

MARCIN MAKOWSKI

BUDOWA PIERWSZEJ POLSKIEJ ELEKTROWNI JĄDROWEJ A OCHRONA ŚRODOWISKA MORZA BAŁTYCKIEGO W ŚWIETLE PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO

Artykuł dotyczy problemu, którym będzie żyło społeczeństwo polskie przez najbliższe lata. Jego tematykę można zaliczyć do ochrony środowiska morskiego. Ze względu na lokalizację pierwszej polskiej elektrowni atomowej w strefie nadbrzeżnej Morza Bałtyckiego trzeba brać pod uwagę następujące akty prawa międzynarodowego: Konwencję Narodów Zjednoczonych o prawie morza sporządzoną w Montego Bay 10.12.1982 r., Konwencję o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego sporządzoną w Helsinkach 9.04.1992 r., Konwencję o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym sporządzoną w Espoo 25.02.1991 r., Konwencję o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska sporządzoną w Aarhus 25.06.1998 r.

Najważniejszym organem międzynarodowym, z którego opinią Polska będzie musiała się liczyć przy lokalizacji i budowie elektrowni atomowej, jest Komisja Ochrony Środowiska Morskiego Bałtyku (HELCOM).

Dnia 28.01.2014 r. Rada Ministrów podjęła uchwałę w sprawie Programu polskiej energetyki jądrowej przygotowanego przez Ministra Gospodarki. Program określa między innymi harmonogram wybudowania dwóch elektrowni jądrowych oraz przygotowania pod te inwestycje infrastruktury regulacyjnej i organizacyjnej. W dokumencie ustalono role oraz zakres odpowiedzialności instytucji zajmujących się wdrożeniem programu, a także kwestie związane z zapewnieniem bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej. Program zawiera również uzasadnienie ekonomiczne wdrażania budowy energetyki jądrowej w Polsce i możliwości jego finansowania oraz sposoby postępowania z wypalonym paliwem jądrowym i odpadami promieniotwórczymi¹.

¹ Ministerstwo Gospodarki, <http://www.mg.gov.pl/node/19990>.

Zgodnie z Ustawą z 29.11.2000 r. Prawo atomowe² do obowiązków inwestora należy wybór lokalizacji elektrowni jądrowej i przeprowadzenie szczegółowych analiz lokalizacyjnych. W związku z tym PGE S.A. (inwestor) prowadziła własne rozpoznanie potencjalnych lokalizacji pierwszej elektrowni jądrowej, a 25.11.2011 r. podała do wiadomości ich listę, na której się znalazły:

- Choczewo, woj. pomorskie, gm. Choczewo,
- Żarnowiec, woj. pomorskie, gm. Krokowa i Gniewino (rejon byłej budowy elektrowni jądrowej Żarnowiec),
- Gąski, woj. zachodniopomorskie, gm. Mielno³.

Informacje w tym zakresie zostały uwzględnione w Prognozie oddziaływania na środowisko programu polskiej energetyki jądrowej oraz w konsultacjach społecznych. Wskazanie tych lokalizacji było poprzedzone analizą i oceną proponowanych lokalizacji, zgodnie ze strategią oceny i wyboru lokalizacji elektrowni jądrowej opracowaną w czerwcu 2011 r.

Proces poszukiwania i oceny lokalizacji przeprowadzono z uwzględnieniem przepisów prawa, międzynarodowych wytycznych i najlepszych praktyk, a także przy wsparciu międzynarodowych firm inżynierskich oraz doświadczonych doradców, mających udokumentowane doświadczenie w zakresie wyboru lokalizacji dla elektrowni jądrowych oraz zarządzania projektami i inwestycjami w energetyce jądrowej.

W lutym 2013 r. rozpoczęto przygotowania do badań lokalizacyjnych i środowiskowych w dwóch miejscach jednocześnie: Choczewie i Żarnowcu. Wyniki tych badań pozwolą wskazać docelową lokalizację pierwszej polskiej elektrowni jądrowej⁴.

Ze względu na planowaną lokalizację pierwszej polskiej elektrowni jądrowej w strefie nadbrzeżnej Morza Bałtyckiego uzasadnione wydaje się pytanie o środki prawne, jakie mogą przysługiwać zainteresowanym państwom tego basenu w wyrażeniu swojej woli czy obaw związanych z planowaną inwestycją na polskim wybrzeżu.

Choć przed przyjęciem programu polskiej energetyki jądrowej – na etapie sporządzania prognozy oddziaływania na środowisko – przeprowadzono wymagane prawem konsultacje w zakresie jego transgranicznego oddziaływania, tym niemniej większe zainteresowanie będzie budzić wskazanie konkretnej lokalizacji elektrowni jądrowej i wynikające z tego potencjalne zagrożenia.

Praca elektrowni jądrowej nie pozostaje bez wpływu na środowisko naturalne.

² Tekst jednolity: Dz.U. z 2012 r., poz. 264.

³ *Program polskiej energetyki jądrowej*, Warszawa 2014, s. 105.

⁴ *Ibidem*, s. 106.

Obiekty energetyki jądrowej w rejonie basenu Morza Bałtyckiego



Źródło: opracowanie własne.

