

SPÓR RUMUNII Z UKRAINĄ W SPRAWIE GŁĘBOKOWODNEJ DROGI ŻEGLOWNEJ DUNAJ–MORZE CZARNE W ŚWIETLE ZAPISÓW KONWENCJI Z ESPOO

AGNIESZKA KASTORY

ABSTRACT. *The dispute between Romania and Ukraine over the deepwater Danube–Black Sea shipping route in the light of the Espoo Convention.* Now the Danube Delta is located on the territory of Ukraine and Romania. In 2002 Ukraine prepared the project of the Danube–Black Sea deep waterway, which was situated on the arm of Kilia, and one of its branches — Bystre Canal. There were two phases of this project, and each one of them required a separate administrative procedure. Ukraine informed Romania about this project in 2002, and provided an opinion on its impact on the environment in 2004. It was the Espoo Convention violation. Romania launched an investigation procedure against Ukraine. Her complaint was found to be justified. Meeting of the Parties of Espoo Convention took several decisions against Ukraine. The first ordered Ukraine to adapt the provisions to Espoo Convention and to stop work until it was complied with them. Ukraine took advantage of the two phases of project and suspended the second phase, while working on the first one. Subsequent Meetings of the Parties to Espoo Convention noted the half-heartedness and slowness of Ukraine's action. As a result Ukraine's work on Danube delta continues to be monitored.

STRESZCZENIE. Delta Dunaju obecnie znajduje się na terytorium Ukrainy i Rumunii. W 2002 r. na Ukrainie powstał projekt głębokowodnej drogi żeglownej Dunaj–Morze Czarne, która miała prowadzić wspólnym ramieniem Kilia, a następnie jedną z jego odnóg, Kanałem Bystre. Projekt składał się z dwóch faz, a każda z nich podlegała odrębnej procedurze administracyjnej. Ukraina poinformowała Rumunię o projekcie w 2002 r., a opinię o jej wpływie na środowisko dostarczyła w 2004 r. Procedura ta naruszała zapisy Konwencji z Espoo, którą podpisały oba państwa. Rumunia wszczęła przeciw Ukrainie procedurę dochodzeniową. Jej skarga została uznana za zasadną, a Spotkanie Stron podjęło wobec Ukrainy kilka decyzji. Pierwsza z nich nakazywała Ukrainie dostosować projekt do zapisów Konwencji, a do chwili uzyskania zgodności, przerwać prace. Ukraina wykorzystwała dwufazowy charakter projektu i wstrzymała rozpoczęcie drugiej fazy, prowadząc jednocześnie prace w ramach pierwszej fazy. Kolejne Spotkania Stron Konwencji z Espoo odnotowywały połowiczność i opieszałość działań Ukrainy. W rezultacie prowadzone przez nią prace nadal są monitorowane.

Autorka: Agnieszka Kastory, Uniwersytet Jagielloński, Wydział Studiów Międzynarodowych i Politycznych, ul. Władysława Reymonta 4, 30-059 Kraków, Polska, agnieszka.kastory@uj.edu.pl,

ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0003-1282-4878>

Słowa kluczowe: Konwencja z Espoo, Rumunia, Ukraina, Kilia, Kanał Bystre

Keywords: Espoo Convention, Romania, Ukraine, Kilia, Bystre Canal

Balcanica Posnaniensia. Acta et studia, XXIX, Poznań 2022, Wydawnictwo Wydziału Historii UAM, pp. 239–252, ISBN 978-83-67284-08-0, ISSN 0239-4278. Polish text with summaries in English and Polish

<https://doi.org/10.14746/bp.2022.29.16>

Delta Dunaju, druga co do wielkości w Europie (580 000 ha), znajduje się obecnie na terytorium Ukrainy i Rumunii. Granica między obu państwami biegnie jej północnym ramieniem Kilia. Na terytorium Rumunii znajdują się pozostałe dwa ramiona i ich rozgałęzienia: Sulina i św. Jerzy. Przez Sulinę odbywa się międzynarodowa żegluga z Morza Czarnego w głąb lądu i z lądu do morza. Dunaj jest ważną drogą transportową łączącą Atlantyk z Morzem Czarnym. Mniej intensywna żegluga odbywa się także ramieniem Święty Jerzy. Rozwój żeglugi ma duże znaczenie dla gospodarczego rozwoju portów i miast położonych nad rzeką, gdzie zlokalizowane zostały stocznie rzeczne, remontowe, zakłady przemysłu rybnego.

Delta Dunaju posiada jednocześnie duże walory przyrodnicze i turystyczne. Jest siedliskiem wielu gatunków zwierząt, największym skupiskiem ptaków w Europie i ważnym miejscem etapu w ich wędrówkach. Została uznana za rezerwę biosfery (*Danube Delta Biosphere Reserve*) i zakwalifikowana do terenów podmokłych o znaczeniu międzynarodowym (*Wetland of International Importance*) zgodnie z konwencją z Ramsar z 1991 r. W 1991 r. została wpisana na listę Światowego Dziedzictwa pod patronatem UNESCO¹.

Rozdzielenie rzeki lub delty polityczną granicą wymaga współpracy państw nadrzecznych, w tym wypadku Rumunii i Ukrainy. Oba państwa są sygnatariuszami Konwencji z Espoo, czyli Konwencji o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym, podpisanej 25 lutego 1991 r. (*Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context*). Rumunia ratyfikowała ją 29 marca 2001 r., natomiast Ukraina 20 lipca 1999 roku².

Konwencja z Espoo zobowiązuje oba państwa do zapobiegania, ograniczania oraz kontrolowania „znaczącego szkodliwego transgranicznego oddziaływania na środowisko wynikającego z planowanej działalności” oraz do wzajemnego informowania się o planowanych działaniach mogących mieć takie oddziaływanie na terytorium drugiej strony. Strona prowadząca prace (strona pochodzenia) powinna dopuścić opinię publiczną nie tylko własną, ale i drugiej strony (strona narażona) do udziału w procedurze opracowania oceny oddziaływania na środowisko (*Environmental Impact Assessment*) jeszcze na etapie projektowania planowanej działalności. Strona prowadząca inwestycję ma obowiązek dostarczenia drugiej stronie oceny wpływu na środowisko, co może rozpocząć wzajemne konsultacje, których procedura jest szczegółowo opisana w konwencji³.

