

DOROTA PYĆ

EUROPEJSKA POLITYKA MORSKA – „STRATEGIA W RÓŻNORODNOŚCI”

Opracowanie europejskiej polityki morskiej jest wyzwaniem. Bez uwzględnienia wielu doświadczeń z przeszłości i obserwacji trendów występujących obecnie być może to wielkie zamierzenie nie przyniesie pokładanych w nim nadziei. Obraz, jaki obserwuje się dzisiaj, przedstawia wielość różnorodnych środków zmierzających do osiągnięcia „fragmentarycznych” celów. Natomiast wizja polityki morskiej musi charakteryzować się spójnością.

Autorka poświęca artykuł tzw. Zielonej Księdze Polityki Morskiej UE. Jest to chyba pierwsza polska publikacja na ten temat.

Potrzebne jest jak najszybsze i skuteczne opracowanie zintegrowanej polityki morskiej w celu korzystania z zasobów morza na zasadzie równowagi pomiędzy zachowaniem walorów i dobrodziejstwa mórz i oceanów a potrzebami gospodarczymi wielu społeczności. Dlatego europejska polityka morska musi być zgodna z celami Międzynarodowej Organizacji Morskiej.

1. WSPÓLNA POLITYKA MORSKA

Morza i oceany łączą państwa, ale również je dzielą. Z jednej strony mamy do czynienia z kompleksowością i spójnością działań państw, a z drugiej – ze wzmożoną konkurencją pomiędzy nimi. Konieczność opracowania zasad, które możliwe są do zastosowania w dowolnym miejscu, a regulują działalność związaną z morzem, jest uważana za stan „doskonały”. Każda część mórz i oceanów posiada swoją specyfikę i wymaga szczególnych, ściśle określonych zasad i metod zarządzania. Ta sytuacja stanowi bez wątpienia wyzwanie dla tych podmiotów, które opracowują politykę morską. Kolejny problem to właśnie wielość podmiotów posiadających kompetencje do podejmowania decyzji oraz duża liczba polityk sektorowych w wymiarze krajowym i wspólnotowym – lokalnym i regionalnym.

Komisja Europejska w swoich celach strategicznych w perspektywie do 2009 r. zawarła szczególną potrzebę określenia wszechstronnej polityki

morskiej ukierunkowanej na rozwijanie prosperującej gospodarki morskiej w sposób zapewniający zrównoważoną ochronę środowiska, wspartą badaniami naukowymi, technologią i innowacjami na najwyższym poziomie. Komisja odwołuje się przy tym do strategii lizbońskiej i zintegrowanego podejścia do polityki przemysłowej. Podkreśla zarazem, że przyszłość Europy zależy od dostarczania na światowy rynek nowych produktów i usług wysokiej jakości za wyższe ceny. Z drugiej jednak strony należy utrzymać i poprawić stan zasobów mórz i oceanów. Podstawy zarządzania ekosystemowego Komisja Europejska przedstawiła w strategii tematycznej odnoszącej się do środowiska morskiego¹.

W czerwcu 2006 r. Komisja Europejska opublikowała **Zieloną Księgę** dotyczącą wspólnej polityki morskiej². W założeniu ma ona stworzyć fundament rozwoju gospodarek morskich państw członkowskich funkcjonujących w zgodzie ze środowiskiem morskim i opartych na solidnych podstawach naukowych. Efektywna polityka morska jest jednym z priorytetów Komisji Europejskiej w 2006 r. ujętych w komunikacie pt. *Uwolnienie całego potencjału Europy. Program legislacyjny i program prac Komisji na 2006 r.*³. Zakłada: planowanie zintegrowane, intersektorowe i interdyscyplinarne oraz budowanie świadomości znaczenia obszarów morskich i oceanicznych, które służą przecież utrzymaniu integralności europejskiej.

Istotny wpływ na kształtowanie się polityki morskiej we Wspólnocie Europejskiej wywiera międzynarodowe prawo morza⁴. Jednym z elementów polityki morskiej jest transport. Warto podkreślić, że zrównoważony transport morski we Wspólnocie Europejskiej posiada własną specyfikę. Świadczy o tym walka o nadanie mu wymiaru sieciowego, o ożywienie żeglugi kabotażowej i śródlądowej, intermodalność⁵, o wagę, jaką przykłada się do podniesienia

¹ Komunikat Komisji Europejskiej *Strategia tematyczna dotycząca ochrony i zachowania środowiska morskiego*, COM(2005)504.

² Zielona Księga, *W kierunku przyszłej unijnej polityki morskiej: europejska wizja oceanów i mórz; Jak niesłuszne jest nazywanie tej planety Ziemią, skoro jest raczej Oceanem* przypisywane Arthurowi C. Clarke'owi, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela, 7.06.2006, COM(2006)275 wersja ostateczna, s. 1–54.

