



CZY PRAWO OCHRONY ŚRODOWISKA MOŻE ZATRZYMAĆ BUDOWĘ NORD STREAM 2? UWAGI NA TLE USTAWODAWSTWA UNII EUROPEJSKIEJ, NIEMIEC, FINLANDII, SZWECJI I DANII

1. Wprowadzenie

Budowa gazociągu Nord Stream 2 jest zagadnieniem szeroko dyskutowanym w środkach masowego przekazu. Dzieje się tak z wielu powodów, jednak niewątpliwie kwestie polityczne związane z projektem wpływają znacząco na wzrost zainteresowania opinii publicznej tym tematem. Nord Stream 2 zgodnie z planami miałby transportować gaz ziemny z Wyborgu w Rosji do Greifswaldu w Niemczech. Gazociąg Nord Stream 2 (a właściwie dwie bliźniacze nitki gazociągu), powinien przebiegać obok istniejącego dziś Gazociągu Północnego (Nord Stream) i pozwolić na podwojenie dostaw rosyjskiego gazu przez Niemcy do Europy. Wytyczona trasa gazociągu znajduje się w ponad dziewięćdziesięciu procentach na dnie Morza Bałtyckiego i omija Polskę¹. Taki stan faktyczny budzi obawy, iż realizacja projektu jest działaniem politycznym mającym na celu powstanie instrumentu wywierania nacisku politycznego lub ekonomicznego przez Rosję na państwa europejskie i Ukrainę, a nie działaniem *sensu stricto* biznesowym. W przypadku zmaterializowania się scenariusza pesymistycznego Nord Stream 2 posłuży do ograniczania dostaw gazociągami biegnącymi przez Ukrainę i tym samym umożliwi stworzenie sytuacji niedoboru paliwa gazowego w całej Europie Środkowej, a także znacząco utrudni dywersyfikację źródeł dostaw gazu do Unii Europejskiej². Rząd

* Uniwersytet Warszawski, Wydział Prawa i Administracji, ul. Krakowskie Przedmieście 26/28, 00-927 Warszawa, e-mail: monika.skrobot@gmail.com.

¹ A.D. Little, *Economic impact on Europe of the Nord Stream 2 project – Analysis of effects on job creation and GDP*, Frankfurt 2017, s. 8–13.

² B. Goluch, *Nord Stream 2 to zagrożenie gospodarcze i polityczne*, WNP 2018, <https://wiadomosci.wp.pl/tchorzewski-nord-stream-2-to-zagrozenie-gospodarcze-i-polityczne-ale-jest-alternatywa-6222599464605313a>, 25.03.2018.

Polski podejmuje różnego typu działania zmierzające do zatrzymania budowy gazociągu, wykorzystując argumenty zarówno polityczne, ekonomiczne, jak i prawne³. Ryzyko w powstaniu gazociągu dostrzegają również kraje nadbałtyckie, które obawiają się wykorzystania prac budowlanych do zainstalowania w pobliżu swoich linii brzegowej infrastruktury komunikacyjnej o przeznaczeniu wojskowym. Stanowisko w dyskusji zajmują również organy europejskie⁴. Celem tego artykułu nie jest jednak przesądzenie, czy pobudki kierujące stroną rosyjską przy budowie Nord Stream 2 mają podłoże polityczne czy też czysto biznesowe. Celem artykułu jest analiza aktów prawnych z obszaru prawa ochrony środowiska i próba odpowiedzi na pytanie – czy możliwe jest zastosowanie przez Niemcy, Szwecję, Danię lub Finlandię przepisów *de lege lata* do zatrzymania budowy gazociągu Nord Stream 2? W przypadku stwierdzenia takiej możliwości autor wskaże przepisy, które mogą zostać powołane. Jeżeli natomiast obowiązujący stan prawny nie pozwala na podjęcie działań skutkujących zatrzymaniem budowy gazociągu, w artykule zostanie podjęta próba zdefiniowania wniosków *de lege ferenda*, wskazujących na potrzebę nowelizacji analizowanych wcześniej aktów prawnych. Autor artykułu pragnie podkreślić, że przeprowadzona analiza zawiera informacje aktualne na dzień 28 marca 2018 roku. Z uwagi na trwający proces inwestycyjny zarówno stan faktyczny, jak i prawny dotyczący regulacji prawnych dotyczących Nord Stream 2 mogą ulec zmianom. Niemniej jednak istotność problematyki oraz aktualność tematu w pełni uzasadniają przeprowadzenie niniejszej analizy. Przedstawione w artykule wnioski mogą przyczynić się zarówno do wskazania obszarów wymagających nowelizacji w zakresie prawa ochrony środowiska, jak i stanowić istotny głos w toczącej się dyskusji.

³ A. Kublik, *Polska w pułapce Nord Stream 2. Przed nami wybór jak między dżumą a cholera*, <http://wyborcza.pl/7,155290,22379438,polska-w-pulapce-nord-stream-2.html>, 25.03.2018.

⁴ K. Yafimava, *The Council Legal Service's assessment of the European Commission's negotiating mandate and what it means for Nord Stream 2* [w:] *The Oxford Institute for Energy Studies*, Oksford 2017, s. 11.

2. Stan faktyczny stanowiący podstawę wywodzenia wniosków przy interpretacji prawa ochrony środowiska dla przypadku budowy gazociągu Nord Stream 2

Projekt Nord Stream 2 obejmuje swoim zakresem budowę systemu rurociągów do przesyłu gazu ziemnego. Dwie nitki gazociągu będą bieć trasą podmorską wytyczoną od rosyjskiego do niemieckiego wybrzeża Bałtyku. Trasa gazociągu przebiega przy tym przez obszar objęty jurysdykcją Szwecji, Danii i Finlandii⁵. Projekt Nord Stream 2 ma stanowić podwojenie zdolności przesyłowych gazu ziemnego oferowanych przez oddany do eksploatacji na początku XXI w. gazociąg Nord Stream. Pomysł na budowę dwóch kolejnych nitek podmorskiego gazociągu (pod nazwą Nord Stream 2), powstał zaraz po oddaniu dwóch pierwszych (pod nazwą Nord Stream) w 2012 roku. Inwestycję chce zrealizować rosyjski państwowy koncern wydobywczy Gazprom we współpracy z pięcioma europejskimi koncernami: niemieckim Wintershallem, niemieckim Uniperem, francuskim Engie, austriackim OMV oraz brytyjsko-holenderskim Royal Dutch Shell⁶. W celu realizacji projektu Gazprom powołał spółkę Nord Stream 2 AG. Zarówno europejskie koncerny, jak i Gazprom biorą udział w finansowaniu budowy. 24 października 2017 r. spółka Nord Stream 2 AG podpisała z koncernami energetycznymi (Engie, OMV, Shell, Uniper i Wintershall), porozumienie dotyczące finansowania projektu budowy gazociągu Nord Stream 2. Zgodnie z oficjalnymi informacjami połowa kosztów budowy gazociągu ma zostać sfinansowana przez zachodnioeuropejskie koncerny, pozostałe koszty ma pokryć Gazprom, który pozostanie jednocześnie jedynym udziałowcem spółki Nord Stream 2 AG⁷. Spółka Nord Stream 2 AG została zarejestrowana w szwajcarskim kantonie Zug w lipcu 2015 r. Przewodniczącym rady dyrektorów sprawującej nadzór nad inwestycją jest były kanclerz Niemiec (w latach 1998–2005), Gerhard Schroeder. Pierwotnie zaangażowane spółki zachodnioeuropejskie miały zapewnić nie tylko finansowanie projektu, ale

⁵ Ramboll, *Raport Espoo dotyczący projektu Nord Stream 2*, s. 84, <https://www.nord-stream2.com/media/documents/pdf/pl/2017/04/nsp2-espoo-report-pol.pdf>, 21.09.2018.

⁶ A. Gawlikowska-Fyk, *Nord Stream 2: gazociąg podziałów*, BAS 2017, nr 13.

⁷ R. Bajczuk, *Porozumienie w sprawie finansowania Nord Stream 2*, OSW 2017, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2017-04-26/porozumienie-w-sprawie-finansowania-nord-stream-2>, 25.03.2018.

równocześnie stworzyć wspólnego przedsiębiorcę poprzez objęcie pakietów akcji w spółce Nord Stream 2 AG. Pomysłu nie udało się zrealizować z uwagi na zastrzeżenia, jakie zgłosił Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK) w Polsce. 8 grudnia 2015 roku wpłynął do Prezesa UOKiK wniosek o wyrażenie zgody na utworzenie wspólnego przedsiębiorcy pod nazwą Nord Stream 2 AG z siedzibą w Szwajcarii⁸. Zgłaszającymi transakcje były: PAO Gazprom (Federacja Rosyjska), E.ON Global Commodities SE (Niemcy), Engie SA (Francja), OMV Nord Stream II Holding AG (Szwajcaria), Shell Exploration and Production (LXXI) B.V. (Holandia), Wintershall Nederland B.V. (Holandia). Działalność *joint venture* w ramach Nord Stream 2 AG miała obejmować: zaprojektowanie, finansowanie, budowę oraz eksploatację dwóch równoległych rurociągów podmorskich. Pomimo zapewnień stron, że utworzenie nowego podmiotu nie spowoduje istotnego ograniczenia konkurencji na rynku gazu na terytorium RP, UOKiK wydał zastrzeżenia do wniosku⁹. Na podstawie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów z dnia 16 lutego 2007 roku¹⁰, UOKiK przeprowadził dwuetapowe postępowanie w sprawach koncentracji. Postępowanie dwuetapowe jest w myśl ustawy zarezerwowane dla spraw szczególnie skomplikowanych, w których istnieje uzasadnione prawdopodobieństwo istotnego ograniczenia konkurencji na rynku w wyniku dokonania koncentracji lub wymagających przeprowadzenia badania rynku. Przesłanki te były z całą pewnością wypełnione w przypadku Nord Stream 2. Analiza skutków transakcji wymagała zbadania rynku poprzez wystąpienie z zapytaniem do podmiotów prowadzących działalność na rynku gazu ziemnego w Polsce o ocenę planowanej koncentracji. Pytania zostały skierowane do: Operatora Gazociągów Przesyłowych Gaz – System (operator gazowego systemu przesyłowego), Zarządu Morskich Portów Szczecin i Świnoujście, spółki Europol Gaz (operator rurociągu Jamal-Europa), Polskiego LNG (podmiot odpowiedzialny za budowę i eksploatację terminala skroplonego

⁸ Biuro prasowe UOKiK, *Zgłoszenie zamiaru koncentracji w sprawie utworzenia Joint Venture odpowiedzialnego za budowę oraz eksploatację gazociągu Nord Stream 2*, Warszawa 2015, https://www.uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=12062, 25.03.2018.

⁹ M. Niechciała, *Zastrzeżenia wobec koncentracji – Nord Stream 2*, Warszawa 2016, https://uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=12476, 25.03.2018.