¹ *Espoo Inquiry Commission Report on the Likely Significant Adverse Transboundary Impacts of the Danube-Black Sea Navigation Route at the border of Romania and the Ukraine*, July 2006, <https://unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/documents/inquiry/Final%20Report%2010%20July%202006.pdf>, s. 8, [dostęp: 24.09.2021], [dalej: Raport Komisji Dochodzeniowej].

² *Konwencja o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym z 25.02.1991*, (dalej Konwencja z Espoo), <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19990961110/O/D19991110.pdf> [dostęp: 29.12.2021]; *Rapport de la quatrième réunion des parties à la convention sur l'évaluation sur l'environnement dans un contexte transfrontière tenue à Bucarest du 19 au 21 mai 2008* [dalej: Raport czwartego spotkania stron], s. 87, <https://unece.org/DAM/env/documents/2008/eia/ece.mp.eia.10.f.pdf> [dostęp: 2.03.2022].

³ Konwencja z Espoo, art. 2 p. 1, s. 5164.

Organem Konwencji z Espoo jest Spotkanie Stron. Natomiast zadania sekretariatu wykonuje dla niego Sekretarz Wykonawczy Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ (dalej UNECE). Strona zaniepokojona działalnością sąsiedniego państwa może poprzez sekretariat skierować pytanie w interesującej ją sprawie do Komisji Dochodzeniowej, składającej się z ekspertów wysłanych przez zainteresowane państwa, którzy wspólnie wybierają sobie przewodniczącego, osobę absolutnie neutralną. Jeśli nie są w stanie dojść do porozumienia, przewodniczącego Komisji Dochodzeniowej wyznacza Sekretarz Wykonawczy UNECE na wniosek jednej ze stron. Może on także wyznaczyć eksperta do Komisji Dochodzeniowej, jeśli jedna ze stron tego nie zrobiła. Od lutego 2001 r. skargi i zawiadomienia przyjmuje powołany w tym celu (decyzja II/4 Spotkania Stron) Komitet Wykonawczy (*Implementation Committee, Comité d'application*)⁴.

UKRAIŃSKIE PLANY INWESTYCJI NA TERENIE DELTY DUNAJU

W 2001 r. firma Delta-Lotsman Company (potem Delta Prospect), opracowała dla ukraińskiego rządu studium dotyczące stworzenia głębokowodnej drogi żeglownej Dunaj–Morze Czarne (*Danube–Black Sea Deep Water Navigation Route*). Droga została wytyczona ramieniem Kilia wspólnym dla Rumunii i Ukrainy, po czym na południe od Wilkowa skręcała na wschód ku morzu jedną z odnóg Kili, Kanałem (Ramieniem) Bystre położonym na ukraińskiej części delty, na północ od Kubańskiego Ostrowa. Przebudowa i pogłębienie Kanału Bystre wywoływało najczęściej kontrowersji. Studium zawierało pozytywną ocenę oddziaływania na środowisko. W 2002 r. powstało kolejne studium z poprawkami, także zaopatrzone w pozytywną opinię oddziaływania na środowisko.

Na przebudowanej drodze wodnej ruch statków miał się odbywać w obie strony. Ukraina zamierzała zaoferować przewoźnikom konkurencyjne opłaty żeglugowe w stosunku do obowiązujących na Sulinie. Na inwestycji najczęściej zyskałyby ukraińskie porty Kilia i Reni. Budowa miała się zakończyć do 2011 roku⁵.

Projekt składał się z dwóch autonomicznych części: fazy I i II. Każda z nich z osobna podlegała procedurze administracyjnej i ocenie wpływu na środowisko⁶.

W 2002 r. rozpoczęła się procedura zatwierdzania I fazy budowy. Studium wykonalności wraz z oceną wpływu na środowisko zostały skierowane na drogę administracyjną. W maju 2004 r. Ukraina rozpoczęła realizację I fazy projektu, polegającą na wybieraniu piasku w Kanale Bystre, likwidacji kilku progów wodnych między Ismailem a Wilkowo (na wspólnym odcinku rzeki) i budową zapory wchodzącej

⁴ Konwencja z Espoo, Załącznik IV, s. 5177; Strona internetowa UNECE, <https://unece.org/environment-policy/environmental-assessment/implementation-committee> [dostęp: 21.02.2022].

⁵ T. Iwański, *Ukraina–Rumunia: przedłużający się impas*, „Komentarze OSW”, 30.07.2011, https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/komentarze_68.pdf, s. 4 [dostęp: 9.09.2021].

⁶ Raport czwartego spotkania stron, s. 87.

w morze prostopadle do linii brzegowej. Tak przygotowana droga została otwarta do użytku w sierpniu 2004 r.⁷

Ukraina notyfikowała Rumunii realizację projektu w nocy z 18 grudnia 2002 r., natomiast opinię o wpływie na środowisko dotyczącą I fazy budowy przekazała Rumunii 5 sierpnia 2004 r. Rumunia potwierdziła otrzymanie tych not z zastrzeżeniem, że żadna z nich nie spełniała postanowień Konwencji z Espoo. Zarzuciła też Ukrainie, że nie włączyła jej w proces wypracowania oceny wpływu na środowisko. Rząd Ukrainy tłumaczył, że w chwili notyfikowania Rumunii rozpoczęcia prac nie sądził, by miały one znaczący transgraniczny wpływ, wymagający stosowania zapisów Konwencji z Espoo⁸.

Rumunia miała jednak w tej sprawie odmienne zdanie i 26 maja 2004 r. poinformowała Komitet Wykonawczy Konwencji z Espoo, o sporze z Ukrainą i naruszeniu przez nią zapisów Konwencji. Komitet Wykonawczy nie miał jednak podstaw do wydania opinii w tej sprawie, będąc jedynie organem wykonawczym. Rumunia więc 19 sierpnia 2004 r. w oparciu o artykuł 3 par. 7 Konwencji z Espoo zwróciła się o powołanie w tej sprawie Komisji Dochodzeniowej⁹.