³ Komunikat Komisji *Uwolnienie całego potencjału Europy. Program legislacyjny i program prac Komisji na 2006 r.*, COM(2005)531.

⁴ Por. D. Pyć, *Prawo rozwoju zrównoważonego: zasada prewencji i „zanieczyszczający płaci” w systemie ochrony środowiska morskiego (współczesne tendencje w prawie międzynarodowym, wspólnotowym i krajowym)*, Prawo Morskie, 2002, t. XVII, s. 169–183.

⁵ Wyjściem awaryjnym jest intermodalność, która pozwala na lepsze wykorzystanie infrastruktury i usług poprzez łączenie przewozów kabotażowych na krótkich trasach z przewozami kolejowymi i rzecznyymi w jeden system logistyczny. Wsparciem dla idei intermodalności ma stać się program „Marco Polo II” w perspektywie finansowej na lata 2007–2013, wzmacniający obecny program „Marco Polo”. Sprawdzone mechanizmy, sieć „autostrad morskich”, ułatwienia celne i w dostępie do informacji powinny przynieść odciążenie sektora drogowego transportu towarowego; zob. D. Pyć, *Wspólnotowa polityka w dziedzinie transportu morskiego w Unii Europejskiej*, Prawo Morskie, 2004, t. XIX, s. 56–66.

bezpieczeństwa morskiego, i o tworzenie baz danych ułatwiających żeglugę. Wykorzystanie możliwości, które stwarza transport kabotażowy, jest obroną przed grożącym załamaniem systemu transportu drogowego w Europie⁶. Rada Europejska w 2001 r. w Göteborgu⁷ podkreśliła, że przedsięwzięcia związane z pomocą w przejściu od transportu drogowego do środków bardziej przyjaznych środowisku znajdują się w centrum polityki na rzecz zrównoważonego transportu.

Wspólnota Europejska traktuje współpracę jako ważny element bezpieczeństwa w Europie. W związku z takim stanowiskiem Komisja Europejska włączyła się do prac w Radzie Państw Morza Bałtyckiego⁸, która jest międzynarodową europejską organizacją regionalną. Na szczycie Unii Europejskiej w Madrycie w grudniu 1995 r. Komisja Europejska przedstawiła raport na temat stanu i perspektyw współpracy w regionie Morza Bałtyckiego (*Report on the current state of and prespective for cooperation in the Baltic Sea Region*). Wspólnotowa polityka bezpieczeństwa morskiego ukształtowała się pod wpływem prawa międzynarodowego, w tym głównie konwencji Międzynarodowej Organizacji Morskiej (IMO). Wspólnotowe standardy bezpieczeństwa morskiego często zawierają wymagania surowsze od uregulowań międzynarodowych⁹. Nadrzędne cele, jakie stawia Komisja Europejska w zakresie

⁶ Jeżeli sprawdzą się prognozy wskazujące, że do 2013 r. drogowy transport towarowy wzrośnie w Unii Europejskiej o 60%, a w dziesięciu państwach członkowskich ulegnie on podwojeniu, to w efekcie przyczyni się to nie tylko do zagęszczenia ruchu drogowego, ale do znacznego zanieczyszczenia środowiska i w przyszłości do utraty konkurencyjności gospodarki europejskiej; por. D. Pyć, *Wspólnotowa polityka ...*, op. cit., s. 56–66.

⁷ Por. też Komunikat Komisji *Zrównoważona Europa dla Lepszego Świata: Strategia Zrównoważonego Rozwoju Unii Europejskiej*, Bruksela, 15.05.2001, COM(2001)264.

⁸ *Orientations for a Union Approach Towards the Baltic Sea Region*; por. Wniosek – Rozporządzenie Rady ustalające możliwości połowowe i inne związane z nimi warunki dla niektórych zasobów rybnych i grup zasobów rybnych, mające zastosowanie do Morza Bałtyckiego na 2007 r., Bruksela, 5.09.2006 r., COM(2006)485.