¹⁰ Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2018 r., poz. 798).

gazu ziemnego LNG w Świnoujściu), Polskiego Górnictwa Naftowego i Gazownictwa oraz do ponad 20 importerów gazu ziemnego. O opinie na temat transakcji poproszony został również Prezes Urzędu Regulacji Energetyki. Dopiero po trwającym cztery miesiące procesie i dokładnej analizie zgromadzonego materiału, Prezes UOKiK wydał w lutym 2016 r. zastrzeżenia do koncentracji. Z ustaleń tego organu wynika, że koncentracja mogłaby doprowadzić do ograniczenia konkurencji. Biorąc pod uwagę fakt, że Gazprom posiada pozycję dominującą w dostawach gazu do Polski, transakcja mogłaby doprowadzić do dalszego wzmocnienia siły negocjacyjnej spółki wobec odbiorców w kraju¹¹. Jednocześnie o analogiczną ocenę został poproszony niemiecki urząd antymonopolowy, który bardzo szybko – 18 grudnia 2015 r. – wydał pozytywną decyzję pozwalającą na utworzenie w proponowanym kształcie przedsiębiorstwa Nord Stream 2 AG¹². Negatywna ocena ze strony polskiej zmusiła podmioty do wycofania wniosku, co stanowiło podstawę dla Prezesa UOKiK do umorzenia postępowania w tej sprawie¹³. Wycofanie wniosku uniemożliwiło powołanie przedsiębiorstwa w planowanym pierwotnie kształcie i zmusiło zaangażowane spółki do przyjęcia rozwiązania, w którym Gazprom jest jedynym udziałowcem Nord Stream 2 AG, a zachodnioeuropejskie koncerny energetyczne uczestniczą jedynie w finansowaniu inwestycji.

Dodatkowe problemy z realizacją projektu pojawiły się głównie z uwagi na wystąpienie niekorzystnych uwarunkowań politycznych. W związku z konfliktem między Ukrainą a Rosją, który rozpoczął się w 2014 roku i nałożeniem różnorodnych sankcji na Rosję przez UE, wydawało się mało realnym zacieśnianie współpracy energetycznej pomiędzy UE i Rosją¹⁴. Obecnie przyspieszają prace w celu zrealizowania projektu magistrali jeszcze w 2019 roku. Udzielone 31 stycznia 2018 roku

¹¹ Tamże.

¹² K. Lang, *Nord Stream 2 – Versuch einer politischen und wirtschaftlichen Einordnung*, Berlin 2016, s. 10.

¹³ M. Niechciała, *Nord Stream 2 – wycofanie*, Warszawa 2016, https://www.uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=12510, 25.03.2018.

¹⁴ O. Fritz [i in.], *Russia's and the EU's sanctions: economic and trade effects, compliance and the way forward*, s. 39–41, <https://www.nord-stream2.com/media/documents/pdf/pl/2017/04/nsp2-espoo-report-pol.pdf>, 25.03.2018.

pozwolenie na budowę przez Urząd Górniczy w Stralsund w Niemczech¹⁵, jest pierwszym i jednocześnie najważniejszym dokumentem, który umożliwia położenie oraz eksploatację gazociągu na niemieckich wodach terytorialnych oraz w miejscu wyjścia gazociągu na ląd. Uzyskanie pozwolenia na budowę oznacza, że wszystkie wątpliwości dotyczące kwestii związanych z ochroną środowiska na obszarze Niemiec zostały wyjaśnione¹⁶. Jednocześnie trwają procesy uzyskiwania pozwoleń na budowę w Szwecji, Finlandii i Danii. Istnieje jednak wiele głosów z różnych krajów, organizacji proekologicznych i od indywidualnych naukowców, którzy przekonują, że budowa Nord Stream 2 spowoduje nieodwracalne i poważne zagrożenie dla środowiska naturalnego akwenu Morza Bałtyckiego. Szczególna wrażliwość Morza Bałtyckiego pod względem ekologicznym wynika przede wszystkim z jego niewielkiej głębokości – średnio 54 metry. Jest to mniej więcej połowa średniej głębokości sąsiadującego z Bałtykiem Morza Północnego. Dodatkowo Morze Bałtyckie ma znacząco ograniczoną możliwość wymiany wód z sąsiadującymi akwenami. Będąc morzem śródlądowym jest *ex definitione* ze wszystkich stron otoczone lądem. Jedyna możliwość wymiany wód występuje przez wąskie Cieśniny Duńskie między półwyspami Jutlandzkim i Skandynawskim. Ponadto charakterystyczną cechą Bałtyku jest występowanie znacznych pod względem zajmowanego obszaru pływów zwanych ławicami. Takie ukształtowanie dna morskiego oraz położenie śródlądowe Bałtyku powodują, że jest to akwen szczególnie wrażliwy pod względem ekologicznym. Odnowa wód Morza Bałtyckiego trwa kilkadziesiąt lat, *ergo* wyciek paliw kopalnych na Bałtyku prawdopodobnie byłby bardziej szkodliwy niż na Oceanie Atlantyckim lub na Morzu Północnym, a z pewnością dłużej trwałby naturalny proces usuwania zanieczyszczeń¹⁷.

¹⁵ Mecklenburg – Vorpommern, *Bergamt Stralsund genehmigt Pipeline Nord Stream 2 in M-V*, Regierung MV 2018, <https://www.regierung-mv.de/Aktuell/?id=135237&processor=processor.sa.pressemitteilung>, 27.03.2018.

¹⁶ Deutscher Bundestag, *Offshore-Pipeline in der Ausschließlichen Wirtschaftszone – Ergänzung des Gutachtens zu Nord Stream 2*, Deutscher Bundestag 2016, Nr 40, s. 15. <https://www.bundestag.de/blob/425072/2dc09a12f5dcd91bee2d04f5d22efcb8/pe-6-040-16-pdf-data.pdf>, 27.03.2018.

¹⁷ S. Uścińowicz [i in.], *Zlenisko Morza Bałtyckiego* [w:] *Geochemia osadów powierzchniowych Morza Bałtyckiego*, red. S. Uścińowicz, Warszawa 2011, s. 17, 36, 46.

Kolejnym aspektem środowiskowym poruszonym w kontekście budowy Nord Stream 2 jest jego wpływ na faunę i florę ekosystemu Morza Bałtyckiego. Planowany gazociąg ma przebiegać w pobliżu obszarów NATURA 2000 ośmiu państw Unii Europejskiej. Budzi to poważne zastrzeżenia organizacji proekologicznych np. Greenpeace, WWF, ClientEarth, które domagają się dokładnej oceny wpływu inwestycji na obszary z nią sąsiadujące. Zdaniem organizacji, przedstawiony przez stronę rosyjską, zgodnie z wymaganiami Konwencji Espoo¹⁸ – Raport oceny oddziaływania na środowisko dla projektu Nord Stream 2 – nie zawiera wystarczających informacji umożliwiających rzetelną ocenę wpływu tej inwestycji na faunę i florę Morza Bałtyckiego¹⁹. Jednocześnie projekt rozbudowy połączeń gazowych w Unii Europejskiej może zostać uznany za sprzeczny z jej polityką energetyczną. Zgodnie z przedstawionym w listopadzie 2016 r. pakietem regulacji, znanym szerzej jako Pakiet Zimowy²⁰, Unia Europejska dąży do implementacji ambitnych celów w zakresie ochrony klimatu. Jak wynika z projektowanych regulacji Unia Europejska chce m.in. postawić sobie cel udziału OZE w miksie energetycznym na poziomie 27% w 2030 roku. W opozycji do tego celu zdaje się stać zwiększenie dostępności paliw kopalnych poprzez budowę gazociągu.

3. Podstawowe akty prawa mające zastosowanie dla oceny budowy Nord Stream 2

Zgodnie z postanowieniami zawartymi w Traktacie z Maastricht²¹ Unia Europejska realizuje pośród innych cel zapisany w tytule 1 artykułu B – „popieranie zrównoważonego i trwałego postępu gospodarczego i społecznego, w szczególności poprzez utworzenie przestrzeni bez granic wewnętrznych, umacnianie gospodarczej i społecznej spójności

¹⁸ Konwencja o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym, sporządzona w Espoo dnia 25 lutego 1991 r. (Dz.U. z 1999 r. Nr 96, poz. 1110).

¹⁹ NABU, WWF, *Merkel, Seebofer und Schulz müssen Gaspipeline-Projekt Nord Stream 2 stoppen*, NABU-Pressedienst, <https://www.nabu.de/modules/presseservice/index.php?popup=true&db=presseservice&show=22482>, 27.03.2018.

²⁰ Komisja Europejska, *Czysta energia dla wszystkich Europejczyków*, http://www.kpk.gov.pl/wp-content/uploads/2017/01/Priorytety_Energia_KE.pdf, 27.03.2018.

²¹ Traktat o Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 326, s. 16).

oraz ustanowienie unii gospodarczej i walutowej”. Tak ukierunkowane podejście w Unii Europejskiej umocniło myślenie o wspólnym rynku wewnątrz europejskim jako o pewnym docelowym stopniu integracji. Osiągnięcie pełnej integracji na poziomie gospodarczym wymaga unifikacji wewnątrzspółnotowych zasad postępowania, regulacji prawnych i reguł gry rynkowej w wielu wymiarach. Przykładowymi obszarami, w których powinna następować integracja są: rynek energii oraz ochrona środowiska. Świadomość istotnej roli, jaką odgrywa rynek energii w procesie integracji europejskiej, towarzyszyła wspólnocie państw europejskich od początku jej tworzenia. Pierwsze regulacje z zakresu energetyki stanowiły istotny element traktatów założycielskich²², które stworzyły podstawy prawne dla podejmowania wspólnych działań w zakresie zarządzania źródłami energii. Utworzona w 1951 r. Europejska Wspólnota Węgla i Stali (EWWiS) miała za zadanie wspierać rozwój gospodarczy, zwiększać zatrudnienie i podnosić stopę życiową społeczeństw państw członkowskich. Dodatkowo wśród celów utworzenia EWWiS należy wymienić zapewnienie bezpieczeństwa dostaw oraz zintegrowanie rynków węgla i stali poprzez uchylenie ograniczeń importowych i eksportowych. Kolejnym instrumentem integracji sektora energetycznego było powołanie do życia w 1957 roku Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (EUROATOM). Jednocześnie od początku kreowania wspólnych regulacji dotyczących rynku energii wyraźnie rysował się problem awersji państw członkowskich do rezygnacji z wpływu na krajowe sektory energetyczne. Szczególna niechęć dotyczyła zwłaszcza przenoszenia uprawnień właściwych dla państw członkowskich na poziom Wspólnoty. W konsekwencji wiele kroków podejmowanych na przestrzeni lat, mających na celu stworzenie wspólnej polityki energetycznej Unii Europejskiej, nie przyniosło spodziewanych efektów. Bez wątpienia trudności związane z implementacją reguł prowadzących do zwiększenia integracji europejskiego rynku energii nie przyczyniły się do ogólnej zmiany nastawienia²³. Unia Europejska konsekwentnie dąży do wypracowania wspólnych zasad

²² A. Czech, *Zarys ewolucji wspólnego rynku energii w Unii Europejskiej*, Katowice 2010, s. 252–260.