Komitet Wykonawczy uznał rumuńską skargę za dopuszczalną z punktu widzenia zapisów Konwencji z Espoo, mimo że nie dotyczyła nowej budowy, ale aktywności powodującej duże zmiany¹⁰.

PRZEBIEG POSTĘPOWANIA DOCHODZENIOWEGO

W związku z rumuńską prośbą została powołana Komisja Dochodzeniowa na czele z prof. geografii fizycznej Joostem Terwindtem z Uniwersytetu w Utrechcie. Ze strony rumuńskiej zasiadł w niej dr Mircea Staras z Instytutu Badań i Rozwoju Delt Dunaju w Tulczy (Tulcea), ze strony ukraińskiej dr Ludmiła Aniszczenko z Ukraińskiego Instytutu Badawczego Problemów Ekologicznych w Charkowie. Komisja Dochodzeniowa odbyła 26 stycznia i 24 lutego 2005 r. spotkania przygotowawcze, natomiast jej pierwsze robocze spotkanie miało miejsce 28 października 2005 r. w Genewie, a kolejne 16 grudnia 2005 r. w Amsterdamie. Od 8 do 13 maja 2006 r. Komisja bawiła na miejscu na Ukrainie i w Rumunii. Natomiast ostatnie spotkanie odbyło się w dniach 30–31 maja 2006 r. w Genewie. Komisja Dochodzeniowa zakończyła prace nad opinią 10 lipca 2006 r., a 16 lipca wręczono ją zainteresowanym stronom¹¹.

⁷ Raport Komisji Dochodzeniowej, s. 8.

⁸ T. Iwański, *Ukraina–Rumunia*, s. 4; Raport czwartego spotkania stron, s. 87.

⁹ Raport Komisji Dochodzeniowej, s. 8–9; Raport czwartego spotkania stron, s. 84.

¹⁰ Raport Komisji Dochodzeniowej, s. 8–9; Raport czwartego spotkania stron, s. 85.

¹¹ Raport Komisji Dochodzeniowej, s. 8–9.

Komisja Dochodzeniowa badała, czy i w jakim stopniu ukraińska inwestycja miała negatywny transgraniczny wpływ na hydrologię regionu, w tym dystrybucję wody między Kanałem Bystre a ramieniem Kilia Starym Stambułem; na zanieczyszczenie wód przybrzeżnych; siedliska ryb i rybołówstwo, bioróżnorodność; gniazdowanie ptaków i ich siedliska. Zajęła się także wpływem wyrzucanego urobku w strefie przybrzeżnej, czyli między ramionami Kilia a Tulcea i związanym z tym mętnieniem wody.

W obszernym raporcie końcowym Komisja Dochodzeniowa stwierdziła, że wszelkie prace w ramieniu Kilia i Stary Stambuł mają transgraniczny charakter. Uznała, że usuwanie piasku, pogłębianie i likwidacja progów prawdopodobnie wpłyną negatywnie na dystrybucję wody między ramionami Bystre i Stary Stambuł, zwiększając przepływ w Kanale Bystre nawet o 12% co spowoduje utratę nizin zalewowych i istniejących na nich siedlisk ważnych dla ryb i ptaków (nawet 600 000 m²). Negatywny wpływ na siedliska ptaków i ryb dostrzeżono też w likwidowaniu łąk piasku, budowie zapór, kumulowaniu urobku powodującego zmętnienie wody. W długim okresie niekorzystny wpływ na populację ryb i ptaków oraz utratę siedlisk miało mieć regularne pogłębianie toru wodnego, konserwowanie brzegu oraz zwiększenie ruchu statków¹².

Komisja Dochodzeniowa wskazywała, że wraz ze zwiększeniem przepływu przez Kanał Bystre wzrośnie ilość transportowanego do morza gruzu, który prądy morskie i wiatry mogą spychać na południe, powodując jego osadzanie na wodach przybrzeżnych. Komisji brakowało danych, ale podejrzewała, że proces ten może objąć wody przybrzeżne Rumunii¹³.

Z prac Komisji Dochodzeniowej wynikało, że negatywny wpływ transgraniczny miały obie fazy ukraińskiej inwestycji. Komisja rekomendowała Ukrainie i Rumunii opracowanie dwustronnego programu badawczego do oceny transgranicznego wpływu prowadzonej inwestycji. Sugerowała też współpracę z istniejącymi instytucjami, jak Międzynarodowa Komisja Ochrony Delt Dunaju. Zaproponowała też metody łagodzenia negatywnego wpływu inwestycji poprzez skrócenie planowanych tam i zlokalizowanie wysypiska gruzu bliżej brzegu. Poza tym proponowała zastosowanie technicznych środków do regulowania przepływu wody między ramionami Bystre i Stary Stambuł, by uniknąć zwiększenia przepływu przez Kanał Bystre, zwłaszcza przy wysokich stanach wody. Drugie zalecenie odnosiło się do stosowania nowoczesnych metod pogłębiania oszczędzających środowisko¹⁴.

¹² Raport Komisji Dochodzeniowej, s. 58–59.

¹³ Ibidem, s. 59.

¹⁴ Ibidem, s. 60, 63.

KONTROWERSJE WOKÓŁ DRUGIEJ FAZY PROJEKTU

W czasie, gdy trwało uruchomione przez Rumunię dochodzenie, Ukraina rozpoczęła procedurę administracyjną związaną z realizacją drugiej fazy projektu, który przewidywał likwidację progów wodnych w górze rzeki i podwyższenie zapór oporowych. Rząd Ukrainy poinformował, że na podstawie wypracowanej opinii o wpływie na środowisko, II faza projektu otrzymała 19 kwietnia 2006 r. pozytywną opinię środowiskową ze strony ukraińskiej administracji. Komitet Wykonawczy ustalił jednak, że administracyjna zgoda została wydana dopiero 26 października 2006 r. Bez względu na rzeczywistą datę jej wydania, nie ulegało wątpliwości, że Ukraina nie mogła w niej uwzględnić opinii Komisji Dochodzeniowej. Poza tym opracowując opinię o wpływie na środowisko drugiej fazy inwestycji zignorowała pięć not rumuńskiego rządu wysłanych do Kijowa między 10 lipca a 8 grudnia 2006 r. w sprawie dopuszczenia Rumunii do procesu jej opracowywania¹⁵.

