiązek dokonania takiej oceny dla uzyskania zgody na realizację przedsięwzięcia, które nie jest bezpośrednio związane z ochroną obszaru Natura 2000 lub nie wynika z jej przepisów, jeżeli może ono znacząco oddziaływać na chroniony obszar. Głównym celem takiego postępowania jest ocena zapewnienia dostatecznych gwarancji ochrony środowiska Mierzei i Zalewu. Natomiast rozporządzenie Rady Ministrów wprowadza klasyfikację takich przedsięwzięć, opierając się na kryterium możliwości wystąpienia znacznego oddziaływania na środowisko przy ich budowie oraz eksploatacji. Istnienie takiej klasyfikacji ma na celu zapobieganie przeprowadzenia tej kosztownej procedury oceny w stosunku do przedsięwzięć, o których z dużym prawdopodobieństwem można powiedzieć, że nie będą znacząco oddziaływać na środowisko.

6.3. POSTĘPOWANIE DOTYCZĄCE OCENY ODDZIAŁYWANIA NA ŚRODOWISKO PLANOWANYCH PRZEDSIĘWZIĘĆ

W postępowaniu w sprawie oceny oddziaływania na środowisko dokonuje się analizy i ocen bezpośredniego i pośredniego wpływu danego przedsięwzięcia, możliwości oraz sposobów zapobiegania i ograniczania negatywnego oddziaływania na środowisko, a także wymaganego zakresu monitoringu. Chodzi tu przede wszystkim o wpływ na środowisko oraz zdrowie i warunki życia ludzi, na dobra materialne, zabytki oraz dostęp do złóż kopalin.

Poniżej zostanie dokonana analiza procedury, jaką należy przeprowadzić w celu zbadania ewentualnego wpływu na środowisko naturalne budowy kanału przez Mierzeję Wiślaną. W pierwszym etapie tej procedury wymagane jest przeprowadzenie wspomnianego wyżej postępowania dotyczącego oceny oddziaływania na środowisko w sprawie planowanych przedsięwzięć. Takie postępowanie rozpoczyna wniosek inwestora o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, a kończy wydanie decyzji w sprawie oceny oddziaływania na środowisko. Nieco inny przebieg ma postępowanie dotyczące oceny oddziaływania w aspekcie transgranicznym, które zostanie omówione w kolejnym podrozdziale.

Po otrzymaniu decyzji w sprawie oceny oddziaływania na środowisko następnym krokiem do potwierdzenia ostatecznej zgody na ewentualną budowę kanału jest uzyskanie kilku decyzji administracyjnych. Chodzi tu o dwie

decyzje: pierwszą – o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego na podstawie Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁴ oraz drugą – decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach wydawaną na podstawie Ustawy prawo ochrony środowiska¹⁵. Ich pozyskanie należy do inwestora. Obowiązek uzyskania decyzji administracyjnych ma gwarantować, że wszystkie przedsięwzięcia, które mogą znacznie oddziaływać na środowisko Zalewu Wiślanego, zostaną poddane stosownej ocenie.

6.3.1. Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach

Można domniemywać, że przedsięwzięcie budowy kanału łączącego Zalew Wiślany z Bałtykiem może znacząco oddziaływać na obszar Zalewu, ponieważ posiada ono dwa znamiona ochrony przewidziane przez Naturę 2000. Ewentualna budowa kanału nie jest ani bezpośrednio związana z ochroną obszaru Natura 2000, ani nie jest konieczna do jego ochrony. Realizacja tego przedsięwzięcia byłaby więc dopuszczalna wyłącznie po uzyskaniu tzw. decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach planowanego przedsięwzięcia, tj. zgody odpowiedniego organu na realizację tego przedsięwzięcia.

Wydanie decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych jest konieczne do późniejszych decyzji administracyjnych, które mogą okazać się niezbędne dla uzyskania ostatecznej zgody na budowę kanału. Chodzi tu przede wszystkim o decyzję dotyczącą pozwolenia na budowę obiektu budowlanego, decyzję dotyczącą zatwierdzenia projektu budowlanego oraz decyzję dotyczącą pozwolenia na wznowienie robót budowlanych, decyzję ustalającą warunki prowadzenia m.in. robót ziemnych zmieniających stosunki wodne na terenach o szczególnych wartościach przyrodniczych, a także pozwolenia wodnoprawnego na wykonanie urządzeń wodnych. Otrzymałą w takim trybie decyzję o uwarunkowaniach środowiskowych dołącza się do wniosku o wydanie wyżej wymienionych decyzji administracyjnych.