Elektrownia jądrowa, podobnie jak klasyczne elektrownie węglowe, emituje znaczne ilości ciepła odbieranego z układów chłodzenia skraplaczy za pośrednictwem chłodzi, stawów, rzek itp.⁵. Choć powszechnie przyjmuje się, że eksploatacja elektrowni jądrowej jest uznawana za bezpieczny i ekologiczny

⁵ J. Kubowski, *Nowoczesne elektrownie jądrowe*, Warszawa 2010, s. 155.

sposób produkcji energii elektrycznej, to społeczność międzynarodowa, w tym państwa nadbałtyckie, może poszukiwać ochrony i wpływać na kształt planowanego w Polsce przedsięwzięcia przy użyciu instrumentów prawa międzynarodowego omówionych w niniejszym artykule.

1. KONWENCJA NARODÓW ZJEDNOCZONYCH O PRAWIE MORZA

Ogólnie znanym traktatem wielostronnym, systemowo ujmującym ochronę środowiska morskiego, jest konwencja o prawie morza (UNCLOS)⁶, która uznaje odpowiedzialność prawnomiędzynarodową za zanieczyszczenie środowiska morskiego za zasadę powszechnego prawa międzynarodowego. Artykuł 235 konwencji stanowi, że państwa muszą się wywiązywać z ciężących na nich zobowiązań międzynarodowych dotyczących ochrony i zachowania środowiska morskiego, za co ponoszą odpowiedzialność zgodnie z prawem międzynarodowym. Konwencja, która generalnie jest odzwierciedleniem norm międzynarodowego prawa zwyczajowego, stanowi w istocie powszechnie uznane ramy prawne dla działalności państw w środowisku morskim⁷.

Podstawowym zobowiązaniem państw-stron konwencji w dziedzinie środowiska morskiego jest jego ochrona i zachowanie, o czym stanowi art. 192, zawarty w części XII.

Należy jednak mieć na uwadze, że normy dotyczące ochrony środowiska morskiego znajdują się nie tylko w części XII, ale w całej konwencji. Artykuł 21 ust. 1 stanowi, że państwo nadbrzeżne może wydawać ustawy i inne przepisy dotyczące nieszkodliwego przepływu przez morze terytorialne odnośnie do ochrony środowiska państwa nadbrzeżnego oraz zapobiegania, zmniejszania i kontroli zanieczyszczeń środowiska. Podobnie, zgodnie z przepisem art. 56 konwencji, państwo nadbrzeżne ma w wyłącznej strefie ekonomicznej suwerenne prawa do badania, eksploatacji i ochrony zasobów naturalnych, zarówno żywych, jak i nieożywionych, wód morskich, a także dna morskiego i jego podziemia⁸.

Nawiązując do zasady 21 zawartej w deklaracji sztokholmskiej z 1972 r., konwencja stanowi w art. 193, że państwa mają suwerenne prawo do eksploatacji swoich zasobów naturalnych, stosownie do ich polityki w dziedzinie ochrony środowiska i zgodnie z ich obowiązkiem ochrony i zachowania środowiska.

Artykuł 1 pkt 1, 2 i 4 konwencji określa zanieczyszczenie środowiska morskiego jako bezpośrednie lub pośrednie wprowadzenie przez człowieka sub-

⁶ Dz.U. z 2002 r., Nr 59, poz. 543.

⁷ M. Kenig-Witkowska, *Międzynarodowe prawo środowiska. Wybrane zagadnienia systemowe*, Warszawa 2011, s. 190.

⁸ *Ibidem*, s. 190.

stancji lub energii do środowiska morskiego, łącznie z estuariami (lejkowatymi ujściami rzek), które powoduje lub może powodować szkodliwe następstwa w postaci szkód wyrządzonych żywym zasobom i życiu w morzu, niebezpieczeństwo dla zdrowia człowieka, obniżenie jakości użytkowej wody morskiej i pogorszenie jakości wypoczynku. Definicja zawarta w konwencji dotyczy działań, które powodują, jak też mogą spowodować szkodliwe następstwa dla środowiska morskiego.

Zgodnie z brzmieniem art. 194 ust. 1 UNCLOS, który reguluje środki zmierzające do zapobiegania, zmniejszania i kontroli zanieczyszczenia środowiska morskiego, państwa stosują, odpowiednio do swoich możliwości, w zależności od okoliczności indywidualnie lub wspólnie, wszelkie środki zgodne z konwencją, które są konieczne do zapobiegania, zmniejszania i kontroli zanieczyszczenia środowiska morskiego z jakiegokolwiek źródła, z zastosowaniem najlepszych sposobów, jakie pozostają w ich dyspozycji, oraz dążą do uzgadniania swojej polityki w tej dziedzinie. W myśl ust. 2 przywołanego artykułu państwa powinny stosować wszelkie środki konieczne do zapewnienia, aby prowadzona pod ich jurysdykcją lub kontrolą działalność nie wyrządzała szkody innym państwom i ich środowisku morskemu wskutek zanieczyszczenia, a zanieczyszczenie będące następstwem wypadków lub prowadzonej działalności nie wykraczało poza obszary, na których wykonują one swoje suwerenne prawa.

Warto zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 194 ust. 3a i d środki stosowane zgodnie z konwencją dotyczą wszelkich źródeł zanieczyszczenia środowiska morskiego. Należą do nich środki, których celem jest zmniejszanie w możliwie największym stopniu wprowadzania toksycznych, szkodliwych lub niebezpiecznych substancji, zwłaszcza o trwałym charakterze, ze źródeł lądowych, z atmosfery lub poprzez atmosferę, albo w następstwie zatapiania oraz zanieczyszczenia z innych instalacji i urządzeń eksploatowanych w środowisku morskim. W szczególności są to środki zmierzające do zapobiegania wypadkom i likwidacji nadzwyczajnych zagrożeń, zapewnienia bezpieczeństwa prac prowadzonych na morzu oraz do regulowania projektowania, budowy, wyposażenia, eksploatacji i składu załogi takich instalacji lub urządzeń.