²³ B. Molo, „Wspólna” *Polityka Energetyczna w kontekście tendencji dezintegracyjnych Unii Europejskiej*, Kraków 2017, nr 1, s. 88, 96–100.

dla rynku energii dostrzegając w tym procesie szansę na zapewnienie obywatelom niedrogiej, bezpiecznej i zrównoważonej energii²⁴. Kolejnym krokiem prowadzącym do osiągnięcia tego celu jest pakiet dotyczący unii energetycznej – „Czysta energia dla wszystkich Europejczyków”²⁵. Fundament do rozpoczęcia intensywnych prac nad pakietem stanowiły konkluzje Rady Europejskiej z czerwca 2014 r.²⁶, w których utworzenie unii energetycznej zostało uznane za jeden z pięciu głównych celów europejskiego planu strategicznego wyznaczającego priorytety dla Unii Europejskiej na nadchodzące lata. Dodatkowo Rada Europejska określiła trzy najważniejsze cele, które ma realizować unia energetyczna: zapewnienie przedsiębiorstwom i konsumentom niedrogiej energii, zagwarantowanie energii wszystkim państwom UE przez zmniejszenie jej zależności energetycznej, wytwarzanie większej ilości zielonej energii i dalsza walka ze zmianami klimatu²⁷. W toku prac Rada określiła ramy klimatyczno-energetyczne, które mają zostać zrealizowane przez państwa członkowskie do 2030 roku, w szczególności: do roku 2030 roku zredukować emisje gazów cieplarnianych o 40% w porównaniu z rokiem 1990, w 2030 roku co najmniej 27% energii czerpać ze źródeł odnawialnych, podnieść o 27% efektywność energetyczną oraz urzeczywistnić wewnętrzny rynek energii²⁸. Intensyfikacja prac w opracowaniu ścieżek dojścia do określonych ram klimatyczno-energetycznych, doprowadziła m.in. do przyjęcia przez Radę w październiku 2017 roku rozporządzenia o bezpieczeństwie dostaw gazu²⁹. Głównymi celami rozporządzenia jest zwiększenie bez-

²⁴ Unia energetyczna dla Europy, <http://www.consilium.europa.eu/pl/policies/energy-union/>, 27.03.2018.

²⁵ *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank Clean Energy for All Europeans* (COM/2016/0860).

²⁶ Konkluzje Rady Europejskiej z 27 czerwca 2014 r., EUCO 79/14, s. 9–16.

²⁷ Tamże, s. 18.

²⁸ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 22 stycznia 2014 r. (COM/2014/634).

²⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1938 z dnia 25 października 2017 r. dotyczące środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego i uchylające rozporządzenie (UE) nr 994/201 (Dz.Urz. UE L 280, s. 1).

bezpieczeństwa energetycznego Unii, zmniejszenie uzależnienia od dostaw oraz wprowadzenie narzędzia pozwalającego na szybsze i skuteczniejsze rozwiązywanie kryzysów dostaw. Wszystkie powyższe działania legislacyjne stanowią potwierdzenie tezy, iż Unia Europejska dąży do zacieśnienia wewnętrznej współpracy w obszarze rynku energii, w tym również rynku gazu. Szczególne znaczenie nadane tworzeniu wspólnego rynku energii dla całej Europy, wyrażone jest poprzez ustanowienie odrębnego rozdziału w treści traktatu Lizbońskiego poświęconego w całości energii (Tytuł XX Energetyka, art. 176a). Interesującą kwestią, którą warto wskazać pochylając się nad analizą Nord Stream 2, jest wymiar budowy gazociągu jako elementu transeuropejskiej sieci energetycznej. Transeuropejska sieć energetyczna może stanowić wyraz implementacji tzw. klauzuli solidarności energetycznej, rozumianej w duchu art. 194 ust. 1 TFUE. Konkretyzację tego artykułu można znaleźć w art. 122 ust. 1 TFUE, który stanowi – „...Rada, na wniosek Komisji, może postanowić, w duchu solidarności między Państwami Członkowskimi, o środkach stosowanych do sytuacji gospodarczej, w szczególności w przypadku wystąpienia poważnych trudności w zaopatrzeniu w niektóre produkty, zwłaszcza w obszarze energii”. Doniosłość tego zapisu płynąca z umieszczenia go w Traktacie sugeruje, że solidarności powinna być traktowana jako zasada nadrzędna w procesie kształtowania europejskiej polityki energetycznej. Klauzula zakłada otwarcie systemu prawnego Unii Europejskiej na mechanizmy umożliwiające współdziałanie państw członkowskich w dziedzinie polityki energetycznej, w szczególności w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa dostaw energii. Natomiast klauzula sama w sobie nie tworzy skutecznego mechanizmu ochronnego, który gwarantowałby obowiązek pomocy w zaopatrzeniu w energię w razie losowego lub zamierzonego odcięcia dostaw. Budowa transeuropejskich sieci energetycznych nie znajduje wystarczających ram prawnych jedynie na poziomie zapisów traktatowych oraz klauzuli solidarności. Tłumaczy to mnogość aktów prawa pochodnego zmierzających do unormowania bezpieczeństwa dostaw surowców energetycznych, w tym w szczególności, paliwa gazowego. Mowa tu w szczególności o kolejnym rozporządzeniu dotyczącym tej kwestii – rozporządzeniu Nr 2017/1938. Zgodnie z rozporządzeniem

za cel Unii w rozumieniu długofalowym w zakresie sieci transeuropejskich można uznać stworzenie warunków konkurencji przy jednoczesnym zapewnieniu dostępu wszystkim zainteresowanym podmiotom do wspólnego rynku energii na równych zasadach.

Zawarte w powyżej przywołanych aktach prawnych cele jednoznacznie wskazują, że pożądaną i docelową formą współpracy w ramach polityki energetycznej jest pełna integracja i unifikacja działań na poziomie europejskim. Przykład budowy drugiej nitki gazociągu Nord Stream 2 stanowi jednak dowód, że intencje wyrażane na poziomie legislacyjnym mogą odbiegać od podejmowanych działań biznesowych i politycznych państw członkowskich.

Dążąc do stworzenia wspólnego rynku energii w Unii Europejskiej należy przypisać również istotną rolę w tym procesie ochronie środowiska. Tytuł XX, Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej poświęcony jest w całości środowisku. Art. 191 TFUE³⁰ określa podstawy, na których opiera się polityka Unii w dziedzinie środowiska. Zasadami przyświecającymi prowadzeniu polityki w zakresie środowiska są: ostrożność i działanie zapobiegawcze, a także zasada „zanieczyszczający płaci” oraz „zasada naprawiania szkody w pierwszym rzędzie u źródła”. Prowadząc proces integracji europejskiej organy legislacyjne i ustawodawcze UE stworzyły szereg regulacji w zakresie prawa energetycznego oraz ochrony środowiska. Jednakże pochyłając się nad problematyką aktów prawnych mających zastosowanie w dyskusji dotyczącej Nord Stream 2 należy stwierdzić, iż właściwe będą nie tylko akty prawa europejskiego, ale również prawa międzynarodowego oraz krajowego. Gazociąg Nord Stream 2 podlega przepisom każdego z krajów, przez którego wody terytorialne lub wyłączne strefy ekonomiczne przebiega: Rosji, Finlandii, Szwecji, Danii, Niemiec³¹. Cztery z tych pięciu państw są członkami Unii Europejskiej, zasadne będzie więc odwołanie się również do prawa europejskiego. Dodatkowo w przypadku wystąpienia kwestii nieuregulowanych bezpośrednio na poziomie krajowym lub europejskim właściwe będzie odniesienie się do prawa międzynarodowego.

³⁰ Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej z dnia 26 października 2012 r. (Dz.Urz. UE C 326, s. 47).

³¹ A. Gawlikowska-Fyk, *Nord...*, s. 2.

Aktem prawnym sankcjonującym obowiązek określenia wpływu budowy Nord Stream 2 na środowisko naturalne jest dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/WE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko³². Dyrektywa określa warunki, jakie muszą zostać spełnione, aby wydać zezwolenie na inwestycje publiczne lub prywatne, które mogą przyczynić się do powstania znaczących skutków w środowisku naturalnym. Podstawowym wymogiem jest wykonanie oceny możliwych znaczących skutków środowiskowych tych przedsięwzięć przeprowadzonej na podstawie odpowiednich informacji dostarczonych przez wykonawcę. Po dokonaniu oceny, jej wyniki publikowane są w formie raportu i podlegają weryfikacji właściwych organów państw członkowskich, które mogą odmówić przyjęcia raportu. Państwa członkowskie są zobligowane do zapewnienia, zgodnego z prawem krajowym, dostępu stronom legitymującym się interesem prawnym – w tym organizacjom pozarządowym – do wyników oceny wpływu na środowisko. Jednocześnie podmioty te są uprawnione do zakwestionowania materialnej lub proceduralnej legalności decyzji państwa członkowskiego w przedmiocie zaakceptowania wyników raportu. Zasady na podstawie których strony mogą realizować wynikające z dyrektywy uprawnienie, wynikają bezpośrednio z porządku prawnego poszczególnych państw członkowskich. Transgraniczny charakter Nord Stream 2 oznacza, że sporządzenie studium oddziaływania na środowisko³³ jest regulowane również Konwencją Espoo. Konwencja sporządzona 25 lutego 1991 roku była pierwszym dokumentem prawa międzynarodowego w całości poświęconym instytucji oceny oddziaływania na środowisko. Dokument stwarza prawne ramy proceduralne do wykonywania ocen oddziaływania na środowisko w przypadkach, w których inwestycja realizowana w jednym kraju, obej-

³² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz.Urz. UE L 26, s. 1).

³³ Wniosek decyzja Rady w sprawie zatwierdzenia, w imieniu Wspólnoty Europejskiej, Protokołu w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko do Konwencji EKG ONZ o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym sporządzonej w Espoo w 1991 r. (Dz.Urz. z 1999 r. Nr 96, poz. 1110) .

muje zasięgiem oddziaływania terytorium innego państwa i potencjalnie może spowodować znaczące negatywne skutki dla środowiska. Nord Stream 2 jako transgraniczny gazociąg podmorski przebiegający przez wyłączne strefy ekonomiczne Rosji, Danii, Finlandii, Niemiec i Szwecji, będzie oddziaływał na środowisko naturalne tych krajów, jak również państw z nimi sąsiadujących. Państwa znajdujące się pod wpływem oddziaływania i jednocześnie nie będące stronami inicjującymi inwestycje, definiowane są w Konwencji jako „strony podległe oddziaływaniu” – *affected parties*. Jedynie kraje, przez których wyłączne strefy ekonomiczne będzie przebiegał gazociąg, muszą wyrazić formalne zgody na jego budowę, ale ocena oddziaływania na środowisko musi obejmować również „strony podległe oddziaływaniu”. Wytoczona trasa gazociągu przecina również dwie strefy objęte ochroną w ramach programu Natura 2000³⁴. W ramach programu wyznaczane są obszary specjalne ochrony ptaków oraz specjalne obszary ochrony siedlisk. Nord Stream 2 przecina obszary objęte ochroną zarówno w tak zwanym wariantie „ptasim”, jak i „siedliskowym”. Konsekwencją takiego stanu faktycznego jest objęcie inwestycji regulacją dyrektywy Rady 92/43/EWG z 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory³⁵, a także regulacją dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa³⁶. Analizując dotychczasową wykładnię Trybunału Sprawiedliwości w sprawach ingerencji w obszary Natura 2000 należy wskazać, że przeważa w nich pogląd, że państwa członkowskie nie mogą zezwalać na ingerencje, które mogłyby w znacznym stopniu zaszkodzić bioróżnorodności ekosystemu chronionego. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę, iż zgodnie z utrwalonym orzecznictwem wynikający z dyrektywy obowiązek państw członkowskich osiągnięcia przewidzianego w niej rezultatu, jak również obowiązek podjęcia wszelkich właściwych środków ogólnych

³⁴ *Raport...*

³⁵ Dyrektywa Rady 92/43/EWG z 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.Urz. UE L 206, s. 7).

³⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz.Urz. UE L 20, s. 7).

lub szczególnych w celu zapewnienia wykonania tego zobowiązania, spoczywa na wszystkich organach państw członkowskich, w tym również na sądach, w zakresie ich właściwości³⁷. Organy sądownicze wykazywały się dotychczas ogromną konsekwencją w zapobieganiu naruszania integralności obszarów Natura 2000 (o czym świadczy np. wyrok z dnia 14 września 2006 r. w sprawie C-244/05 *Bund Naturschutz i in. v. Freistaat Bayern*)³⁸. Również w przypadku Nord Stream 2 zatem możliwe jest postępowanie przed Trybunałem Sprawiedliwości. Zgodnie z art. 258 TFUE, jeżeli do Komisji będą wpływać zastrzeżenia dotyczące potencjalnego zagrożenia chronionych obszarów, może skierować do danego państwa uwagi w formie opinii, wskazując np. że państwo zobligowane jest do zachowania pewnego zadeklarowanego w programie Natura 2000, stanu naturalnego ekosystemu. W przypadku niezastosowania się do przedstawionych uwag, Komisja posiada mandat do wniesienia sprawy do Trybunału. Zakładając utrzymanie przez Trybunał podejścia prezentowanego w sprawach dotyczących obszarów objętych programem Natura 2000, prawdopodobnym jest scenariusz negatywnego rozstrzygnięcia dla budowy Nord Stream 2. Biorąc pod uwagę również fakt, iż większa część gazociągu będzie przebiegać po dnie Morza Bałtyckiego, kolejnym aspektem związanym z ochroną środowiska, który powinien zostać podniesiony w dyskusji, jest wpływ gazociągu na jakość środowiska wodnego. Kluczowe znaczenie mają dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej³⁹ oraz dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/56/WE z dnia 17 czerwca 2008 r. ustanawiająca ramy działań Wspólnoty w dziedzinie polityki środowiska morskiego⁴⁰. Obie dyrek-

³⁷ Opinia Rzecznika Generalnego L.A. Geelhoeda przedstawiona w dniu 18 maja 2006 r., <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?jsessionid=9ea7d0f130de549a8ab1af224fdea658bdfdeb697e1d.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4Pb30Re0?text=&docid=56987&pageIndex=0&doclang=pl&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=540354>, 28.03.2018.

³⁸ EU:C:2006:579.

³⁹ Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz.Urz. UE L 327, s. 1).

⁴⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/56/WE z dnia 17 czerwca 2008 r. ustanawiająca ramy działań Wspólnoty w dziedzinie polityki środowiska morskiego (dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej) (Tekst mający znaczenie dla EOG) (Dz.Urz. UE L 164, s. 19).

tywy nakładają na państwa członkowskie obowiązki odnoszące się do m.in. ochrony wód przybrzeżnych i przejściowych. Zgodnie z wytycznymi zawartymi w dyrektywach państwa członkowskie muszą wyznaczać w obszarze wodnym własne cele środowiskowe oraz po przedstawieniu ich Komisji, umieszczać w dokumentach planistycznych i konsekwentnie realizować. Istotnym argumentem, na który można będzie się powołać i w przypadku wystąpienia odpowiednich przesłanek, skierować sprawę do Trybunału Sprawiedliwości, jest zagrożenie dla środowiska wodnego. Badaniu podlegać będzie zatem także oddziaływanie budowy Nord Stream 2 na cele środowiskowe dla poszczególnych wód Morza Bałtyckiego. Rozbudowa Nord Stream podlega również reżimowi prawnemu aktów prawa międzynarodowego. Do najistotniejszych aktów prawa międzynarodowego mających zastosowanie w przypadku wód Morza Bałtyckiego należy wspomniana już powyżej Konwencja o Ocenie Wpływu na Środowisko w Kontekście Transgranicznym (Espoo), a także należy wymienić Konwencję Narodów Zjednoczonych o prawie morza (UNCLOS) z 1982 roku⁴¹ oraz Konwencję helsińską o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego⁴² podpisaną w 1974 r. oraz ponownie w 1992 r. przez wszystkie państwa basenu Morza Bałtyckiego (w tym Rosję) oraz Komisję Europejską. Przewodnym zadaniem państw – stron konwencji jest zobowiązanie wyrażone w art. 3 pkt. 1, które stanowi, że państwa będą podejmować wszelkie właściwe środki zapobiegające i eliminujące zanieczyszczenia w celu popierania odnowy ekologicznej obszaru Morza Bałtyckiego i zachowania jego równowagi ekologicznej⁴³. Konwencja określa ramy współdziałania państw przybrzeżnych Morza Bałtyckiego, mające na celu zminimalizowanie negatywnego oddziaływania na środowisko. Konwencja o prawie morza jest podstawowym aktem prawa międzynarodowego w dziedzinie prawa morza. Została ratyfikowana przez większość państw na świecie i zyskała

⁴¹ Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza, sporządzona w Montego Bay w dniu 10 grudnia 1982 r. (Dz.U. 2002 nr 59, poz. 543).

⁴² Konwencja o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego, sporządzona w Helsinkach dnia 9 kwietnia 1992 r. (Dz.U. 2000 nr 28 poz. 346).

⁴³ Tamże.

status zwyczajowego prawa morza, określana jest również mianem „konstytucji morza”⁴⁴. Przepisy te definiują nie tylko zasady wyznaczania wyłącznej strefy ekonomicznej, ale również prawa i obowiązki związane z jej wykorzystaniem. Na tej podstawie państwa mogą nie wyrazić zgody na poprowadzenie przez swoje wyłączne strefy ekonomiczne trasy Nord Stream 2. Interpretacja przepisów konwencji pozwala na wywiedzenie wniosku, że na obszarze własnej strefy ekonomicznej państwo nadbrzeżne ma wyłączne prawo do prowadzenia poszukiwań i eksploatacji, ochrony i zarządzania żywymi i nieożywionymi zasobami naturalnymi, jak również do gospodarczego wykorzystania, badania i eksploatacji strefy. Przekrojowa analiza prawodawstwa międzynarodowego i europejskiego pozwala stwierdzić, że obowiązujące przepisy prawa w zakresie ochrony środowiska dostarczają różnorodnych narzędzi pozwalających wpływać na powstanie gazociągu Nord Stream 2⁴⁵. Jednocześnie kompetencje te przysługują przede wszystkim tym państwom, przez których wyłączne strefy ekonomiczne przebiega planowana trasa gazociągu. Szczególnego podkreślenia wymaga stwierdzenie, iż skorzystanie z tych narzędzi jest fakultatywne i będzie uzależnione od woli poszczególnych państw.

4. Przesłanki wstrzymania budowy Nord Stream 2 na podstawie prawa ochrony środowiska - analiza ustawodawstwa oraz polityki wybranych państw członkowskich Unii Europejskiej

Pomysł budowy gazociągu Nord Stream 2 wywołuje w Europie wiele kontrowersji⁴⁶. Stanowisko przeciwne rozbudowie istniejącego już połączenia gazowego z Rosją prezentują zarówno kraje członkowskie, jak i politycy, czy komisarze europejscy. Jednocześnie pojawia się wiele głosów wskazujących liczne korzyści wynikające z budowy. Różnorodność tych opinii ma swoją genezę przede wszystkim w odmiennej sytuacji politycznej i gospodarczej dotyczącej sektora energetycznego, w której znajdują się

⁴⁴ Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza (Dz.U. z 2002 Nr 59, poz. 543).

⁴⁵ K. Westphal, *Der Spaltkeil Nord Stream 2? Zur Zukunft der EU-Energiepolitik*, EM 2016, nr 5, s. 3–4.

⁴⁶ T. Dąbrowski, J. Groszkowski, *Europa Środkowa i Południowo-Wschodnia wobec projektu Nord Stream 2*, AOSW 2015, s. 5.

poszczególne państwa. Zrozumienie tych uwarunkowań jest kluczowe dla przyjęcia właściwego kontekstu do interpretacji decyzji poszczególnych państw członkowskich dotyczących Nord Stream 2. Zgodnie z regulacjami określonymi w Konwencji o prawie morza, największy wpływ na powodzenie inwestycji będą miały państwa przez których wyłączne strefy ekonomiczne oraz morza terytorialne przebiega planowana trasa gazoociągu: Rosja, Finlandia, Szwecja, Dania i Niemcy.

5. Sytuacja w Niemczech

Transformacja energetyczna (niem. *Energiewende*) prowadzona w Niemczech zakłada rozwój odnawialnych źródeł energii przy jednoczesnym ograniczaniu udziału produkcji energii ze źródeł atomowych i węglowych w kraju⁴⁷. Powodzenie tego planu jest możliwe jedynie w sytuacji, w której uda się zapewnić bezpieczne i stabilne dostawy energii elektrycznej dla wszystkich odbiorców zgłaszających na nią zapotrzebowanie. Instalacje wykorzystujące odnawialne źródła energii produkują energię w procesach przyrodniczych stale odnawialnych⁴⁸ np. z wiatru, ze słońca. Wykorzystywanie jej jest uważane *communis opinio* za mniej degradujące dla środowiska naturalnego niż produkcja energii elektrycznej z paliw kopalnych np. węgla brunatnego, kamiennego, gazu. Jednocześnie źródła odnawialne cechuje duża zmienność produkcji energii elektrycznej⁴⁹. Wykorzystując innowacyjne metody prognostyczne jesteśmy współcześnie w stanie szacować, kiedy wystąpi wzmożona generacja wiatrowa lub promieniowanie słoneczne. Meritum problemu opiera się jednak na ograniczonych możliwościach magazynowania energii na dużą skalę. Doprowadza to do sytuacji, w której nawet jeśli wiadomym jest, kiedy wystąpi wzmożona generacja a kiedy niedobór energii

⁴⁷ *Fünfter Monitoring-Bericht zur Energiewende-Die Energie der Zukunft*, Berlin 2016, s. 11, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Energie/fuenfter-monitoring-bericht-energie-der-zukunft.pdf?__blob=publicationFile&v=24, 27.03.2018.

⁴⁸ J. Norwicz, *Odnawialne Źródła Energii – Polskie Definicje i Standardy*, RE 2006, nr. 1, s. 5.