Wniosek o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach

Wszczęcie postępowania w przedmiocie wydania decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych następuje na wniosek podmiotu podejmującego realizację takiego przedsięwzięcia. Organem właściwym do wydania takiej decyzji jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta. W przypadku przedsięwzięcia wykraczającego poza obszar jednej gminy decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach wydaje wójt, burmistrz lub prezydent miasta, na którego obszarze właściwości znajduje się największa część terenu, na którym ma być

¹⁴ Ustawa z 27.03.2003 r., Dz.U. Nr 80, poz. 717, art. 54 i nast.

¹⁵ Ustawa z 16.04.2004 r., Dz.U. Nr 92, poz. 880, art. 46 i nast.

realizowane dane przedsięwzięcie, w porozumieniu z zainteresowanymi wójtami, burmistrzami lub prezydentami miast. Do wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wnioskodawca powinien dołączyć raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko.

Obowiązek sporządzania raportu o oddziaływaniu na środowisko

Z przepisów Natury 2000 wynika, że w przypadku budowy kanału przez Mierzę Wiślaną w drodze postanowienia powinien zostać ustalony obowiązek sporządzenia raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko w odniesieniu do obszarów objętych ochroną tego programu. Takie postanowienie wydaje organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, określając jego zakres.

Udział społeczeństwa w postępowaniu

Zgodnie z ustawą prawo ochrony środowiska z 1991 r. organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach powinien zapewnić możliwość udziału społeczeństwa w takim postępowaniu, w ramach którego sporządzony zostanie raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko. Urząd prowadzący postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planowanych przedsięwzięć jest zobowiązany do podania do publicznej wiadomości informacji o wpłynięciu wniosku o wydanie decyzji i o możliwości składania uwag i wniosków. Informacje te podaje się m.in. w lokalnej prasie lub telewizji i w innych miejscach umożliwiających dostęp tych informacji osobom, które mogłyby być bezpośrednio zainteresowane zgłoszeniem uwag lub wniosków w konkretnych sprawach. Ewentualna otwarta dla społeczeństwa rozprawa administracyjna umożliwia bezpośrednie spotkanie się zainteresowanych stron, co może pomóc w znalezieniu lepszych rozwiązań. Przeprowadzenie takiej procedury jest konieczne do umożliwienia kontroli przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego nad procesem decyzyjnym w sprawach o zasadniczym znaczeniu dla społeczności lokalnych.

Uzgodnienie przed wydaniem decyzji

Organem właściwym do dokonania uzgodnień poprzedzających wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest państwowy wojewódzki inspektor sanitarny. W celu dokonania tego uzgodnienia urząd prowadzący postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko powinien przedłożyć właściwemu wojewodzie wnioski o wydanie takiej decyzji wraz z wymaganą dokumentacją oraz raportem o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko. Należy nadmienić, że w wypadku gdy wyżej wymienione postępowanie byłoby konieczne do uzyskania pozwolenia na budowę, do dokonania uzgodnienia zobowiązany byłby sam wnioskodawca.

6.3.2. Postępowanie dotyczące oceny oddziaływania na środowisko w aspekcie transgranicznym

Można się spodziewać, że wpływ ewentualnej budowy kanału łączącego Mierzeję Wiślaną z Bałtykiem na środowisko naturalne tych obszarów będzie miał charakter transgraniczny, tj. jego skutki będą odczuwalne na terytorium podlegającym Rosji, a może nawet Szwecji. W takiej sytuacji dla dokonania oceny oddziaływania na środowisko konieczne będzie zastosowanie specjalnego postępowania prawnego. Główne regulacje dotyczące przeprowadzania takich postępowań znajdują się w dwóch aktach prawnych: w Konwencji o ocenach oddziaływania na środowisko w aspekcie transgranicznym, zwanej Konwencją z Espoo¹⁶, oraz Ustawie prawo ochrony środowiska z 2004 r.

Oddziaływanie transgraniczne oznacza jakiegokolwiek, niekoniecznie globalne, oddziaływanie odczuwalne na terenie jednej ze stron Konwencji z Espoo spowodowane przedsięwzięciem zlokalizowanym na terenie innej strony. Konwencja z Espoo wymaga również, aby przed wydaniem decyzji warunkującej podjęcie określonej działalności o skutkach transgranicznych, np. w tym wypadku budowy kanału przez Mierzeję Wiślaną, dokonano oceny oddziaływania tego przedsięwzięcia na środowisko. Procedura ta powinna zostać przeprowadzona z udziałem odpowiednich władz oraz społeczeństwa strony narażonej na takie oddziaływanie innej strony Konwencji z Espoo, na której terytorium planowane przedsięwzięcie może mieć znaczący wpływ na środowisko. W przypadku kanału przez Mierzeję Wiślaną chodziłoby o Rosję i ewentualnie Szwecję. Konwencja z Espoo reguluje podstawowe obowiązki związane z przeprowadzeniem postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko w aspekcie transgranicznym. Poniższa analiza tej procedury opiera się również na regulacjach wynikających z ustawy prawo ochrony środowiska, wskazujących na specyfikę krajowych rozwiązań prawnych.