Tym niemniej konwencja wyraźnie stawia granicę dotyczącą ingerencji w wykonywanie suwerennych uprawnień państwa nadbrzeżnego w ust. 4 tegoż artykułu, w którym podkreśla się, że stosując środki zmierzające do zapobiegania, zmniejszania lub kontroli zanieczyszczenia środowiska morskiego, państwa powstrzymują się od nieuzasadnionego zakłócania działalności prowadzonej przez inne państwa w korzystaniu z ich praw i wykonywaniu ich obowiązków.

W zakresie dotyczącym Morza Bałtyckiego, które ze względu na swoją specyfikę jest morzem półzamkniętym, zastosowanie znajdzie dyspozycja przepisu art. 123b, który to nakłada na państwa-strony konwencji położone nad morzami zamkniętymi lub półzamkniętymi obowiązek współpracy ze sobą w wykonywaniu swoich praw i obowiązków. W tym celu dążą one, bezpośrednio lub za pośrednictwem właściwej organizacji regionalnej, do koordynacji wykonywania

swoich praw i obowiązków w zakresie ochrony i zachowania środowiska morskigo.

W obszarze Morza Bałtyckiego taką właśnie regionalną organizacją w rozumieniu konwencji pozostaje Komisja Ochrony Środowiska Morskiego Bałtyku (HELCOM), powstała jako organ wykonawczy Konwencji o ochronie środowiska morskigo obszaru Morza Bałtyckiego, sporządzonej w Helsinkach 22.03.1974 r.

2. KONWENCJA O OCHRONIE ŚRODOWISKA MORSKIEGO OBSZARU MORZA BAŁTYCKIEGO

Konwencję helsińską z 1992 r.⁹ podpisało 9 państw nadbałtyckich oraz Unia Europejska. Uwzględnia ona prawie wszystkie kwestie związane z ochroną środowiska morskigo w regionie bałtyckim¹⁰. Dotyczy ochrony Bałtyku przed zanieczyszczeniem wszelkimi szkodliwymi substancjami pochodzącymi ze wszystkich możliwych źródeł oraz przed niekorzystnym oddziaływaniem za pomocą energii, np. przez promieniowanie czy wywoływanie zmian temperatury¹¹.

Artykuł 2 ust. 1 i 2 konwencji helsińskiej określa pojęcia: „zanieczyszczenie” i „zanieczyszczenie ze źródeł lądowych”. To pierwsze pojęcie oznacza wprowadzenie przez człowieka, bezpośrednio lub pośrednio do morza, łącznie z ujściami rzek, substancji lub energii, które mogą stwarzać zagrożenie dla zdrowia człowieka, niszczyć żywe zasoby i morskie ekosystemy, stwarzać utrudnienia w dozwolonym użytkowaniu morza – łącznie z rybołówstwem, pogarszać jakość użytkowanej wody morskiej oraz prowadzić do zmniejszenia walorów rekreacyjnych morza. Natomiast zanieczyszczenie ze źródeł lądowych oznacza zanieczyszczenie morza przez wszystkie punktowe lub rozproszone źródła lądowe wprowadzone drogą wodną, powietrzną lub bezpośrednio z wybrzeża. Obejmuje ono zanieczyszczenie pochodzące z jakiegokolwiek rozmyślnego usunięcia dokonanego pod dnem morskim w miejscu posiadającym dostęp z wybrzeża przez tunel, rurociąg lub w inny sposób.

W myśl postanowień art. 3 ust. 2 konwencji helsińskiej umawiające się strony zastosują zasadę zapobiegania, czyli podejmą środki zaradcze, gdy zaistnieją podstawy do przypuszczenia, że substancje lub energia wprowadzone, bezpo-

⁹ Dz.U. z 1999 r., Nr 28, poz. 346.

¹⁰ M. Jaworski, *Regionalna współpraca ekologiczna państw nadbałtyckich*, Warszawa 1992, s. 4; J. Ciechanowicz, *Ochrona środowiska morskigo Bałtyku w świetle nowej konwencji helsińskiej z 1992 r.* [w:] *Aktualne problemy prawa międzynarodowego we współczesnym świecie. Księga pamiątkowa poświęcona pamięci Profesora Mariana Iwanajko*, red. K. Lankosz, Kraków 1995, s. 219–228.

¹¹ J. Ciechanowicz-McLean, *Ochrona zasobów przyrodniczych morza* [w:] *Wybrane problemy prawa ochrony środowiska*, red. B. Rakoczy, M. Pchałek, Warszawa 2010, s. 117.

średnio 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 skutkami.

Jednym z ważniejszych obowiązków określonych w konwencji helsińskiej w celu zapobiegania i eliminowania zanieczyszczeń obszaru Morza Bałtyckiego jest popieranie przez strony stosowania najlepszej praktyki ekologicznej i najlepszej dostępnej technologii (art. 3 ust. 3).

Państwa będące stronami konwencji zobowiązują się zapobiegać i eliminować zanieczyszczenia obszaru Morza Bałtyckiego ze źródeł lądowych, stosując między innymi najlepszą praktykę ekologiczną dla wszystkich źródeł i najlepszą dostępną technologię dla źródeł punktowych. Bez uszczerbku dla swej suwerenności każda umawiająca się strona podejmie w tym celu odpowiednie środki na obszarze zlewni Morza Bałtyckiego.