⁴⁹ H. Baranowski, M. Weyand, *Raport francusko-niemiecki. Transformacja energetyczna i mechanizmy mocowe*, Warszawa 2016, s. 13, [http://www.pkec.pl/upload/files/Raport_Transformacja_en_mechanizmy_mocowe\[5\].pdf](http://www.pkec.pl/upload/files/Raport_Transformacja_en_mechanizmy_mocowe[5].pdf), 27.03.2018.

elektrycznej z odnawialnych źródeł energii, nie mamy dostępu do technologii, która pozwoliłaby zmagazynować nadpodaż energii w jednym momencie i wykorzystać ją w późniejszym czasie. Paliwo gazowe ma stanowić dla Niemiec pewnego rodzaju „most” na drodze do zrównoważonego systemu energetycznego. Gaz jako jedno z najmniej emisyjnych spośród paliw kopalnych⁵⁰, ma zapewnić stabilność wytwarzania energii elektrycznej w czasie niewystarczającej podaży ze źródeł odnawialnych do momentu rozwinięcia pełnej komercjalizacji magazynowania energii elektrycznej na dużą skalę. Taki stan faktyczny pozwala wnioskować, iż w kolejnych latach zapotrzebowanie na paliwo gazowe na niemieckim rynku będzie rosnąć. Presję na import surowca z Rosji potęguje tzw. luka importowa gazu ziemnego⁵¹. Jest to pewna niezgodność wytworzona przez malejące rynki podażowe w połączeniu z rosnącymi rynkami popytowymi w Europie. Tendencja wynika przede wszystkim ze zmniejszających się własnych rezerw surowca Niemiec i innych krajów europejskich⁵², spadku wydobycia gazu w Holandii i Wielkiej Brytanii, jak również przeżywającego stagnację, względnie spadającego wydobycia w Norwegii. Stąd też projektowany gazociąg Nord Stream 2, mający być bezpośrednim połączeniem ze złożami w Syberii Zachodniej, jest postrzegany jako wkład na rzecz bezpieczeństwa zaopatrzenia zarówno Niemiec, jak i Unii Europejskiej⁵³. Konsekwencją występowania tych uwarunkowań na rynku niemieckim jest zainteresowanie budową Nord Stream 2. Planowana trasa gazociągu będzie przebiegać zarówno przez wyłączną strefę ekonomiczną jak i wody terytorialne Niemiec⁵⁴. Przy zaistniałym stanie faktycznym, zgodnie z prawem niemieckim przeprowadzenie inwestycji wymagało uzyskania dwóch, niezależnych pozwoleń. Dla działalności

⁵⁰ Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami, *Wartości opalowe (WO) i wskaźniki emisji CO₂ (WE) w roku 2012*, Warszawa 2014, s. 1, 10, http://www.kobize.pl/uploads/materialy/materialy_do_pobrania/monitorowanie_raportowanie_weryfikacja_emisji_w_eu_ets/WO_i_WE_do_stosowania_w_SHE_2015.pdf, 27.03.2018.

⁵¹ B. Molo, *Wspólna...*, s. 97.

⁵² F. Beirao, *Gas Markets Events faced during Winter 2016/2017*, „Eurelectric” 2017, s. 1–4.

⁵³ K. Westphal, *Gazprom und die EU-Regeln des Binnenmarktes – auch eine politische Frage, „Russland-Analysen”* 2015, nr 305, s. 2–5.

⁵⁴ *German Permitting Process*, <https://www.nord-stream2.com/permitting-germany/>, 27.03.2018.

w obrębie niemieckiej wyłącznej strefy ekonomicznej konieczne jest posiadanie pozwolenia wydawanego na podstawie par. 133 ust. 1 pkt. 1 ustawy z dnia 13 sierpnia 1980 r. – Prawo górnicze (*Bundesberggesetz – BBergG*)⁵⁵. Organem właściwym zgodnie z ustawą do wydania pozwolenia jest Urząd Federalny ds. Żeglugi i Hydrografii⁵⁶ na podstawie pozwolenia na budowę wydawanego przez Urząd Górniczy w Stralsund na podstawie par. 133 ust. 1 pkt. 2 BBergG. Pozwolenie określa zasady korzystania z obszarów wodnych na szelfie kontynentalnym kraju. W ramach procesu uzyskiwania pozwolenia wykonywana jest ocena wpływu na środowisko (ang. *ELA – Environmental Impact Assessment*) oraz analiza zgodności inwestycji z założeniami ochrony środowiska przewidzianymi dla danego regionu (np. zgodność z programem Natura 2000, ochrona gatunków roślin i siedlisk ptaków). Budowa infrastruktury gazowej o parametrach Nord Stream 2 na wodach terytorialnych Niemiec podlega dodatkowo regulacji na podstawie ustawy z 7 lipca 2005 r. – Prawo energetyczne (*Energiewirtschaftsgesetz – EnWG*)⁵⁷. Zgodnie z ustawą, organem odpowiedzialnym za przeprowadzenie postępowania oraz wydanie pozwolenia na budowę na wodach terytorialnych Niemiec na podstawie par. 43 pkt. 2 EnWG, jest także Urząd Górniczy w Stralsund. Również w tym postępowaniu wymagane jest przeprowadzenie oceny wpływu na środowisko (*ELA*) oraz oceny zgodności inwestycji z założeniami programów ochrony przyrody przewidzianymi dla przedmiotowego obszaru. Proces uzyskiwania pozwoleń na budowę Nord Stream 2 w Niemczech został rozpoczęty w kwietniu 2013 roku⁵⁸. Najważniejsze badania i analizy środowiskowe zostały przeprowadzone między majem 2015 r. i kwietniem 2017 r. Zgodnie z regulacją określoną w par. 43a EnWG dla wyłącznej

⁵⁵ *Bundesberggesetz*, <https://www.gesetze-im-internet.de/bbergg/BJNR013100980.html>, 27.03.2018.

⁵⁶ *BSH Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie*, <http://www.bsh.de/de/index.jsp>, 27.03.2018.

⁵⁷ *Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung (Energiewirtschaftsgesetz-EnWG)*, https://www.gesetze-im-internet.de/enwg_2005/EnWG.pdf, 27.03.2018.

⁵⁸ T. Thriller, N. Nolte, *Public Notice from Public Notice from the Federal Maritime and Hydrographic Agency and from the Stralsund Mining Authority regarding the construction and operation of the Nord Stream 2 natural gas high pressure pipeline from Narva Bay (Russian Federation) to Lubmin (Federal Republic of Germany)*, <https://www.nord-stream2.com/en/pdf/document/79/>, 27.03.2018.

niemieckiej strefy ekonomicznej oraz w par. 133 BBergG w związku z par. 9 Ustawy o ocenie oddziaływania na środowisko (*Umweltverträglichkeitsprüfung – UVPG*)⁵⁹, proces ten odbywał się przy udziale społeczeństwa, w szczególności w postaci konsultacji i wysłuchań publicznych⁶⁰. Po zakończeniu procedury Urząd Górniczy w Stralsund wydał pozwolenie na budowę Nord Stream 2 na niemieckich wodach terytorialnych (w styczniu 2018 roku) oraz w niemieckiej wyłącznej strefie ekonomicznej (w marcu 2018 roku)⁶¹. Urzędy dopełniły wszystkich procedur, które warunkują rozpoczęcie budowę Nord Stream 2 na terytorium Niemiec. Przyspieszenie procedury w końcowej fazie wynika przede wszystkim z porozumienia obu organów (Urzędu Federalnego ds. Żeglugi i Hydrografii oraz Urzędu Górniczego Stralsund), w sprawie wspólnego i równoległego prowadzenia właściwych postępowań⁶². W marcu 2018 roku Urząd Federalny zakończył prace wymagane przepisami prawa i 27 marca 2018 roku wydał ostateczną decyzję w sprawie budowy Nord Stream 2. Obawy o sukces procesu wzbudzała jedynie skarga⁶³, którą do sądu właściwego – Wyższego Sądu Administracyjnego dla Meklemburii – Pomorza Przedniego w Greifswaldzie, wniosła 2 marca 2018 r. organizacja proekologiczna NABU. Prawo do wniesienia skargi przysługuje na podstawie par. 80 Kodeksu Postępowania Administracyjnego (*Verwaltungsgerichtsordnung, VwGO*)⁶⁴. Skarga została złożona w trybie przyspieszonym

⁵⁹ *Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung*, <https://www.gesetze-im-internet.de/uvpg/BjNR102050990.html>, 27.03.2018.

⁶⁰ *Bekanntmachung des Beramtes Stralsund vom 20.06.2017*, <https://www.nord-stream2.com/en/pdf/document/96/>, 27.03.2018.

⁶¹ R. Bajczuk, *Germany: closer to approving the construction of Nord Stream 2*, OSW 2018, <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2018-02-07/germany-closer-to-approving-construction-nord-stream-2>, 27.03.2018.

⁶² T. Thriller, N. Nolte, *Öffentliche Bekanntmachung des Bundesamtes für Seeschifffahrt und Hydrographie und des Bergamtes Stralsund zum Vorhaben Bau und Betrieb der Erdgasbochdruckleitung Nord Stream 2 von der Narva Bucht (Russische Föderation) nach Lubmin (Bundesrepublik Deutschland) vom 07.04.2017*, <https://www.nord-stream2.com/media/documents/pdf/de/2017/04/nsp2-pfv1-bekanntmachungstextger-2017-04-10.pdf>, 27.03.2018.

⁶³ *NABU klagt gegen Bau von Nord Stream 2*, <https://www.nabu.de/natur-und-landschaft/meere/lebensraum-meer/gefahren/23740.html>, 27.03.2018.

⁶⁴ *Verwaltungsgerichtsordnung vom 21.01.1960*, <https://www.gesetze-im-internet.de/vwgo/>, 28.03.2018.

zgodnie z VwGO. Treść skargi nie została ujawniona, stąd też nie są znane dokładne przesłanki, na których została oparta. Z wypowiedzi⁶⁵ przedstawicieli NABU wynika, że dostrzegają duże nieprawidłowości proceduralne przy wydawaniu pozwolenia. Poważne wątpliwości budzi przede wszystkim prawidłowość przeprowadzenia oceny wpływu budowy Nord Stream 2 na siedliska ptasie oraz faunę i florę Morza Bałtyckiego. Wyższy Sąd Administracyjny w trybie przyspieszonym miał miesiąc na rozpatrzenie skargi, z możliwością wydłużenia terminu do 3 miesięcy⁶⁶. Nieprawidłowości w procesie wydawania pozwolenia dostrzegały również WWF⁶⁷ oraz niemieccy politycy i europosłowie⁶⁸. W osobnych listach otwartych do Parlamentu Republiki Federalnej Niemiec wzywają do rezygnacji ze wspierania rozbudowy Nord Stream 2, wymieniając zarówno powody polityczne, jak i środowiskowe. W wyniku rozpatrzenia skargi istniała możliwość nakazania uzupełnienia wykonanych badań środowiska. Dodatkowo wniesienie skargi miało zapewnić opóźnienie momentu rozpoczęcia robót związanych z budową gazociągu, które pierwotnie zaplanowane były na początek maja 2018 roku⁶⁹. Skarga wniesiona w lutym 2018 roku przez NABU została odrzucona przez sąd drugiej instancji z uwagi na niezachowanie terminu⁷⁰. NABU wniosło kolejną skargę na pozwolenie na budowę Nord Stream 2 Wyższego Sądu Administracyjnego dla Meklemburii – Pomorza Przedniego w Greifswaldzie w maju 2018 roku. Również ta skarga została w dniu 3 czerwca 2018 roku

⁶⁵ A. Böhnke-Henrichs, *Miller: Geplante Gaspipeline schädigt die Meeresumwelt der Ostsee*, <http://pr.euractiv.com/pr/nabu-klagt-gegen-bau-von-nord-stream-2-164696>, 28.03.2018.