W tej sytuacji 23 stycznia 2007 r. rząd Rumunii w oparciu o opinię Komisji Dochodzeniowej złożył skargę w sprawie naruszenia przez Ukrainę postanowień Konwencji z Espoo w związku z projektem budowy Kanału Bystre. Informował w niej, że Ukraina mimo licznych demarches nie okazała woli zastosowania się do zapisów Konwencji, a w szczególności żadna dokumentacja związana z procedurą opracowania oceny wpływu na środowisko nie została Rumunii udostępniona. Komitet Wykonawczy uznał to zgłoszenie na spotkaniu w dniach 13–14 lutego 2007 r. za zasadne i postanowił rozpatrzyć rumuńską skargę¹⁶.

Ukraina dopiero 24 kwietnia 2007 r. dostarczyła Rumunii notyfikację w sprawie drugiej fazy budowy (datowaną na 18 kwietnia 2007 r.) Natomiast raport o wpływie inwestycji na środowisko wysłała jeszcze później. Poza tym 2 maja 2007 r. minister transportu Ukrainy ogłosił otwarcie Kanału Bystre do żeglugi, o czym doniosła ukraińska prasa, a co zostało starannie odnotowane zarówno w Genewie przez Komitet Wykonawczy, jak i w Bukareszcie. Rumunię niepokoiła również ukraińska decyzja administracyjna z 30 maja 2007 r. o realizacji drugiej fazy budowy¹⁷.

Ukraina starała się ratować pozory i 4 czerwca 2007 r. zaprosiła Rumunię do udziału w dwustronnych konsultacjach środowiskowych w Wilkowie w dniu 18 czerwca 2007 r. Rumunii to jednak nie zadowalało. 15 czerwca 2007 r. wysłała do Kijowa odpowiedź na ukraińskie noty z kwietnia. Deklarowała wolę uczestniczenia w procedurze opracowania oceny wpływu na środowisko, wskazując jednocześnie, że ukraińska notyfikacja nie spełniała wymogów Konwencji z Espoo, podobnie jak opinia o wpływie na środowisko, w której pominięto zalecenia Komisji Dochodzeniowej. Strona ukraińska nie dołączyła też do niej wymaganego zakończenia o nietechnicznym charakterze¹⁸.

¹⁵ Raport czwartego spotkania stron, s. 83 [dostęp: 16.12.2022].

¹⁶ Ibidem, s. 83–84.

¹⁷ Ibidem, s. 87.

¹⁸ Ibidem, s. 88.

DZIAŁANIA PODEJMOWANE PRZEZ INSTYTUCJE KONWENCJI Z ESPOO

Komitet Wykonawczy, rozpatrując sprawę sporu rumuńsko-ukraińskiego, napotkał od razu na trudności związane z niejasnymi i skomplikowanymi procedurami zatwierdzenia inwestycji i wydawania opinii środowiskowych na Ukrainie. W związku z tym było mu trudno wskazać która z decyzji administracyjnych miała rzeczywiście ostateczny charakter, w rozumieniu zapisów Konwencji z Espoo (art. 2 p. 3). Komitet Wykonawczy ustalił jednak, że zgodnie z ukraińską konstytucją międzynarodowe traktaty ratyfikowane przez Ukrainę stanowią integralną część jej systemu legislacyjnego i mają pierwszeństwo przed krajowymi ustawami¹⁹.

Komitet Wykonawczy stwierdził również, że Ukraina podczas prac nad projektem Kanału Bystre nie zapewniła jasnych zasad konsultacji społecznych, a tym samym naruszyła Konwencję o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzonej w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r. Naruszenie to potwierdziły Strony Konwencji z Aarhus w decyzji II/5b²⁰.

O bałaganie w procedurach krajowych Ukrainy świadczyły dostarczane przez nią do Sekretariatu UNECE dokumenty. 19 kwietnia 2007 r. Sekretariat UNECE otrzymał ukraińską notyfikację, bez daty i podpisu. Gdy poprosił o wyjaśnienie charakteru tego dokumentu, otrzymał 11 maja 2007 r. wyjaśnienie, że Ukraina zareagowała na rumuńską skargę z 23 stycznia 2007 r., wysyłając do Bukaresztu notyfikację dotyczącą projektu i opinii o wpływie na środowisko. 30 maja 2007 r. rząd Ukrainy poinformował Sekretarza Wykonawczego UNECE, że właśnie zapoznaje się z opinią Komisji Dochodzeniowej. Dodatkowe informacje Rumunia i Ukraina przedstawiły odpowiednio 20 i 22 czerwca 2007 r.²¹

Komitet Wykonawczy wysłuchał obie strony w dniach 26–29 czerwca 2007 r. (XII posiedzenie). Delegat Rumunii podkreślał, że jego rząd od 2002 r., gdy dowiedział się o budowie kanału, wielokrotnie aczkolwiek bezskutecznie zwracał się do ukraińskiego rządu o informacje i włączenie Rumunii do procedury transgranicznej zgodnie z Konwencją z Espoo. Ukraińska delegacja zaś zadeklarowała dostosowanie projektu do zapisów Konwencji. Zapewniała też, że ostateczna decyzja w sprawie drugiej fazy projektu, wbrew rumuńskim obawom, jeszcze nie została podjęta, ponieważ decyzję z 30 maja 2007 r. wydały władze lokalne, a nie rząd Ukrainy²².

Dostarczoną dokumentację i wyjaśnienia obu rządów Komitet Wykonawczy rozpatrzył w dniach 30 października do 1 listopada 2007 r. (XIII posiedzenie), po czym przesłał obu stronom projekt ustaleń i rekomendacji do wglądu i zgłaszania uwag. 17 stycznia 2008 r. zaakceptował zalecenia i rekomendacje, wychodząc z założenia, że zgodnie z ukraińską deklaracją, ostateczna decyzja w sprawie Kanału Bystre nie

¹⁹ Ibidem, s. 88.