Załącznik I konwencji helsińskiej w przepisie 3 definiuje najlepszą dostępną technologię jako najnowszy etap rozwoju procesów, urządzeń lub metod działania, które wskazują na przydatność w praktyce danego środka służącego do ograniczenia zrzutów.

Przy ustalaniu, czy zespół procesów, urządzeń i metod działania stanowi najlepszą dostępną technologię, w przypadkach ogólnych i indywidualnych, szczególnie nacisk należy położyć na:

- porównywalne procesy, urządzenia i metody działania, jakie ostatnio z powodzeniem wypróbowywano;
- postęp techniczny i zmiany w wiedzy naukowej i świadomości;
- gospodarcze możliwości wprowadzania takiej technologii;
- limity czasu do zastosowania;
- charakter oraz wielkość tych emisji;
- technologie bezodpadowe/niskoodpadowe;
- zasadę zapobiegania.

Warto zwrócić uwagę, że wśród substancji najbardziej szkodliwych (które wymienia konwencja) znajdują się między innymi substancje radioaktywne, łącznie z odpadami, oraz substancje, które poważnie wpływają na smak i/lub zapach produktów żywnościowych pochodzenia morskiego, a także na smak, zapach, kolor, przejrzystość lub inne właściwości wody.

Konwencja zobowiązuje strony do wprowadzenia w życie procedur i środków przewidzianych w załączniku III. W tym celu będą one między innymi, jeśli to będzie właściwe, współpracować w przygotowaniu i przyjęciu, a także stosowaniu specjalnych programów, wytycznych, standardów lub przepisów dotyczących emisji i zrzutów do wody i powietrza, jakości środowiska oraz produktów zawierających szkodliwe substancje i materiały. Substancje szkodliwe ze źródeł punktowych, z wyjątkiem nieznacznych ilości, nie będą wpro-

wadzane bezpośrednio lub pośrednio do środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego bez uprzedniego specjalnego zezwolenia, które może być okresowo weryfikowane, wystawionego przez właściwe organy krajowe zgodnie z zasadami zawartymi w załączniku III przepis 3. Umawiające się strony zobowiązują się do monitorowania i kontrolowania emisji do wody i powietrza, na które zostały wydane zezwolenia.

Załącznik III określa cele, kryteria i środki dotyczące zapobiegania zanieczyszczeniom z lądu. Komisja Ochrony Środowiska Morskiego Bałtyku jako organ wykonawczy konwencji przyjęła szereg zaleceń¹². Należy nadmienić w tym miejscu, że zarówno przepisy konwencji helsińskiej z 1992 r., jak i zalecenia wydawane przez HELCOM są adresowane do państw, a nie do podmiotów indywidualnych na terenie tych państw. Oznacza to, że nieprzestrzeganie tych norm powoduje wyłącznie odpowiedzialność państw na płaszczyźnie prawnomiędzynarodowej¹³.

Konwencja helsińska odnosi się również do obowiązków związanych z oceną oddziaływania na środowisko planowanych przedsięwzięć lub – szerzej – wszelkiej działalności. W przypadku gdy prawo międzynarodowe lub ponadnarodowe przepisy mające zastosowanie do strony konwencji, w której zanieczyszczenie ma swoje źródło, wymagają oceny oddziaływania na środowisko projektowanej działalności, mogącej wywrzeć znaczący ujemny wpływ na środowisko morskie obszaru Morza Bałtyckiego, strona ta zobowiązana jest do powiadomienia Komisji i każdej ze stron konwencji, która może być dotknięta przez transgraniczne oddziaływanie na ten obszar (art. 7 ust. 1).

Biorąc pod uwagę, że zasięg działania konwencji helsińskiej obejmuje również morskie wody wewnętrzne, kładzie ona duży nacisk na zachowanie w obszarze Morza Bałtyckiego i jego przybrzeżnych ekosystemów, na które wpływ wywiera to morze, środowisk przyrodniczych i różnorodności biologicznej oraz ochronę procesów ekologicznych (art. 15).

3. KONWENCJA O OCENACH ODDZIAŁYWANIA NA ŚRODOWISKO W KONTEKŚCIE TRANSGRANICZNYM

Konwencja o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym, sporządzona w Espoo 25.02.1991 r.¹⁴, została przygotowana w ramach Europejskiej Komisji Gospodarczej Organizacji Narodów Zjednoczonych (EKG ONZ) i jest aktem prawa międzynarodowego o charakterze wiążącym,

¹² *Konwencja helsińska a ochrona środowiska Morza Bałtyckiego*, red. P. Sroczyński, A. Ty-szecki, Gdańsk 1995.

¹³ J. Ciechanowicz-McLean, *Ochrona zasobów przyrodniczych morza [w:] Wybrane problemy... op.cit.*, s. 120.

¹⁴ Dz.U. z 1999 r., Nr 96, poz. 1110.

który w całości poświęcony jest instrumentowi oceny oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym.

Konwencja z Espoo, wraz z jej dwoma poprawkami, jako umowa wielostronna zatwierdzona przez Radę Unii Europejskiej, a więc wiążąca swoimi postanowieniami instytucje Unii Europejskiej oraz państwa członkowskie Unii, ma pierwszeństwo przed unijnymi aktami prawnymi przyjętymi w ramach Traktatu o Unii Europejskiej oraz Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, które to traktaty na mocy traktatu z Lizbony, sporządzonego 13.12.2007 r.¹⁵, zmieniły Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską.