⁶⁶ S. Werner, *Ablauf des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens inklusive Eilverfahren*, ASTAUP 2010, <https://astaup.de/2010/07/ablauf-des-verwaltungsgerichtlichen-verfahrens-inklusive-eilverfahren/>, 27.03.2018.

⁶⁷ O. Tschimpke, E. Brandes, *Offener Brief: Gaspipeline Nord Stream 2 stoppen*, <https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/meeresschutz/180301-nabu-offener-brief-nsp2.pdf>, 27.03.2018.

⁶⁸ R. Bütikofer, *Fremde Federn: Nord Stream 2 schadet Europa*, <http://reinhardbuetikofer.eu/2018/02/20/fremde-federn-nord-stream-2-schadet-europa-gastbeitrag-in-der-f-a-z/>, 27.03.2018.

⁶⁹ *Nabu klagt gegen Bau von Gas-Pipeline Nord Stream 2*, <https://www.greenpeace-magazin.de/ticker/nabu-klagt-gegen-bau-von-gas-pipeline-nord-stream-2>, 27.03.2018.

⁷⁰ <https://www.ndr.de/nachrichten/mecklenburg-vorpommern/NABU-will-Baubeginn-von-Nord-Stream-2-verhindern,nordstream248.html>, 16.07.2018.

odrzucona jako bezzasadna⁷¹. W dniu 3 lipca NABU zaskarżyło decyzję do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w Karlsruhe⁷². Długotrwałe postępowanie przed sądem może wpłynąć na dalsze opóźnienia w budowie. Jednakże wniesienie skargi przez NABU wyczerpało podstawową drogę do zatrzymania budowy Nord Stream 2 w zakresie prawa ochrony środowiska.

Pierwsza połowa 2018 roku miała przynieść rozstrzygnięcie przyszłości Nord Stream 2 w Niemczech w wymiarze politycznym. Miało być to związane przede wszystkim z zaprzysiężeniem 14 marca 2018 roku nowego rządu Republiki Federalnej Niemiec, po trwających od września 2017 roku rozmowach koalicyjnych⁷³. Z uwagi na wysoką wagę polityczną tematu, cały czas nie podjęto ostatecznej decyzji. Zbieżność czasowa podejmowania decyzji politycznej i środowiskowej prowadzi do sytuacji, w której tworzy się presja otoczenia politycznego zmiennie: przyspieszająca i utrudniająca proces ewentualnego uzupełniania dokumentacji środowiskowej. W umowie koalicyjnej⁷⁴ zawartej między partiami rządzącymi – CDU i SPD – pojawiły się zapisy sugerujące chęć budowania dalszej współpracy gospodarczej z Rosją. Niepewne otoczenie polityczne wokół Nord Stream 2 nie pozwala na ostateczne przesądzenie, jaka będzie przyszłość tego projektu. Podkreślić należy, że istniała realna możliwość zatrzymania budowy gazociągu na podstawie niemieckiego prawa ochrony środowiska, uzależniona od rozstrzygnięcia Wyższego Sądu Administracyjnego dla Meklemburgii – Pomorza Przedniego w Greifswaldzie. Obecnie mało prawdopodobnym wydaje się by orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w Karlsruhe mogło odmienić przyszłość Nord Stream 2 w Niemczech. Wydaje się, że zwrot sytuacji może zapewnić jedynie decyzja polityczna.

⁷¹ <https://www.ndr.de/nachrichten/mecklenburg-vorpommern/Nord-Stream-Gericht-lehnt-Eilverfahren-des-Nabu-ab,nordstream268.html>, 16.07.2018.

⁷² <https://www.nabu.de/news/2018/07/24784.html>, 16.07.2018.

⁷³ *Angela Merkel re-elected Chancellor*, https://www.bundesregierung.de/Content/EN/Artikel/2018/03_en/2018-03-14-wahl-im-bundestag_en.html, 27.03.2018.

⁷⁴ *Ein neuer Aufbruch für Europa Eine neue Dynamik für Deutschland Ein neuer Zusammenhalt für unser Land – Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD*, s. 71–73, <https://www.mdr.de/nachrichten/politik/inland/download-koalitionsvertrag-quelle-spd-100-downloadFile.pdf>, 27.03.2018.

6. Sytuacja w Finlandii

Fiński rząd traktuje projekt jako inwestycję komercyjną bez wpływu na politykę i bezpieczeństwo. W wypowiedziach fińskich polityków konsekwentnie pojawiają się argumenty mające wskazywać, że w Finlandii projekt traktowany jest jako kontynuacja istniejącego już Nord Stream 1⁷⁵, również w zakresie oceny wpływu na środowisko. Finowie powołując się właśnie na istnienie analogicznej infrastruktury na dnie Morza Bałtyckiego twierdzą, że wpływ na ekosystem akwenu nie budzi ich poważnych obaw. Władze fińskich miejscowości portowych Hamina Kotka i Koverharw Hanko wyraziły już zgody na wykorzystanie ich infrastruktury na potrzeby logistyczne związane z budową Nord Stream 2⁷⁶. Warto w tym miejscu podkreślić, że projekt budowy Nord Stream 2 nie zakłada wykorzystania przez Finlandię przesyłanego paliwa. W takiej sytuacji kraj ten przyjmie jedynie funkcję państwa tranzytowego i będzie czerpał korzyści ekonomiczne wynikające z rozwoju portów. Zgodnie z projektem rozbudowa gazociągu będzie przebiegać przez obszar fińskiej wyłącznej strefy ekonomicznej, nie wkraczając na obszar wód terytorialnych. Proces wydawania pozwolenia na budowę w Finlandii ograniczył się z tego względu jedynie do postępowania w zakresie wyłącznej strefy ekonomicznej. Budowa gazociągu Nord Stream 2 na obszarze fińskiej wyłącznej strefy ekonomicznej wymaga uzyskania dwóch pozwoleń⁷⁷. Pierwsze z nich udzielane jest przez rząd na podstawie ustawy o wyłącznej strefie ekonomicznej Finlandii (1058/2004)⁷⁸. Drugie wymagane pozwolenie wynika z ustawy – Prawo wodne (587/2011)⁷⁹ i stanowi prawo do budowy oraz wykorzystania gazociągu. Przed złożeniem

⁷⁵ T. Forsell, *Finnish government backs Fortum's Uniper bid despite Nord Stream II link*, <https://www.reuters.com/article/us-uniper-m-a-fortum-ojy-finland/finnish-government-backs-fortums-uniper-bid-despite-nord-stream-ii-link-idUSKBN1CF2B3>, 27.03.2018.

⁷⁶ *First batch of coated Nord Stream 2 pipes arrives in Finland*, <https://www.offshoreenergytoday.com/first-batch-of-coated-nord-stream-2-pipes-arrive-in-finland/>, 27.03.2018.

⁷⁷ *Finnish Permitting Process*, <https://www.nord-stream2.com/permitting-finland/finnish-permitting-process/>, 27.03.2018.

⁷⁸ *Act on the Exclusive Economic Zone of Finland*, <https://www.ecolex.org/details/legislation/act-on-the-exclusive-economic-zone-of-finland-lex-faoc099095/>, 27.03.2018.

⁷⁹ *Water Act*, <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2011/en20110587.pdf>, 27.03.2018.

wniosku o udzielenie pozwoleń, inwestor jest zobowiązany do przeprowadzenia procedury oceny wpływu na środowisko (ang. *Environmental Impact Assessment, ELA*). Procedura obejmuje również, zgodnie z konwencją Espoo, ocenę wpływu na państwa sąsiadujące – „strony podległe oddziaływaniu”⁸⁰. Zgodnie z fińską Ustawą o ocenie wpływu na środowisko (1812/2009)⁸¹ oraz rozporządzeniem o ocenie wpływu na środowisko (713/2006)⁸², podmiotem koordynującym przeprowadzenie oceny było Centrum Rozwoju Gospodarczego, Transportu i Środowiska w Helsinkach⁸³. Celem procedury było dostarczenie wyczerpujących informacji, niezbędnych do podjęcia decyzji dotyczącej zezwolenia na przeprowadzenie gazociągu Nord Stream 2 przez wyłączną strefę ekonomiczną Finlandii. Zgodnie z prawem fińskim, w ramach oceny przeprowadzane były dwa najważniejsze etapy: programowanie oraz raportowanie⁸⁴. Etap programowania pozwolił określić, jakie najważniejsze badania powinny zostać przeprowadzone oraz które elementy powinny podlegać szczególnej ocenie. W wyniku tego etapu, w 2013 roku opracowany i przedłożony podmiotowi koordynującemu został dokument – *ELA Programme and Project Information Document, PID*⁸⁵. Centrum w Helsinkach zorganizowało publiczne wysłuchanie dotyczące dokumentu oraz umożliwiło zgłaszanie uwag również „stronom podległym oddziaływaniu”. Na podstawie zebranych komentarzy i wniosków, Centrum opublikowało opinię dotyczącą programowanego zakresu badań. Uwagi zawarte w dokumencie stanowiły podstawę do przygotowania przez inwestora wniosku o pozwolenie

⁸⁰ *Convention on environmental impact assessment in a transboundary context*, United Nations 1991, https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/cia/documents/legaltexts/Espoo_Convention_authentic_ENG.pdf, 27.03.2018.

⁸¹ *Act on Environmental Impact Assessment Procedure*, <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1994/en19940468.pdf>, 27.03.2018.

⁸² *Decree on Environmental Impact Assessment Procedure*, http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2006/en20060713_20110359.pdf, 27.03.2018.

⁸³ *Centre for Economic Development, Transport and the Environment*, <http://www.ely-keskus.fi/en/web/ely-en/>, 27.03.2018.

⁸⁴ M. Sundelin, *Nord Stream 2's Environmental Impact Assessment Procedure Completed in Finland*, <https://www.nord-stream2.com/en/pdf/document/100/>, 27.03.2018.