²⁰ Ibidem, s. 88.

²¹ Ibidem, s. 84, 87–88.

²² Ibidem, s. 85–87.

została jeszcze podjęta²³. Tymczasem w rzeczywistości była już podjęta. 28 grudnia 2007 r. rząd Ukrainy wydał ostateczną zgodę na rozpoczęcie drugiej fazy budowy, o czym poinformował Sekretariat UNECE i rząd Rumunii. Nie przekazał jednak Komitetowi Wykonawczemu dowodów, że dostosował się do zaleceń Komisji Dochodzeniowej. W tej sytuacji, Komitet Wykonawczy dołączył do opracowanego już dokumentu addendum do wiadomości Spotkania Stron²⁴.

DECYZJA SPOTKANIA STRON W DNIACH 19–21 MAJA 2008 ROKU W SPORZE RUMUŃSKO-UKRAIŃSKIM

Ustalenia Komitetu Wykonawczego dały podstawę czwartemu Spotkaniu Stron do stwierdzenia naruszenia przez Ukrainę artykułów 2, 3, 4, 5, 6, Konwencji z Espoo. Strony wezwały rząd Ukrainy do rozważenia decyzji z 28 grudnia 2007 r. i zaniechania realizacji drugiej fazy projektu, zanim nie dostosuje go w pełni do postanowień Konwencji i poinformuje o po tym Komitet Wykonawczy na jego XV sesji w październiku 2008 r.²⁵

Strony zażądały od Ukrainy, by drogą legislacyjną i administracyjną doprowadziła do wykonania postanowień Konwencji z Espoo, po czym zgodziła się poddać zastosowane środki ocenie niezależnego eksperta wskazanego przez Komitet Wykonawczy. Miała też do końca 2009 r. przekazać Komitetowi Wykonawczemu strategię wprowadzenia w życie zapisów Konwencji z Espoo. Ukraina miała też rozpocząć z Rumunią negocjacje w sprawie dwustronnego porozumienia, a o ich wynikach poinformować Komitet Wykonawczy do końca 2010 r.²⁶

Strony postanowiły wystosować do Ukrainy ostrzeżenie, które miało nabrać mocy do 31 października 2008 r., chyba że Ukraina spełniłaby trzy warunki: 1. wstrzymała prace; 2. uchyliła ostateczną decyzję w sprawie drugiej fazy budowy; 3. podjęła kroki zmierzające do przestrzegania postanowień konwencji (decyzja IV/2)²⁷.

DZIAŁANIA UKRAINY

W odpowiedzi na decyzję Stron rząd Ukrainy powołał Międzyministerialną Radę do spraw wdrożenia Konwencji z Espoo. Jej przewodniczący, wicepremier Hryhory Nemyria poinformował 30 maja 2008 r. o tym fakcie Marka Belkę, ówczesne-

²³ Ibidem, s. 85–86.

²⁴ Ibidem, s. 86.

²⁵ Decyzja IV/2 Spotkania Stron 19–21.05.2008, <https://unece.org/DAM/env/documents/2008/eia/decision.IV.2.e.pdf>, s. 80–81 [dostęp: 3.03.2022].

²⁶ Ibidem, s. 80–81.

²⁷ Ibidem, s. 80–81; List J. Kubiša do H. Nemyrii z 20.03.2009, https://unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/implementation/eia_ic_s_1.htm [dostęp: 14.02.2022].

go Sekretarza Wykonawczego UNECE, prosząc jednocześnie o przysłanie ekspertów w celu opracowania planu wdrożenia konwencji z Espoo²⁸. Następnie 10 czerwca 2008 r. Międzyministerialna Rada postanowiła anulować decyzję z 28 grudnia 2007 r. Ministrowie spraw zagranicznych, transportu i ochrony środowiska złożyli pod tym postanowieniem podpisy 11 czerwca 2008 r.²⁹. O fakcie anulowania decyzji z 28 grudnia 2007 r. rząd Ukrainy poinformował Sekretariat UNECE 12 sierpnia 2008 r., a Rumunię drogą oficjalną poprzez ambasadę w Bukareszcie 15 sierpnia 2008 r.³⁰

W rzeczywistości jednak Ukraina nadal prowadziła w delcie Dunaju prace, ale w ramach pierwszej fazy projektu, o czym poinformowała Rumunię 23 lipca 2008 r.. Starła się jednak demonstrować dobrą wolę i 11 sierpnia 2008 r. minister środowiska Ukrainy Iwan Czornokur, informując swoją rumuńską koleżankę Lucię Anę Vargę o anulowaniu decyzji z 28 grudnia 2007 r., zapraszał stronę rumuńską do wzięcia udziału w spotkaniu 18–19 września 2008 r. w Kijowie, w sprawie wspólnego opracowania planu realizacji (*Action Plan*) postanowień Konwencji z Espoo³¹.

Zgodnie z decyzją Stron Ukraina przedstawiła w październiku 2008 r. Komitetowi Wykonawczemu sprawozdanie z podjętych działań. Komitet Wykonawczy na posiedzeniu 28–30 października 2008 r. przyjął z zadowoleniem podjęte przez Ukrainę kroki, ale nie umknęło jego uwagi, że Ukraina nie dostosowała do zapisów Konwencji z Espoo dalszych prac wykonywanych w ramach I fazy projektu. Domagał się więc, by Ukraina przedstawiła opinię o wpływie na środowisko całego projektu, a nie poszczególnych jego faz, a także uwzględniła środki minimalizujące jego negatywny wpływ i wzięła pod uwagę możliwość przedyskutowania z zainteresowanymi stronami ewentualnej alternatywy dla całości projektu.