Procedurę oceny oddziaływania na środowisko, w tym również w kontekście transgranicznym, przeprowadza się dla każdej planowanej działalności mogącej znacząco oddziaływać na środowisko, której realizacja wiąże się z zamierzeniem budowlanym lub jakąkolwiek inną ingerencją w środowisko polegającą na przekształceniu lub zmianie sposobu wykorzystania terenu, w tym również na wydobywaniu kopalin. Stanowi ona obligatoryjny element procesu decyzyjnego zmierzającego do wydania zezwolenia na realizację planowanego przedsięwzięcia, będący jednocześnie instrumentem pomocniczym zapewniającym równorzędne traktowanie aspektów ochrony środowiska z zagadnieniami społecznymi, ekonomicznymi i innymi uwarunkowaniami zarówno w trakcie realizacji, eksploatacji, jak i ewentualnej likwidacji przedsięwzięcia.

Elektrownie jądrowe i inne reaktory jądrowe (z wyjątkiem instalacji badawczych do produkcji i konserwacji materiałów rozszczepialnych i paliworodnych, których moc maksymalna nie przekracza 1 kW ciągłego obciążenia cieplnego) oraz instalacje zaprojektowane wyłącznie do produkcji lub wzbogacania paliw jądrowych do przerobu napromieniowanych paliw jądrowych lub do magazynowania, usuwania i przerobu odpadów promieniotwórczych wymienione zostały w załączniku I (pkt 2 i 3). Oznacza to, że należą do tych planowanych działalności, które wymagają stosowania konwencji i przeprowadzenia transgranicznej oceny oddziaływania na środowisko.

Chociaż w przypadku nowoczesnych elektrowni jądrowych jest to mało prawdopodobne, to wystąpienie poważnej awarii może spowodować katastrofalne skutki transgraniczne w postaci np. skażenia radioaktywnego.

Ocena oddziaływania na środowisko jest jednym z podstawowych instrumentów prawnych ochrony środowiska, będącym najlepszym wyrazem realizacji zasad prewencji i przezorności w procesie inwestycyjnym, z których wynika obowiązek oszacowania potencjalnych negatywnych skutków realizacji planowanych zamierzeń o charakterze strategicznym i inwestycyjnym dla środowiska, a następnie konieczność zastosowania rozwiązań skutecznie zapobiegających oraz minimalizujących te oddziaływania. Konwencja z Espoo stwarza międzynarodowe ramy prawne dla procedury oceny oddziaływania na środowi-

¹⁵ Dz.U. z 2009 r., Nr 203, poz. 1569.

ska, w przypadkach gdy działalność realizowana w jednym państwie, tj. na obszarze strony pochodzenia, zasięgiem oddziaływania obejmuje terytorium innego państwa, czyli strony narażonej, mogąc tym samym powodować znaczące negatywne skutki dla środowiska. Jednocześnie konwencja nakłada na jej strony obowiązek poszukiwania wszelkich możliwych do podjęcia środków w celu kontroli, zapobiegania bądź ograniczania znaczącego, szkodliwego transgranicznego oddziaływania na środowisko.

Warto w tym miejscu podkreślić, że Rzeczpospolita Polska zawarła dotychczas dwie umowy międzyrządowe w sprawie realizacji postanowień konwencji z Espoo – z rządem Republiki Litewskiej¹⁶ oraz z rządem Republiki Federalnej Niemiec¹⁷.

Należy zaznaczyć, że konwencja z Espoo zapewnia właściwym organom administracji oraz społeczeństwu strony narażonej możliwość udziału w postępowaniu w sprawie transgranicznej oceny oddziaływania na środowisko przed podjęciem decyzji, a tym samym daje możliwość wpływania na sposób realizacji zamierzonego przedsięwzięcia mogącego znacząco negatywnie oddziaływać na terytorium państwa narażonego.

Jednocześnie konwencja nakłada na stronę pochodzenia realizującą planowane przedsięwzięcie mogące oddziaływać transgranicznie następujące obowiązki:

- informowania o planowanej działalności państw narażenia, na których terytorium w wyniku realizacji zamierzonego przedsięwzięcia może ujawnić się znaczące oddziaływanie transgraniczne;
- wykonania i udostępnienia zainteresowanym państwom sąsiedzkim dokumentacji oceny oddziaływania na środowisko;
- niezwłocznego zaproponowania stronie narażonej, po ukończeniu dokumentacji oceny oddziaływania na środowisko, konsultacji transgranicznych, mających na celu między innymi przedyskutowanie potencjalnego oddziaływania transgranicznego planowanej działalności oraz środków eliminowania lub redukcji tego oddziaływania;
- umożliwienia udziału w postępowaniu społeczności lokalnych z państw narażonych na prawach równych tym, jakie przysługują społeczeństwu państwa, w którym ma być realizowana działalność;
- przekazania stronie narażenia decyzji końcowej w celu weryfikacji jej zgodności co do ustaleń podjętych w trakcie postępowania transgranicznego zarówno na etapie zgłaszania uwag i zastrzeżeń przez społeczeństwo strony narażonej w wyniku analizy dokumentacji oceny oddziaływania na środowisko, jak i na etapie konsultacji transgranicznych;

¹⁶ Umowa o realizacji Konwencji o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym z 27.05.2004 r., podpisana w Warszawie (MP z 2004 r., Nr 13, poz. 238).

¹⁷ Umowa z 11.04.2006 r. podpisana w Neuhausen (Dz.U. z 2006 r., Nr 232, poz. 1709).