⁸⁵ *Nord Stream Extension Project Information Document (PID)*, http://www.envir.ee/sites/default/files/nord_stream_eng.pdf, 27.03.2018.

na budowę. Określenie zakresu badań pozwoliło na rozpoczęcie drugiego etapu EIA – raportowania. Opracowanie raportu⁸⁶ zakończyło się na początku 2017 roku. W wyniku prac szczegółowo określone zostały kwestie techniczne związane z budową gazociągu oraz oceniony został ich wpływ na środowisko. Dodatkowo raport określił konkretne działania, które zostaną wprowadzone w celu ograniczenia negatywnego wpływu projektu na ekosystem Morza Bałtyckiego. 27 lipca 2017 r. Centrum Rozwoju Gospodarczego, Transportu i Środowiska w Helsinkach zatwierdziło⁸⁷ raport oceny wpływu na środowisko przygotowany przez spółkę Nord Stream 2 AG. W opinii Centrum, przedstawione w raporcie działania zapewnią optymalizację ochrony środowiska oraz maksymalne ograniczenie negatywnego wpływu prac budowlanych⁸⁸. Decyzja umożliwiła inwestorowi wejście na ścieżkę ubiegania się o dwa pozwolenia konieczne do rozpoczęcia budowy gazociągu na obszarze wyłącznej strefy ekonomicznej Finlandii. Organem odpowiedzialnym za przeprowadzenie procedury po stronie rządowej było fińskie Ministerstwo Gospodarki i Pracy. Podmiotem wydającym pozwolenie na budowę i wykorzystanie gazociągu jest Regionalna Agencja Rządowa Finlandii Południowej. Na koniec 2017 roku odbyły się wysłuchania przedstawicieli Nord Stream 2 AG przez oba organy państwowe. Do marca 2018 roku trwała analiza dostarczonych dokumentów. Brak zgody uniemożliwiłby przeprowadzenie gazociągu po wytyczonej trasie, a konieczność projektowania nowego szlaku doprowadziłaby do znaczących opóźnień. Pierwotny termin analizy dokumentów oraz wydania decyzji przez Ministerstwo oraz Agencję upłynął na koniec pierwszego kwartału 2018 r., bez skorzystania z możliwości wydłużenia np. z uwagi na uzupełnienie dokumentacji⁸⁹. 12 kwietnia 2018 roku Nord Stream 2 AG otrzymał ostatnie pozwolenie wymagane do rozpoczęcia budowy gazociągu w fińskiej wyłącznej

⁸⁶ *ELA documentation in Finland*, <https://www.nord-stream2.com/permitting-finland/eia-documentation-in-finland/>, 27.03.2018.

⁸⁷ *Nord Stream 2's environmental impact assessment procedure completed in Finland*, <http://www.baltic-course.com/eng/energy/?doc=131672>, 27.03.2018.

⁸⁸ Tamże.

⁸⁹ *Finland reviewing Nord Stream 2 pipeline proposals*, 2017, <https://www.offshore-mag.com/articles/2017/09/finland-reviewing-nord-stream-2-pipeline-proposals.html>, 27.03.2018.

strefie ekonomicznej i tym samym zakończył proces uzyskiwania pozwoleń w kraju⁹⁰. Decyzja była zgodna ze stanowiskiem prezentowanym od początku dyskusji nad projektem przez fiński rząd⁹¹, które zakładało, że Nord Stream 2 musi w pełni spełniać wymagania przewidziane przez prawo Unii Europejskiej. Odwoływanie się do stanowiska UE w tej sprawie stanowiło jedynie „grę na czas” ze strony Finlandii, która chciała możliwie najdłużej unikać wzięcia odpowiedzialności za wykonanie kolejnego kroku (po niemieckim pozwoleniu na budowę), w kierunku realizacji projektu Nord Stream 2. Jednocześnie należy podkreślić, że fińskie organy już na początku procesu uzyskiwania pozwoleń, uznały projekt za zgodny z wymaganiami prawa ochrony środowiska. Na tym gruncie mało prawdopodobne było podjęcie przez Finlandię działań mających na celu zatrzymanie budowy Nord Stream 2.

7. Sytuacja w Szwecji

Szwecja również od początku dyskusji nad projektem podkreśla, że decyzja odnośnie Nord Stream 2 będzie zależeć od stanowiska przyjętego przez Unię Europejską⁹². Zgodnie z projektem gazociąg będzie przechodził przez strefę ekonomiczną Szwecji na Morzu Bałtyckim. Spółka Nord Stream 2 AG chce skorzystać z możliwości, jakie daje port w Slite na Gotlandii i wykorzystać istniejącą tam infrastrukturę do zorganizowania bazy logistycznej na potrzeby budowy inwestycji. Na zyski ze współpracy z budowniczymi gazociągu liczą samorzady i władze portów. Zgodnie z szacunkami inwestora trwająca 2 lata budowa Nord Stream 2 może przynieść zyski dla Gotlandii w wysokości 50 mln szwedzkich koron⁹³. Kolejnym szwedzkim portem, który będzie czerpał zyski z budowy jest

⁹⁰ <http://www.gazprom.com/about/subsidiaries/news/2018/april/article417183/>, 16.07.2018.

⁹¹ *Nord Stream-2 must fully comply with terms of EU's Third Energy Package*, <http://interfax.com.ua/news/economic/489958.html>, 28.03.2018.

⁹² *Sweden not ready to greenlight Nord Stream 2 pipeline in its economic zone*, <http://tass.com/economy/978416>, 27.03.2018.

⁹³ *Rosjanie przekonują Szwedów do Nord Stream 2 inwestycjami na Gotlandii*, 2016, <http://biznesalert.pl/rosjanie-przekonuja-szwedow-do-nord-stream-2-inwestycjami-na-gotlandii/>, 27.03.2018.

Karlshamn⁹⁴, w którym składowane będą rury do budowy gazociągu. Budowa Nord Stream 2 na obszarze szwedzkiej wyłącznej strefy ekonomicznej wymaga uzyskania pozwolenia zgodnie z ustawą o szwedzkim szelfie kontynentalnym⁹⁵. Ustawa implementuje na grunt prawa krajowego postanowienia Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza (UNCLOS). Podmiotem właściwym zgodnie z ustawą do wydania pozwolenia na budowę jest Ministerstwo Przemysłu i Innowacji. Zgodnie z art. 4 ustawy, warunkiem koniecznym do uzyskania pozwolenia jest określenie działań wystarczających do ograniczenia i kontroli poziomu zanieczyszczeń związanych z gazociągiem. Szwedzkie prawo nie przewiduje konieczności przeprowadzania oceny oddziaływania na środowisko (EIA). Czyniąc zadość obowiązkowi wynikającemu z konwencji Espoo, Nord Stream 2 AG przeprowadził badanie wpływu na środowisko równoważne z EIA – badanie środowiskowe (ang. *The Environmental Study*)⁹⁶. Wyniki badania zostały opublikowane w 2017 roku w ramach całościowego raportu oceny wpływu na środowisko⁹⁷. Ważną częścią prowadzenia badań oddziaływania na środowisko był proces konsultacji społecznych, który trwał w latach 2013 – 2016. Zakończenie konsultacji umożliwiło rozpoczęcie oficjalnego procesu ubiegania się o pozwolenia w Ministerstwie Przemysłu i Innowacji. Najważniejszą częścią procedury wydawania pozwolenia są dwa etapy wniosku: etap administracyjny i etap publiczny. W ramach etapu administracyjnego 13 organów (w tym odpowiedzialne za ochronę środowiska) zostało poproszonych o opinię w zakresie kompletności, wystarczalności i wiarygodności informacji dostarczonych przez inwestora. W lutym 2017 roku po otrzymaniu koniecznych wyjaśnień od Nord Stream 2 AG, organy administracyjne wydały wstępną akceptację dla

⁹⁴ *Natural Gas Pipeline Through the Baltic Sea -The Swedish Perspective*, Nord Stream 2 AG, s. 14, <https://www.nord-stream2.com/en/pdf/document/30/>, 27.03.2018.

⁹⁵ *Act No. 314 of 3 June 1966 concerning the continental shelf, 1966*, <https://www.ecolex.org/details/legislation/act-no-314-of-3-june-1966-concerning-the-continental-shelf-lex-faoc032758/>, (LEX-FA-OC032759), 27.03.2018.

⁹⁶ *Swedish Permitting Process*, <https://www.nord-stream2.com/permitting-sweden/swedish-permitting-process/>, 27.03.2018.

⁹⁷ *Nord Stream 2 ESPOO Report – non-technical summary*, http://www.envir.ee/sites/default/files/ns2_kokkuvote_en.pdf, 27.03.2018.

projektu⁹⁸. W etapie publicznym osoby prywatne, organizacje publiczne, agendy klimatyczne i środowiskowe zgłaszały swoje uwagi odnośnie badania środowiskowego. Zakończenie czasu trwania drugiego etapu zgodnie z harmonogramem miało miejsce na koniec pierwszej połowy 2018 roku. Ostatni element – wydanie decyzji przez szwedzki rząd, która zakończyła proces i stanowi zielone światło dla budowy Nord Stream 2 w wyłącznej strefie ekonomicznej Szwecji – miał miejsce 7 czerwca 2018 roku⁹⁹. Kwestie związane z ochroną środowiska przy budowie Nord Stream 2 w Szwecji były wtórne w stosunku do kwestii bezpieczeństwa. Zaawansowany poziom prac związany z badaniami wpływu na środowisko sprawił, że strona szwedzka była usatysfakcjonowana poziomem staranności w proponowanych mechanizmach, służących ograniczaniu negatywnych skutków rozbudowy gazociągu. Jednocześnie rząd Szwecji wyraża obawy na gruncie innym niż prawo ochrony środowiska, które nie są przedmiotem analizy w tym artykule. Rząd Szwecji mógł opóźnić wydanie pozwolenia na budowę ze względów środowiskowych, a także mnożyć wymagane analizy (w szczególności poprzez egzekwowanie powtórnego wykonania całości lub części analiz) oraz rozbudowywać katalog koniecznych do zaprojektowania mechanizmów ochrony środowiska. Nie ulega jednak wątpliwości, że byłoby niezwykle trudne uzasadnienie na gruncie jedynie przepisów ochrony środowiska odmownej decyzji dla budowy Nord Stream 2 na obszarze wyłącznej strefy ekonomicznej Szwecji.

8. Sytuacja w Danii

Dania jest drugim państwem, obok Niemiec, dla którego projekt Nord Stream 2 przewiduje wykorzystanie nie tylko obszaru wyłącznej strefy ekonomicznej, ale również wód terytorialnych do budowy gazociągu. Finlandia i Szwecja udzielają pozwolenia na poprowadzenie budowy jedynie przez ich wyłączne strefy ekonomiczne. W konsekwencji oznacza to bardziej skomplikowaną, wieloelementową procedurę przyznawania pozwoleń w przypadku Danii i Niemiec. W porównaniu z procedurą

⁹⁸ *Natural...*, s. 15.

⁹⁹ <https://sputniknews.com/business/201806071065194683-sweden-nord-stream-2/>, 16.07.2018.

przed niemieckimi organami, w Danii ułatwienie stanowi to, że istnieje jeden organ odpowiedzialny za wydawanie pozwoleń. Wymagane są pozwolenia na transport węglowodorów niewyprodukowanych w Danii, transport na wodach terytorialnych oraz na duńskim szelfie kontynentalnym¹⁰⁰. Pozwolenia są wydawane w oparciu o ustawę o szelfie kontynentalnym z 2005 r.¹⁰¹ oraz rozporządzenie o instalacji gazociągów¹⁰². Wszystkie wymagane dokumenty są składane do Duńskiej Agencji Energii, która wydaje pozwolenia w imieniu państwa duńskiego. Dodatkowo wydanie pozwoleń jest warunkowane przeprowadzeniem oceny oddziaływania na środowisko (EIA), zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu o morskich ocenach oddziaływania na środowisko¹⁰³. Raport musi zawierać ocenę wpływu na środowisko inwestycji oraz opis narzędzi, mechanizmów i technologii, które zostaną wykorzystane do ograniczenia negatywnego wpływu budowy na środowisko naturalne. W trybie konsultacji prawo do zgłoszenia uwag do wniosków przedstawianych na różnych etapach przygotowania raportu, mają strona społeczna, organizacje publiczne i inne zainteresowane podmioty. Dodatkowo, w trakcie obowiązkowych wysłuchań publicznych przedstawiciele inwestora są zobowiązani do udzielania wyjaśnień oraz informowania o postępach prac nad raportem. Analiza spełniająca powyższe kryteria i kończąca proces konsultacji została złożona wraz z wnioskiem o wydanie pozwolenia do Duńskiej Agencji Energii 3 kwietnia 2017 r. Najbardziej newralgicznym z punktu widzenia ochrony środowiska jest przebieg trasy Nord Stream 2 w bardzo bliskiej odległości (około 10 km) od duńskiej

¹⁰⁰ *Danish Permitting Process*, <https://www.nord-stream2.com/permitting-denmark/>, 27.03.2018.