Powiadomienie (art. 3 ust. 1 i art. 3 ust. 2 Konwencji)

W razie stwierdzenia, że planowana działalność (w tym wypadku byłaby nią budowa kanału przez Mierzeję Wiślaną) może negatywnie oddziaływać na środowisko innych państw, zasadniczym obowiązkiem wynikającym z Konwencji ESPOO byłoby niezwłoczne ich powiadomienie o fakcie możliwości wystąpienia zagrożenia. Powiadomienie powinno zawierać dokładne informacje o planowanej działalności i o jej możliwym transgranicznym oddziaływaniu. Dokonują go właściwe organy państwa, na którego terytorium działalność ta będzie realizowana, tzw. strony pochodzenia (Polska) wobec wszystkich państw, które mogą być narażone na takie oddziaływanie (stron tzw. narażonych: Rosji

¹⁶ Konwencja o ocenach oddziaływania na środowisko w aspekcie transgranicznym, sporządzona w Espoo dnia 25.02.1991 r., Dz.U. Nr 96, poz. 1110.

i Szwecji). Powiadomienie powinno nastąpić przed poinformowaniem własnej opinii publicznej. Strona pochodzenia jest zobowiązana do wystosowania zaproszenia do stron zagrożonych do udziału w postępowaniu dotyczącym oceny oddziaływania na środowisko.

Potwierdzenie uczestnictwa (art. 3 ust. 3 Konwencji)

Jeżeli strona narażona nie potwierdzi chęci uczestnictwa, cała procedura zostaje wstrzymana. Natomiast jeżeli zgłosi ona chęć udziału w takim postępowaniu, może domagać się uzupełnienia dostarczonej jej uprzednio dokumentacji. Może również dojść do wzajemnej wymiany informacji dotyczącej planowanej działalności i jej potencjalnych skutków transgranicznych między stroną pochodzenia i narażoną. Strona pochodzenia sporządza odpowiednią dokumentację oceny oddziaływania na środowisko i umożliwia włączenie się społeczeństwa i zainteresowanych organów strony narażonej w ten proces. Przekazanie dokumentacji dotyczącej oceny projektu wykonanej przez organy i opinię publiczną strony narażonej jest najważniejszym obowiązkiem wynikającym z Konwencji z Espoo, ponieważ w ten sposób zostaje zapewniona przejrzystość procesu inwestycyjnego planowanej działalności na środowisko. Na terytorium strony narażonej powinny zostać przeprowadzone konsultacje społeczne, a także konsultacje z właściwymi organami zgodne z prawem wewnętrznym tej strony. Zebrane uwagi powinny być zostać przedłożone stronie pochodzenia.

Konsultacje pomiędzy stronami (art. 5 Konwencji)

Kolejnym krokiem wynikającym z Konwencji z Espoo jest przeprowadzenie konsultacji ze stroną narażoną na temat potencjalnego transgranicznego oddziaływania planowanej działalności na środowisko. Do wszczęcia konsultacji zobowiązana jest strona pochodzenia bez zbędnej zwłoki po przygotowaniu dokumentacji oceny oddziaływania na środowisko i po uzgodnieniu racjonalnego terminu zakończenia konsultacji. Strony powinny się porozumieć co do środków eliminowania lub zmniejszenia tego oddziaływania.

Decyzja końcowa (art. 6 ust. 1 Konwencji)

W decyzji końcowej powinny zostać uwzględnione zarówno wyniki oceny oddziaływania na środowisko odzwierciedlone w dokumentacji, jak i wnioski zgłoszone podczas postępowania w sprawie planowanej działalności o skutkach transgranicznych.

Analiza porealizacyjna (art. 7 ust. 1–2 i załącznik V do Konwencji)

Decyzję końcową wraz z uzasadnieniem należy przekazać stronie narażonej. Dodatkowo, po zakończeniu realizacji danej działalności na żądanie

którejkolwiek ze stron, przeprowadza się analizę porealizacyjną. Jej celem jest podsumowanie i sprawdzenie prawidłowości przebiegu całej procedury.