- fakultatywnego wykonania analizy powykonawczej, która ma pozwolić na zweryfikowanie stopnia zgodności badań i analiz wykonanych na etapie oceny oddziaływania na środowisko oraz skuteczności zastosowanych środków redukujących i minimalizujących oddziaływania planowanego przedsięwzięcia w trakcie jego eksploatacji z rzeczywistym oddziaływaniem.

Do konwencji z Espoo wprowadzono dwie poprawki – w 2001 r. i 2004 r. Pierwsza poprawka miała na celu umożliwienie przystąpienia do konwencji państwom będącym członkami ONZ, ale spoza regionu EKG ONZ, oraz rozszerzyła definicję „opinii publicznej”, obejmując nią również organizacje osób fizycznych lub prawnych.

Z kolei druga poprawka miała na celu przede wszystkim podniesienie znaczenia ocen oddziaływania na środowisko w regionie oraz wzmocnienie współpracy międzynarodowej w tym zakresie między innymi przez:

- umożliwienie stronom narażonym uczestnictwa w postępowaniu transgranicznym w sprawie oceny oddziaływania na środowisko na etapie ustalania zakresu dokumentacji przygotowywanej w ramach oceny oddziaływania na środowisko, czyli na tzw. etapie *scopingu* (nowy art. 2 ust. 11 wprowadzony drugą poprawką);
- zmodyfikowanie załącznika I do konwencji określającego listę przedsięwzięć obligatoryjnie wymagających oceny oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym.

Zasadniczą zmianą jest umożliwienie państwu narażenia udziału w postępowaniu w sprawie oceny oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym już na etapie *scopingu*, w którym określany jest zakres dokumentacji tej oceny. To może spowodować znaczną poprawę jakości merytorycznej dokumentacji sporządzanej w ramach oceny oddziaływania na środowisko, na podstawie której podejmowana jest decyzja końcowa. Oznacza to również możliwość przyspieszenia procedury oceny oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym, ponieważ już na etapie opracowywania dokumentacji są uwzględniane uwagi i wnioski strony narażenia. Jednocześnie należy podkreślić, że możliwość taka pozwala na rozpoznanie potencjalnego rodzaju oddziaływania na środowisko na jak najwcześniejszym etapie inwestycyjnym.

Biorąc powyższe pod uwagę, strony konwencji z Espoo uznały przedstawiony mechanizm za bardzo pomocny, a przez fakultatywny przepis – za niekolidujący z krajowym prawodawstwem w sprawie ocen oddziaływania na środowisko.

Żadna z powyższych poprawek nie weszła jeszcze w życie. Jak stanowi art. 14 ust. 4 konwencji, poprawki wejdą w życie w tych państwach, które je ratyfikowały, zatwierdziły lub przyjęły dziewięćdziesiątego dnia od dnia otrzymania przez depozytariusza zawiadomienia o ich ratyfikacji (co najmniej przez trzy czwarte tych stron). Przy czym druga poprawka doprecyzowała, że chodzi o trzy czwarte stron w chwili przyjęcia przedmiotowych poprawek przez strony

konwencji. Natomiast w stosunku do każdej innej strony poprawki wchodzi w życie dziewięćdziesiątego dnia po złożeniu przez stronę dokumentu ratyfikacji, zatwierdzenia lub przyjęcia poprawek. Ponadto należy podkreślić, że druga poprawka nie podlegała podpisaniu przez strony konwencji. Została ona przyjęta w trybie art. 14 na III Spotkaniu Stron Konwencji 4.06.2004 r. decyzją nr III/7.

4. KONWENCJA O DOSTĘPIE DO INFORMACJI, UDZIALE SPOŁECZEŃSTWA W PODEJMOWANIU DECYZJI ORAZ DOSTĘPIE DO SPRAWIEDLIWOŚCI W SPRAWACH DOTYCZĄCYCH ŚRODOWISKA

Spółeczność międzynarodowa, opierając się na istniejącej już praktyce międzynarodowej, przyjęła pragmatyczną perspektywę skodyfikowania proceduralnego aspektu prawa do środowiska. Na konferencji zorganizowanej przez Europejską Komisję Gospodarczą ONZ w dniach 23–25.06.1998 r. w Aarhus podpisano Konwencję o dostępie do informacji, publicznym udziale w podejmowaniu decyzji i dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska¹⁸. Jak stanowi art. 1 konwencji, jej celem jest przyczynienie się do ochrony prawa każdej osoby z obecnych i przyszłych pokoleń do życia w środowisku odpowiednim dla jej zdrowia i pomyślności. Konwencja zakłada więc istnienie prawa do życia w odpowiednim środowisku i ochronę tego prawa rozciąga na obecne i przyszłe pokolenia. Strony konwencji są zobowiązane do zagwarantowania prawa dostępu do informacji, prawa do publicznego udziału w podejmowaniu decyzji i prawa dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska¹⁹.

Pierwsza część przepisów konwencji dotyczy prawa do informacji o środowisku i precyzuje obowiązki państw w tym przedmiocie. Konwencja definiuje termin „informacja dotycząca środowiska” bardzo szeroko – jako każdą informację pisemną, wizualną, dźwiękową, elektroniczną lub w innej formie, dotyczącą stanu środowiska, różnorodności gatunków, w tym modyfikacji genetycznych. W zakres tego pojęcia wchodzi też informacje o czynnikach wpływających lub mogących wpływać na środowisko, włączając w to środki administracyjne, akty prawne dotyczące środowiska, plany i programy, analizy ekonomiczne i inne, jak również założenia podejmowanych decyzji. Definicja informacji na temat środowiska obejmuje także informacje odnoszące się do ludzkiego zdrowia, bezpieczeństwa, warunków życia, zabytków kultury i in-

¹⁸ Dz.U. z 2003 r., Nr 78, poz. 706.