¹⁰¹ *Consolidated Act No. 1101 of 18 November 2005 on the Continental Shelf, as subsequently amended and most recent by Act No. 1401 of 5 December 2017 amending the title of the act to Act on the Continental Shelf and Certain Pipeline Installations in the Territorial Waters*, <https://www.ecolex.org/details/legislation/continental-shelf-act-no-1101-of-2005-lex-faoc026143/>, 27.03.2018.

¹⁰² *Administrative Order No. 1520 of 15 December 2017 on Certain Pipeline Installations in the Territorial Waters and the Continental Shelf*, https://www.nord-stream2.com/media/documents/pdf/en/2017/03/nsp2_national-permitting-processes_eng.pdf, 27.03.2018.

¹⁰³ *Administrative Order No. 1419 of 3 December 2015 on EIA*, <https://ens.dk/en/our-responsibilities/oil-gas/environmental-requirements-oil-and-gas>, 27.03.2018.

wyspy Bornholm¹⁰⁴. Zgodnie z dyspozycją zawartą w ustawie o szelfie kontynentalnym, pozwolenie na budowę infrastruktury przesyłowej gazu może być wydane tylko wtedy, kiedy jego budowa pozwala na zachowanie bezpieczeństwa i zgodności z polityką wewnętrzną i międzynarodową Danii¹⁰⁵. Przepis ten został wprowadzony na skutek nowelizowanej ustawy o szelfie kontynentalnym w listopadzie 2017 r. Opinię dotyczącą zgodności będzie wydawał minister właściwy ds. polityki zagranicznej. Przepisy przejściowe ustawy nowelizującej zakładają, że nowe przepisy dotyczyć będą również (złożonego w kwietniu), wniosku o pozwolenie na budowę Nord Stream 2. Nowelizacja ustawy o szelfie kontynentalnym oraz postawienie akcentu na kwestie związane z bezpieczeństwem oraz polityką wewnętrzną i zagraniczną pokazują, że Dania nie chce opierać swojej decyzji jedynie na wnioskach płynących z oceny wpływu na środowisko¹⁰⁶. Jednocześnie brak zgody Danii oparty zarówno na kwestiach środowiskowych, jak i bezpieczeństwa może zmusić spółkę – córkę Gazpromu (Nord Stream 2 A.G.) do rewizji wcześniej zaplanowanego przebiegu gazociągu. Dania jest kolejnym państwem, które nie opiera swojej argumentacji przeciw budowie Nord Stream 2 na zastrzeżeniach dotyczących kwestii środowiskowych, pomimo istnienia właściwych w tym celu, opisanych powyżej podstaw.

9. Czy Unia Europejska może mówić jednym głosem w sprawie Nord Stream 2? - wnioski *de lege ferenda*. Podsumowanie

Opisane powyżej *case study* krajów, od których decyzji bezpośrednio zależy przyszłość Nord Stream 2, pokazują pewien wycinek skomplikowanego otoczenia prawnego wokół projektu rozbudowy gazociągu. Przeprowadzona analiza wskazuje na pewien szczególny sposób postępowania krajów w odniesieniu do ochrony środowiska w kontekście

¹⁰⁴ *Stakeholder Engagement Plan – Denmark*, <https://www.nord-stream2.com/media/documents/pdf/en/2018/02/nsp2-danish-sep-ens-2018-02-26.pdf>, 27.03.2018.

¹⁰⁵ E. Matzen, *Denmark passes law that could ban Russian pipeline from going through its waters*, <https://www.reuters.com/article/us-denmark-pipeline/denmark-passes-law-that-could-ban-russian-pipeline-from-going-through-its-waters-idUSKBN1DU19L>, 27.03.2018.

¹⁰⁶ P. Szymański, *Nord Stream 2: Denmark's playing for time*, <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2017-12-06/nord-stream-2-denmarks-playing-time>, 27.03.2018.

Nord Stream 2. Obszar ochrony środowiska jest mocno eksponowany na szczeblu europejskim w kontekście różnych zagadnień, jak walka ze smogiem, ograniczenie emisji dwutlenku węgla w sektorze energetycznym i transportowym, jednak schodzi na drugi plan w odniesieniu do Nord Stream 2. Największy nacisk w tej kwestii kładziony jest na sprawy bezpieczeństwa energetycznego poszczególnych państw członkowskich UE, co czyni z projektu zagadnienie w dużej mierze polityczne. Problemy związane z zapewnieniem ochrony środowiska wylaniają się w procesie oceny wpływu na środowisko przeprowadzanej we wszystkich analizowanych krajach. Zadaniem procesu jest zapewnienie możliwie maksymalnego poziomu ochrony oraz zminimalizowanie negatywnego wpływu budowy i eksploatacji gazociągu na poszczególne ekosystemy. Pomimo wtórnej roli, do jakiej sprowadzana jest kwestia ochrony środowiska w odniesieniu do projektu Nord Stream 2, proces budowy gazociągu pozwolił na dokonanie obserwacji, które mogą posłużyć do poprawy jakości legislacji w tym obszarze. Najważniejszym wnioskiem jest brak mandatu Unii Europejskiej do reprezentowania interesów wszystkich zainteresowanych państw w rozmowach z inwestorem (spółka Nord Stream 2 A.G. oraz Gazprom), spoza Europy i pozostawianie tego obowiązku w gestii poszczególnych państw. Z uwagi na fakt, że Nord Stream 2 podwoi zdolności przesyłowe gazu do Unii Europejskiej z Rosji, przyczyni się do znaczącego wzrostu podaży tego paliwa konwencjonalnego. W konsekwencji może spowodować wzrost emisji dwutlenku węgla i innych szkodliwych substancji powstałych ze spalania dodatkowych ilości gazu w całej Unii Europejskiej. Jest to niewątpliwie sprzeczne z celami w zakresie ochrony klimatu, które postawiła sobie Unia Europejska i wbrew idei budowania Unii Energetycznej¹⁰⁷. Te okoliczności mogą uzasadniać negatywne stanowisko Unii Europejskiej wobec projektu Nord Stream 2. Niemniej istniejące regulacje prawne nie pozwalają na automatyczne przejęcie przez Komisję Europejską postępowań, jakie toczą się przed organami poszczególnych państw członkowskich. Brak mandatu dla Unii jest pochodną przede wszystkim braku regulacji, które stanowiłyby o obowiązku objęcia

¹⁰⁷ A. Pach-Gurgul, *Unia energetyczna – nowy etap polityki energetycznej unii europejskiej?*, FRF 2016, nr 3, s. 219, http://www.wneiz.pl/nauka_wneiz/frfu/81-2016/FRFU-81-213.pdf, 27.03.2018.

jednolitym prawem UE wszystkich inwestycji przechodzących przez terytoria państw wspólnoty¹⁰⁸. Prowadzi to do sytuacji, w której państwa podejmują decyzje kierowane w dużej mierze własnym interesem gospodarczym. Brak systemu wystarczających zachęt do ochrony środowiska prowadzi do sytuacji, w której nie w pełni wykorzystywany jest potencjał regulacji prawnych z tej dziedziny. Na podstawie przedstawionej w artykule analizy, należy podkreślić, że samo wprowadzenie zmian do regulacji prawnych w zakresie prawa ochrony środowiska może nie wystarczyć dla zapewnienia wystarczającej ochrony środowiska naturalnego Unii Europejskiej. Konieczna jest również unifikacja podejścia organów Unii Europejskiej i organów poszczególnych państw członkowskich do kwestii z zakresu prawa ochrony środowiska (w tym do inwestycji oddziałujących na środowisko naturalne) i stworzenie wspólnych, wewnętrznych ram i wzorców postępowania.

¹⁰⁸ K. Beckman, *The European Commission's last-ditch effort to stop Nord Stream 2: how likely is it to succeed?*, <http://energypost.eu/european-commissions-last-ditch-effort-stop-nord-stream-2-likely-succeed/>, 27.03.2018.

Streszczenie

Plany budowy Nord Stream 2 stanowią papierek lakmusowy do oceny regulacji prawnych dotyczących ochrony środowiska w Europie. Gazociąg może spowodować negatywne konsekwencje dla Morza Bałtyckiego. Ochronę przed nadmierną degradacją powinny zapewnić regulacje z zakresu prawa ochrony środowiska. Do czasu powstania artykułu procedura oceny wpływu na środowisko naturalne została w większości lub w całości przeprowadzona we wszystkich krajach objętych procedurą. Pomimo podejmowania formalnych działań wyrażających wątpliwości odnośnie możliwości wyeliminowania negatywnego wpływu Nord Stream 2 na ekosystem Morza Bałtyckiego, nie wykorzystano żadnej z możliwych ścieżek prawnych z zakresu prawa ochrony środowiska, do zatrzymania budowy. Analiza dotychczasowego postępowania w sprawie prowadzi do wniosku, że regulacje z zakresu ochrony środowiska nie są wystarczająco silne, aby oprzeć na nich satysfakcjonującą linię argumentacyjną sprzeciwiającą się projektowi.

Słowa kluczowe: Nord Stream 2, prawo ochrony środowiska, ustawodawstwo UE, Morze Bałtyckie, gazociąg

Can the environment law stop the construction of Nord Stream 2? Comments on the background to the legislation of the European Union, Germany, Finland, Sweden and Denmark

S u m m a r y

Plans to build Nord Stream 2, turned out to be an important litmus paper, which unveiled numerous faults in European environmental law regulations. The pipeline may pose a lethal treat to the whole Baltic See ecosystem. Environmental law should provide a bulletproof shield to prevent an excessive degradation of the Baltic Sea waters. To this date the majority of work has been completed and reports on the influence of building and operating Nord Stream 2 on the Baltic Sea are published and accepted. Despite some formal and informal voices raising their concerns about feasibility to limit the negative influence of the Nord Stream 2 on the Baltic Sea ecosystem, there has not been any legal action on the basis of environmental law undertaken so far. Research done for the purpose of this article allows to conclude that environmental regulation does not constitute a strong enough base to build a legal case, despite a clear scientific proof.

Keywords: Nord Stream 2, environmental law, EU regulations, Baltic Sea, gas pipelines

Monika Skrobot,

University of Warsaw, Faculty of Law and Administration,
ul. Krakowskie Przedmieście 26/28, 00-927 Warszawa, Poland,
e-mail: monika.skrobot@gmail.com.