7. WNIOSKI

Istniejący status prawny Zalewu i Mierzei Wiślanej, uregulowany polsko-radzieckimi umowami i uzupełniony przepisami z początku lat 90., budzi sprzeciw strony polskiej. Dążąc do wprowadzenia nowych regulacji, szczególnie w kwestii wolności żeglugi po Zalewie, Polska pragnie dla swych statków pełnego i nieograniczonego prawa do żeglugi po Zalewie, a także rozszerzenia tych przywilejów na statki państw trzecich, widząc w tym szansę odrodzenia handlu międzynarodowego na Zalewie, a tym samym gospodarcze wzmocnienie całego regionu. Jednakże, w obliczu braku widocznych postępów w prowadzonych już od początku lat 90. negocjacjach polsko-rosyjskich, pojawił się pomysł budowy kanału przez Mierzę Wiślaną, który zagwarantowałby swobodną żeglugę z Zalewu na wody Bałtyku, a jednocześnie uniezależniłby stronę polską od każdorazowej zgody Rosji na żeglugę przez Cieśninę Pilawską.

Planowany kanał przez Mierzę Wiślaną przebiegałby po obszarze objętym szczególną ochroną prawną zarówno przez polskie prawo wewnętrzne, jak i prawo europejskie (Natura 2000). Szczególna ustawowa ochrona tego obszaru powoduje, że każde planowane tam przedsięwzięcie poddawane jest szczególnej kontroli w zakresie oceny jego oddziaływania na środowisko naturalne. Zatem dla uzyskania ostatecznej zgody odpowiednich organów na realizację przedsięwzięcia budowy kanału potencjalny inwestor musiałby dopełnić wielu istotnych formalności prawnych. Przede wszystkim musiałby on złożyć wniosek o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, do którego należałoby dołączyć raport o oddziaływaniu na środowisko planowanego przedsięwzięcia. Jednocześnie, ponieważ Zalew jest jedną całością w sensie geograficznym i biologicznym, można się spodziewać, że planowana budowa kanału miałaby istotny wpływ na tereny poza granicami naszego kraju, szczególnie Rosji. Konieczne byłoby więc przeprowadzenie specjalnego zgodnego z przepisami Konwencji ESPOO postępowania w sprawie oceny tego oddziaływania. W ramach tego postępowania należałoby powiadomić narażone strony (Rosję i Szwecję) o ewentualnym zagrożeniu środowiska, a także zaprosić je do udziału w tym postępowaniu.

W chwili obecnej z prawnego punktu widzenia trudno jest przesądzać o powodzeniu takiego przedsięwzięcia. Inwestor, który podejmie się realizacji takiego projektu, będzie miał do wypełnienia kilka warunków niezbędnych dla prawidłowego przebiegu procedury wydawania pozwolenia na taką budowę,

które wynikają zarówno z prawa wewnętrznego, jak i prawa UE. Sama decyzja podjęcia realizacji budowy kanału powinna zostać poprzedzona dogłębnym badaniem opłacalności tego przedsięwzięcia, szczególnie w aspekcie unikalnych walorów naturalnych Zalewu i Mierzei. Dodatkowo jego realizacja wymagałaby szerokich konsultacji społecznych. W praktyce jednak zasadniczym czynnikiem powodzenia takiego przedsięwzięcia będzie zagwarantowanie woli politycznej do jego realizacji. Może ono bowiem pociągnąć za sobą pewne komplikacje w stosunkach Polski z Rosją, która może zinterpretować polską decyzję jako swego rodzaju próbę uwolnienia się naszego kraju od konieczności każdorazowego uzyskiwania zgody na korzystanie z Cieśniny Piławskiej, co też *de facto* godzi w interesy gospodarcze i polityczne Rosji.

ENVIRONMENTAL PROTECTION
IN THE VISTULA LAGOON AND PLANS
FOR ITS ECONOMIC EXPLOITATION
(Summary)

The existing status of the Vistula Lagoon and the Vistula Spit and the stable status of Polish-Russian agreements supplemented with regulations from the early 1990s raise doubts on the Polish side.

The proposed canal that will cut across the Vistula Spit will also run through terrain that is under the special protection of both internal and European laws (Natura 2000).

Currently, from a legal perspective, it is difficult to predict the successful outcome of the undertaking. The very decision to build a canal should be preceded by in-depth studies of the profitability of such an undertaking. This refers to the unique natural values of the Vistula Lagoon and the Spit. This may also present certain complications in Polish-Russian relations.