¹⁹ M. Kenig-Witkowska, *op.cit.*, s. 42.

nych, w stopniu, w jakim mogą być one dotknięte przez warunki i działania dotyczące środowiska.

Artykuł 4 zobowiązuje strony konwencji do zapewnienia procedury udostępnienia informacji dotyczącej środowiska. Odpowiednie instytucje publiczne powinny odpowiedzieć na takie zadanie w ciągu miesiąca, który to termin może być przedłużony o jeden miesiąc ze względu na kompleksowość lub obszerność informacji.

Konwencja zawiera również przepisy określające możliwości odmowy informacji dotyczących środowiska (art. 4 ust. 3). Lista ta jest dość długa i obejmuje między innymi sytuacje, w których instytucja nie dysponuje takimi informacjami, prośba jest wyraźnie nierozsądna lub sformułowana zbyt ogólnie. Wśród wyjątków znalazła się poufność informacji handlowych i przemysłowych, chronionych przepisami prawa, w celu zabezpieczenia interesów ekonomicznych państwa. Wyjątek ten nie obejmuje jednak informacji odnoszących się do emisji substancji, które mają znaczenie dla ochrony środowiska. Przewidziane powody odmowy udostępnienia informacji powinny być, zgodnie z postanowieniem art. 4, interpretowane w sposób restryktywny, mając na uwadze dobro interesu publicznego i ocenę, czy informacja, o którą chodzi, dotyczy emisji substancji, które mają znaczenie dla ochrony środowiska²⁰.

Kwestie publicznego udziału w podejmowaniu decyzji dotyczących środowiska normuje przede wszystkim art. 6, który określa standardy dla publicznego udziału w podejmowaniu decyzji dotyczących działalności określonych w załączniku I do konwencji. Załącznik I wśród różnych przedsięwzięć wymagających stosowania konwencji wyszczególnia:

- elektrownie jądrowe i inne reaktory jądrowe, łącznie z demontażem i likwidacją takich elektrowni lub reaktorów²¹ (z wyjątkiem instalacji badawczych do produkcji i konwersji materiałów rozszczepialnych i paliworodnych, których maksymalna moc nie przekracza 1 kW ciągłego ładunku termicznego);
- instalacje do wtórnego przetwarzania napromieniowanego paliwa jądrowego;
- instalacje przeznaczone:
 - do produkcji lub wzbogacania paliwa jądrowego,
 - do przetwarzania napromieniowanego paliwa jądrowego lub odpadów wysoko radioaktywnych,
 - do ostatecznego usuwania napromieniowanego paliwa jądrowego,
 - wyłącznie do ostatecznego usuwania odpadów jądrowych,

²⁰ *Ibidem.*

²¹ Elektrownie jądrowe i inne reaktory jądrowe przestają być takimi instalacjami z chwilą, gdy całe paliwo jądrowe i inne elementy skażone radioaktywnie zostaną na stałe usunięte z miejsca instalacji.

- wyłącznie do składowania (planowanego na ponad 10 lat) napromienionego paliwa jądowego i odpadów radioaktywnych w miejscu innym niż miejsce produkcji.

Każda ze stron konwencji stosuje się do przepisu art. 6 zgodnie ze swoim prawem wewnętrznym, również w przypadku innych działań, niewymienionych w załączniku I, które mają znaczący wpływ na środowisko. Przepis ten ma zastosowanie także w sytuacji, gdy odpowiednie władze publiczne ponownie rozważają lub uaktualniają istniejące warunki w dziedzinach wymienionych w załączniku I albo innych, mogących mieć znaczny wpływ na środowisko. Wymogi dotyczące publicznego udziału mogą być jednak uchylone w stosunku do działalności służącej celom obrony narodowej, gdy państwo-strona konwencji uzna, że naruszyłyby te cele (art. 6 ust. 1 lit. c).

Opinia publiczna powinna być wcześniej poinformowana w odpowiedni sposób o procedurze podejmowania decyzji, jej rodzaju i organie władzy, który ma ją podjąć. Procedury publicznego udziału w podejmowaniu decyzji powinny zapewnić odpowiednie ramy czasowe do poinformowania społeczeństwa i zapewnienia możliwości przygotowania do udziału już na etapie, gdy wszystkie opcje są jeszcze otwarte i publiczny udział może mieć miejsce (art. 6 ust. 3 i 4). Zgodnie z art. 6 ust. 6 władze publiczne powinny dać opinii publicznej wolny dostęp do wszelkich informacji dotyczących publicznego udziału w podejmowaniu decyzji; władze mogą odmówić takich informacji na podstawie art. 4 ust. 3 i 4. Jako minimum informacje te powinny zawierać elementy, o których stanowi art. 6 ust. 6, włączając w to opis danego przedsięwzięcia i jego wpływ na środowisko, środki zmierzające do ograniczenia tego wpływu itp. Podjęta decyzja powinna brać pod uwagę wyniki publicznego udziału, a jej tekst wraz z uzasadnieniem powinien być publicznie dostępny (art. 6 ust. 8 i 9). Przepisy art. 6 stosuje się również odpowiednio do decyzji w sprawie uwolnienia do środowiska organizmów genetycznie zmodyfikowanych.