Komitet Wykonawczy zobowiązał rząd Ukrainy do przedstawienia pisemnych sprawozdań o wszelkich pracach podejmowanych w pierwszej fazie projektu, włączając w to prace eksploatacyjne i konserwatorskie oraz o tych związanych z drugą fazą projektu, przed kolejnymi posiedzeniami Komitetu 28 lutego 2009 r. i 31 sierpnia 2009 r.³²

²⁸ List H. Nemyrii z 30.05.2008 do M. Belki, <https://unece.org/environment-policy/environmental-assessment/eia/ics1-ukraine> [dostęp: 23.02.2022].

²⁹ Protokół posiedzenia Międzyministerialnej Rady do spraw wdrożenia Konwencji z Espoo z 10.06.2008; Zatwierdzenie decyzji Międzyministerialnej Rady przez ministrów środowiska, spraw zagranicznych i transportu z 11.06.2008, <https://unece.org/environment-policy/environmental-assessment/eia/ics1-ukraine> [dostęp: 23.02.2022].

³⁰ List z ambasady Ukrainy w Bukareszcie do rządu Rumunii z 15.08.200. Notyfikacja zawieszenia realizacji II fazy projektu skierowana przez poselstwo Ukrainy przy Sekretariacie Narodów Zjednoczonych i innych organizacji międzynarodowych w Genewie z 2.08.2008, <https://unece.org/environment-policy/environmental-assessment/eia/ics1-ukraine> [dostęp: 23.02.2022].

³¹ List I. Czarnokura do L. A Vargi z 11.08.2008, <https://unece.org/environment-policy/environmental-assessment/eia/ics1-ukraine> [dostęp: 23.02.2022].

³² List M. Belki do H. Nemyrii z 30.10.2008, https://unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/implementation/eia_ic_s_1.htm [dostęp: 23.02.2022].

Marek Belka, któremu przyszło zakomunikować Nemyrii stanowisko Komitetu Wykonawczego, tłumaczył w liście z 30 października 2008 r., że Ukraina w pełni wykonała jedynie drugi warunek, czyli anulowała decyzję o rozpoczęciu drugiej fazy budowy. Natomiast nie powstrzymała się od podejmowania prac w ramach pierwszej fazy i zrobiła to przed wdrożeniem zapisów Konwencji z Espoo. Natomiast intencją Stron Konwencji było nie tylko zastosowanie jej zapisów w obu fazach projektu, ale o pełne włączenie (implementację) jej zapisów do systemu prawnego Ukrainy³³.

Ukraina 27 lutego 2009 r. przedstawiła Komitetowi Wykonawczemu raport, w którym wykazała postęp w uwzględnieniu zapisów Konwencji w drugiej fazie prac. Nie wstrzymała jednak prac zaplanowanych w pierwszej fazie projektu i nie zastosowała do nich postanowień Konwencji. Przeciwnie, zdaniem Komitetu Wykonawczego raport Ukrainy w połączeniu z konferencją prasową ukraińskiego ministra transportu z 7 lutego 2009 r. wskazywał, że Ukraina będzie kontynuowała prace w ramach pierwszej fazy projektu w zakresie pogłębiania toru wodnego i rozbudowy wału ochronnego o długości 1040 m, co stało w sprzeczności z wymaganiami stawianymi Ukrainie i świadczyło o kolejnym naruszeniu Konwencji z Espoo. Ponadto z przebiegu konferencji prasowej wynikało, że prace będą kontynuowane w drugiej fazie, a mur ochronny zostanie wydłużony z 1040 m do 1600 m, o czym w raporcie rząd Ukrainy nie informował³⁴.

Komitet Wykonawczy zażądał więc, by rząd Ukrainy złożył do 15 kwietnia 2009 r. niedwuznaczne oświadczenie, że zrealizował decyzję Stron (IV/2), czyli wstrzymał wszystkie prace pierwszej fazy projektu i zastosował zapisy Konwencji z Espoo w całym projekcie. Nowy Sekretarz Wykonawczy UNECE Ján Kubiš w liście do Nemyrii precyzował, że Komitet Wykonawczy był zaniepokojony niektórymi wnioskami ukraińskiego raportu dotyczącymi fauny i flory. Miał też wątpliwości co do stosowanej przez Ukrainę procedury szacowania transgranicznego wpływu. Poza tym jeden z rozdziałów raportu nie spełniał wymogów Konwencji³⁵.

DALSZE DZIAŁANIA STRON KONWENCJI Z ESPOO W SPRAWIE SPORU RUMUŃSKO-UKRAIŃSKIEGO

Sprawa sporu trafiła więc znowu na spotkanie Stron w dniach 20–23 czerwca 2011 r., które przyjęły kolejną decyzję (V/4). Zgodnie z nią podtrzymano nadzór nad działaniami Ukrainy w rejonie Kanału Bystre. Ukraina miała więc pod koniec każdego roku składać Komitetowi Wykonawczemu raport w sprawie działań zmierzających do doprowadzenia do pełnej zgodności z Konwencją z Espoo nie tylko planu prac

³³ List M. Belki do H. Nemyrii z 30.10.2008.

³⁴ List J. Kubiša do H. Nemyrii z 20.03.2009, https://unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/implementation/eia_ic_s_1.htm [dostęp: 14.02.2022].

³⁵ List Jána Kubiša do H. Nemyrii z 20.03.2009.

w Kanale Bystre, ale także przepisów obowiązujących na Ukrainie. Strony zobowiązały Komitet Wykonawczy, by przedstawił raport w tej sprawie na kolejnym, szóstym spotkaniu stron. W razie konieczności miał przedstawić rekomendacje jak pomóc Ukrainie w wypełnieniu postanowień Konwencji z Espoo i zaoferować jej techniczną pomoc w harmonizowaniu krajowego prawa z jej zapisami³⁶.

Ukraina składała więc sprawozdania Komitetowi Wykonawczemu i przygotowała projekt ustawy o wprowadzeniu w życie zapisów konwencji z Espoo, jednak nie poczyniła żadnego postępu, jeśli chodzi o projekt budowy Kanału Bystre i podjęła decyzję o pogłębieniu koryta i wydobywaniu piasku, niezgodnie z zapisami Konwencji (27 lipca 2013 r.), o czym Komitet Wykonawczy poinformował Strony Konwencji na ich szóstym posiedzeniu w dniach 2–5 czerwca 2014 r.

Strony zażądały więc od Ukrainy by do końca 2015 r. poprawiła swój projekt zgodnie z Konwencją; nadal składała roczne raporty Komitetowi Wykonawczemu, a także przedstawiła mu do wglądu (przed końcem 2015 r.) projekt nowej ustawy w terminie pozwalającym ocenić go jeszcze przed rozpoczęciem procesu legislacyjnego. Ukraina miała też unikać wszelkich działań, naruszających Konwencję z Espoo (Decyzja VI/2). Strony domagały się także, by rząd Ukrainy informował i konsultował Rumunię zgodnie z punktem 7 Konwencji, w kwestii analizy porealizacyjnej, by umożliwić podjęcie środków zmniejszających stwierdzony negatywny wpływ inwestycji. Raport w tej sprawie Ukraina miała złożyć osiem miesięcy przed siódmym spotkaniem stron. Strony zachęcały też rządy Ukrainy i Rumunii do wypracowania dwustronnego porozumienia zgodnie z Konwencją z Espoo³⁷.

Na kolejnym spotkaniu (5–7 lutego 2019 r.) Strony przyjęły z zadowoleniem, że Ukraina podjęła ustawowe kroki w celu wdrożenia zapisów Konwencji z Espoo, zażądały jednak, by przedstawiła sprawozdanie, w jakim stopniu przyjęte akty prawne będą temu celowi służyć³⁸. W sprawie projektu pogłębienia Kanału Bystre Strony (po zapoznaniu się z raportem Komitetu Wykonawczego) stwierdziły, że Ukraina jedynie w niewielkim stopniu dostosowała go do zapisów Konwencji, nie wykonując tym samym Decyzji VI/2, a kontynuowanie pogłębienia toru naruszało jej postanowienia.

Delegat Ukrainy zwyczajowo zapewniał Strony o woli swego rządu dostosowania projektu do Konwencji z Espoo, gotowości przerwania prac, odroczenia ostatecznej decyzji, dokonania oceny strat dla środowiska i wypracowania planu zawierającego środki kompensowania i łagodzenia negatywnych skutków prac. Jedyny nowy element wśród tych obietnic stanowiła, odnotowana przez strony, deklaracja woli przed-

³⁶ Decyzja V/4 Spotkania Stron Konwencji z Espoo, 20–23.06.2011, s. 5–6, <https://unece.org/DAM/env/documents/2011/eia/decision.V.4.e.pdf> [dostęp: 11.12.2021].

³⁷ Decyzja VI/2 Spotkania Stron Konwencji z Espoo 2–5.06.2014, https://unece.org/DAM/env/eia/decisions/FRE/Decision_VI.2_f.pdf, s. 9–10 [dostęp: 10.11.2021].

³⁸ Decyzja IS/1f Spotkania Stron Konwencji z Espoo, 5-7.02.2019, https://unece.org/DAM/env/eia/meetings/2019/IS_MOP_5-7_February_2019_Geneva/Decision_IS.1f.pdf [dostęp: 2.03.2022].

stawienia nowego projektu prac w Kanale Bystre i poddania go procedurze oceny pod kątem wpływu na środowisko w kontekście transgranicznym³⁹.

Ukraina została przez Strony zobowiązana do skonsultowania z Rumunią dalszych prac i stosowania zapisów Konwencji z Espoo. Strony odnotowały bowiem brak postępów w dwustronnych rozmowach rumuńsko-ukraińskich. Od Komitetu Wykonawczego Strony oczekiwały raportu przed swym ósmym spotkaniem na temat oceny środków podjętych przez Ukrainę i w razie konieczności do sformułowania nowych zaleceń mających jej ułatwić wykonanie obowiązków związanych z Konwencją (Decyzja IS/1f)⁴⁰.

Na ósme spotkanie stron (8–11 grudnia 2020 r.) Ukraina przygotowała mapę drogową dostosowania obu faz projektu do Konwencji z Espoo, przewidującą przerwanie prac, cofnięcie ostatecznej decyzji, dokonania oceny szkód dla środowiska, wypracowania planu przewidującego środki kompensacji i łagodzenia jej negatywnych skutków. Wyraziła także gotowość rozważenia nowej trasy planowanej głębokowodnej drogi wodnej i poddania jej procedurze oceny z punktu widzenia wpływu transgranicznego⁴¹.

Jednak raport Komitetu Wykonawczego podważał wiarygodność Ukrainy. Zgodnie z nim ukraiński rząd nie wypełnił wielu postanowień kolejnych decyzji wydawanych przez Strony (punkty 17 i 19 Decyzji V/4; 24, 25, i 26 Decyzji VI/2; 5, 4, 15, 17 Decyzji IS/1f).

W rezultacie Strony stwierdziły, że od 2008 r. Ukraina niewiele zrobiła, by dostosować projekt Kanału Bystre do wymogów Konwencji, a mapa drogową nie została w pełni wprowadzona w życie. W związku z tym utrzymały w mocy ostrzeżenie sformułowane w 2008 r. i podtrzymały opinię, że kontynuowanie przez ukraiński rząd prac przy pogłębianiu koryta stanowi pogwałcenie Konwencji z Espoo. Ponownie zażądały od Ukrainy dostosowania projektu przebudowy Kanału Bystre do Konwencji z Espoo; uzgodnienia z Rumunią mapy drogowej; informowania o postępie prac zarówno Komitet Wykonawczy, jak i Rumunię; dostarczenia stronie rumuńskiej kopii raportu o analizie wpływu prac na środowisko delty (Decyzja VIII/4d). Strony wezwały zarówno Ukrainę, jak i Rumunię, by przyspieszyły prace nad osiągnięciem porozumienia i zgodziły się na utworzenie nadzoru nad stanem delty Dunaju⁴².

³⁹ Ibidem.

⁴⁰ Ibidem.

⁴¹ Decyzja VIII/4d Spotkania Stron, 8–11.12.2020, https://unece.org/sites/default/files/2021-02/Decision_VIII-4d_Compliance_by_Ukraine.pdf [dostęp: 2.03.2021].