Trzecia część konwencji dotyczy dostępu do procedur odwoławczych (art. 9), w ramach procedur przewidzianych w prawodawstwie wewnętrznym, zgodnie z przepisami art. 4 i art. 6. Strony zapewnią każdej osobie, powołującej się na prawa wynikające z tych przepisów, dostęp do procedur odwoławczych przed sądem lub inną niezależną instytucją ustanowioną na mocy prawa. Dostępność procedur sądowych nie zwalnia państw-stron konwencji z zapewnienia dostępu do szybkich i wolnych od opłat lub wiążących się z niewielkimi kosztami procedur odwoławczych przed władzami i instytucjami innymi niż sąd.

W przypadku zaniedbania wynikającego z naruszenia przepisów o publicznym udziale w podejmowaniu decyzji w sprawach środowiska wnoszący odwołanie muszą wykazać się wystarczającym interesem w sprawie lub gdy prawo wewnętrzne państwa tak stanowi, podtrzymują twierdzenie, że ich prawa zostały naruszone. O dotrzymaniu tych warunków decydują przepisy prawa wewnętrznego i cele konwencji.

Procedury odwoławcze powinny zapewniać odpowiednie i skuteczne środki, włączając nakazy sądowe dotyczące naprawienia szkody (jeśli jest to konieczne); powinny być sprawiedliwe, mieścić się w odpowiednim czasie i nie wymagać ponoszenia dużych nakładów finansowych. Decyzje są wydawane w formie pisemnej, a decyzje sądu powinny być dostępne publicznie (art. 9 ust. 4). Zgodnie z art. 9 ust. 5 strony konwencji powinny zapewnić dostępność informacji o procedurach odwoławczych i wziąć pod uwagę możliwość ustanowienia odpowiednich mechanizmów znoszących lub zmniejszających finansowe i inne bariery w dostępie do tych procedur.

PODSUMOWANIE

Przygotowanie, a następnie budowa elektrowni jądrowej jest procesem złożonym i długotrwałym z technicznego punktu widzenia, tym bardziej dla kraju, który nie ma doświadczenia w tym zakresie, a budowa ta jest jednocześnie związana z rozpoczęciem programu pozyskiwania energii jądrowej. Międzynarodowe przepisy ochrony środowiska dodatkowo wprowadzają do procesu inwestycyjnego szereg determinantów w postaci obowiązku konsultacji z zainteresowaną społecznością międzynarodową, która w ten sposób może wywierać faktyczny wpływ na kształt inwestycji realizowanej przez suwerenne państwo.

Zakres międzynarodowych powiązań traktatowych oraz charakter potencjalnych zagrożeń dla środowiska wynikających ze specyfiki energetyki jądrowej powoduje, że każdy kraj członkowski Unii Europejskiej musi uwzględniać transgraniczny kontekst przygotowywanej inwestycji. Z całą pewnością planowana na polskim wybrzeżu budowa elektrowni jądrowej spotka się z zainteresowaniem państw i społeczeństw regionu Morza Bałtyckiego. Ważne jest zatem, by organy administracji publicznej odpowiedzialne za prowadzenie pierwszego procesu inwestycyjnego dla obiektu energetyki jądrowej – w istniejącym międzynarodowym otoczeniu prawnym – podjęły w sposób umiejętny dialog, wynikający z istniejących zobowiązań Rzeczypospolitej Polskiej w tym zakresie.

Nie można ukryć, że podstawowym instrumentem, który wykorzystują państwa narażone, będzie przede wszystkim procedura transgranicznej oceny oddziaływania na środowisko planowanego przedsięwzięcia, która jest jedynym skutecznym narzędziem pozwalającym wpłynąć na jego ostateczny kształt.

Z norm międzynarodowego prawa ochrony środowiska wynika przede wszystkim daleko idący obowiązek współpracy państwa podejmującego realizację inwestycji z zakresu energetyki jądrowej z potencjalnym kręgiem stron narażonych.

Ponadto akty prawa międzynarodowego nakładają obowiązek informacji społeczności międzynarodowej – w tym społeczeństw państw narażonych – na jak najwcześniejszym etapie realizacji przedsięwzięcia oraz obowiązek wysłu-

chania i rozpatrzenia złożonych uwag, zarówno przez odpowiednie instytucje państwowe, jak i przedstawiciele społeczeństwa.

Nie może zatem budzić zdziwienia ani zaskoczenia, gdy w postępowaniu prowadzonym przez polskie organy ochrony środowiska, zmierzającym do wydania zezwoleń na realizację przedsięwzięcia, pojawiają się od samego początku elementy transgraniczne w postaci uwag, wniosków, zastrzeżeń oraz sugestii państw i ich społeczeństw, w tym organizacji ekologicznych.

Możliwe i logiczne w tym względzie wydaje się również zainteresowanie procesem inwestycyjnym oraz jego wpływem na środowisko przez Komisję Ochrony Środowiska Morskiego Bałtyku, w której kompetencjach leży badanie między innymi zagrożeń substancjami radioaktywnymi.

MARCIN MAKOWSKI

THE FIRST POLISH NUCLEAR POWER PLANT
UNDER CONSTRUCTION AND
THE BALTIC MARITIME ENVIRONMENT
PROTECTION UNDER INTERNATIONAL LAW
(Summary)

The article takes on a subject likely to become a heart of a spirited national debate. The localization of the nuclear power plant on the Baltic Sea coast necessitates taking into account the following documents: the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea, the 1992 Helsinki Convention on the Protection of the Marine Environment of the Baltic Sea, the 1992 Espoo Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context, the 1998 Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters.

The critical body whose opinion should be taken into account with respect to localization and construction of the nuclear power plant is the Baltic Marine Environment Protection Commission (HELCOM).