⁴² Decyzja VIII/4d Spotkania Stron.

PODSUMOWANIE

W trakcie trwania sporu Ukraina zarzucała Rumunii wykorzystywanie problemu ochrony środowiska w celu ukrycia prawdziwego powodu skargi, czyli obawy, by użytkownicy Suliny nie wybierali w przyszłości wygodniejszej drogi przez Kilię. Oskarżała też Rumunię, że sama prowadzi niekorzystne dla Ukrainy prace hydrologiczne⁴³.

Nie ulega jednak wątpliwości, że oba państwa podpisały i ratyfikowały Konwencję z Espoo. Ukraina zapomniała o tym rozpoczynając budowę swojej drogi wodnej i dając Rumunii dobry pretekst do zablokowania lub przynajmniej spowolnienia całej inwestycji. Ukraina ponaglana decyzjami Stron Konwencji z Espoo, podejmowała pozorne lub mało skuteczne działania, zmierzające do harmonizacji projektu budowy i procedury administracyjnej z zapisami Konwencji z Espoo, przedłużając trwający spór.

Dla Rumunii dzielenie delty Dunaju z innym państwem jest źródłem wielu kłopotów. Kilia niesie najwięcej wody, a transportowany przez jej rozgałęzienia materiał może w pewnych okolicznościach zamulać ujście Suliny⁴⁴. Współpraca rumuńsko-ukraińska jest więc konieczna nie tylko w zakresie ochrony środowiska, ale bezpieczeństwa żeglugi w delcie. Ignorowanie zapisów aktów międzynarodowych przez rządy podpisujących je państw, pozbawia je nie tylko skuteczności, ale osłabia wiarę w siłę międzynarodowej współpracy, na której się opierają.

BIBLIOGRAFIA

Źródła opublikowane

- Decyzja IV/2 Spotkania Stron 19–21.05.2008, https://unece.org/DAM/env/documents/2008/eia/decision_IV.2.e.pdf [dostęp: 2.03.2022].
- Decyzja V/4 Spotkania Stron Konwencji z Espoo, 20–23.06.2011, <https://unece.org/DAM/env/documents/2011/eia/decision.V.4.e.pdf> [dostęp: 11.12.2021].
- Decyzja VI/2 Spotkania Stron Konwencji z Espoo 2–5.06.2014, https://unece.org/DAM/env/eia/decisions/FRE/Decision_VI.2_f.pdf [dostęp: 10.11.2021].
- Decyzja IS/1f Spotkania Stron Konwencji z Espoo, 5–7.02.2019, https://unece.org/DAM/env/eia/meetings/2019/IS_MOP_57_February_2019_Geneva/Decision_IS.1f.pdf [dostęp: 2.03.2022].
- Decyzja VIII/4d Spotkania Stron, 8–11.12.2020, https://unece.org/sites/default/files/2021-02/Decision_VIII-4d_Compliance_by_Ukraine.pdf [dostęp: 2.03.2022].
- Espoo Inquiry Commission Report on the Likely Significant Adverse Transboundary Impacts of the Danube-Black Sea Navigation Route at the border of Romania and the Ukraine*, July 2006, <https://unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/documents/inquiry/Final%20Report%2010%20July%202006.pdf> [dostęp: 24.09.2021].
- Konwencja o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym z 25.02.1991*, <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19990961110/O/D19991110.pdf> [dostęp: 29.12.2021].

⁴³ T. Iwański, op. cit., s. 5.

⁴⁴ A. Kastory, *Żegluga dunajska w polityce międzynarodowej w XX wieku*, Kraków 2011, s. 154–155.

- List H. Nemyrii z 30.05.2008 do M. Belki, <https://unece.org/environment-policy/environmental-assessment/eiaics1-ukraine> [dostęp: 23.02.2022].
- List I. Czarnokura do L. A Vargi z 11.08.2008 r. <https://unece.org/environment-policy/environmental-assessment/eiaics1-ukraine> [dostęp: 23.02.2022].
- List J. Kubiša do H. Nemyrii z 20.03.2009, https://unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/implementation/eia_ic_s_1.htm [dostęp: 14.02.2022].
- List M. Belki do H. Nemyrii z 30.10.2008, https://unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/implementation/eia_ic_s_1.htm [dostęp: 22.02.2022].
- List z ambasady Ukrainy w Bukareszcie do rządu Rumunii z 15.08.2008, <https://unece.org/environment-policy/environmental-assessment/eiaics1-ukraine> [dostęp: 23.02.2022].
- Notyfikacja zawieszenia realizacji II fazy projektu skierowana przez poselstwo Ukrainy przy Sekretariacie Narodów Zjednoczonych i innych organizacji międzynarodowych w Genewie z 2.08.2008, <https://unece.org/environment-policy/environmental-assessment/eiaics1-ukraine> [dostęp: 23.02.2022].
- Protokół posiedzenia Międzyministerialnej Rady do spraw wdrożenia Konwencji z Espoo z 10.06.2008, <https://unece.org/environment-policy/environmental-assessment/eiaics1-ukraine> [dostęp: 23.02.2022].
- Rapport de la quatrième réunion des parties à la convention sur l'évaluation sur l'environnement dans un contexte transfrontière tenue à Bucarest du 19 au 21 mai 2008*, <https://unece.org/DAM/env/documents/2008/eia/ece.mp.eia.10.f.pdf> [dostęp: 23.02.2022].
- Zatwierdzenie decyzji Międzyministerialnej Rady przez ministrów środowiska, spraw zagranicznych i transportu z 11.06.2008 r., <https://unece.org/environment-policy/environmental-assessment/eiaics1-ukraine> [dostęp: 23.02.2022].

Opracowania

- Iwański T., *Ukraina-Rumunia: przedłużający się impas*, „Komentarze OSW”, 30.07.2011, https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/komentarze_68.pdf [dostęp: 8.09.2021].
- Kastory K., *Żegluga dunajska w polityce międzynarodowej w XX wieku*, Kraków 2011.

Strony internetowe

- UNECE, <https://unece.org/environment-policy/environmental-assessment/implementation-committee> [dostęp: 23.02.2022].