⁹ Por. Rozporządzenie 2099/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5.11.2002 r. ustanawiające Komitet ds. bezpiecznych mórz i zapobiegania zanieczyszczeniom przez statki (COSS) i zmieniające Rozporządzenie dotyczące bezpieczeństwa morskiego i zapobiegania zanieczyszczeniom przez statki, Dz. Urz. 2002, L 324, s. 1–5; Dyrektywa 2002/84/EC Parlamentu Europejskiego i Rady z 5.11.2002 r. zmieniająca Dyrektywę dotyczącą bezpieczeństwa morskiego i zapobiegania zanieczyszczeniom przez statki, Dz. Urz. 2002, L 324, s. 53–58; Dyrektywa Komisji 2002/35/WE zmieniająca dyrektywę Rady 97/70/WE ustanawiającą zharmonizowany system bezpieczeństwa dla statków rybackich o długości 24 metrów i większej, Dz. Urz. 2002, L 112, s. 21; Dyrektywa Komisji 2002/25/WE zmieniająca dyrektywę Rady 98/18/WE w sprawie norm i standardów bezpieczeństwa dla statków pasażerskich, Dz. Urz. 2002, L 98, s. 1; Rozporządzenie 1406/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z 27.06.2002 r. ustanawiające Europejską Agencję Bezpieczeństwa Morskiego, Dz. Urz. 2002, L 208, s. 1; Dyrektywa 2002/59/EC Parlamentu Europejskiego i Rady z 27.06.2002 r. ustanawiająca Wspólnotowy system monitoringu ruchu statków oraz system informacji i uchylająca Dyrektywę Rady 93/75/EEC, Dz. Urz. 2002, L 208, s. 10; Rozporządzenie 417/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z 18.02.2002 r. dotyczące przyspieszenia wprowadzania obowiązku posiadania dwóch kadłubów lub równoważnego wyposażenia przez tankowce jednokadłubowe i uchylające; Rozporządzenie Rady 2978/94, Dz. Urz. 2002, L 064, s. 1; Dyrektywa nr 2001/105/EC Parlamentu Europejskiego i Rady z 19.12.2001 r. zmieniająca Dyrektywę Rady nr 94/57/EC w sprawie wspólnych reguł i norm

bezpieczeństwa morskiego, dotyczą dbałości o odpowiednie ustawodawstwo oraz bezwzględności stosowania środków kontroli i kar. Państwa członkowskie powinny przyjąć środki prawnomiędzynarodowe¹⁰ w odniesieniu do kontroli państw nadbrzeżnych oraz ograniczonego ruchu statków przewożących towary niebezpieczne. Najtrudniejsze wydaje się znalezienie równowagi pomiędzy interesem postrzeganym wyłącznie w wymiarze gospodarczym a interesem państw nadbrzeżnych, które chronią wybrzeża przed skutkami katastrof ekologicznych. Pojawiła się również potrzeba powołania komitetu ds. bezpieczeństwa morskiego¹¹. Obecnie działa Komitet ds. bezpiecznych mórz i zapobiegania zanieczyszczeniu morza przez statki (COSS)¹².

W związku z rosnącą liczbą wypadków morskich, także u wybrzeży Europy, w 1993 r. Rada Unii Europejskiej przyjęła rezolucję w sprawie wspólnej polityki dotyczącej bezpiecznych mórz¹³. Podkreślono potrzebę wspólnego działania w ramach takich organizacji międzynarodowych, jak IMO, ILO i na podstawie memorandum paryskiego z 1982 r. w sprawie kontroli statków w portach (*port state control*). Ważnym krokiem było utworzenie Europejskiej

dotyczących organizacji dokonujących inspekcji i przeglądów na statkach oraz odpowiednich działań administracji morskiej, Dz. Urz. 2002, L 019, s. 9; Dyrektywa 2001/106/EC Parlamentu Europejskiego i Rady z 19.12.2001 r. zmieniająca Dyrektywę Rady nr 95/21/EC dotyczącą wprowadzenia w życie – w stosunku do statków wchodzących do portów Wspólnoty oraz wchodzących na wody znajdujące się pod jurysdykcją Państw Członkowskich – międzynarodowych standardów bezpieczeństwa statków, zapobiegania zanieczyszczeniom oraz życia na statkach i warunków pracy na statkach (*Port State Control*), Dz. Urz. 2002, L 019, s. 17–31; Dyrektywa 2001/25/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 4.04.2001 r. dotycząca minimalnego poziomu wykształcenia marynarzy, Dz. Urz. 2001, L 136, s. 17; Dyrektywa 2001/96/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 4.12.2001 r. ustanawiająca zharmonizowane wymagania i procedury dotyczące bezpieczeństwa załadunku i wyładunku na masowcach, Dz. Urz. 2002, L 13, s. 9; Decyzja 2850/2000/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 20.12.2000 r. ustanawiająca Wspólnotowe podstawy współpracy w zakresie przypadkowego bądź umyślnego zanieczyszczenia morza, Dz. Urz. 2000, L 332, s. 1–6; Decyzja Rady nr 2002/762/WE z 19.09.2002 r. zezwalająca Państwu Członkowskim, w interesie Wspólnoty, na podpisanie, ratyfikowanie lub przystąpienie do Międzynarodowej Konwencji o odpowiedzialności cywilnej za szkody spowodowane zanieczyszczeniem olejem bunkrowym z 2001 r., Dz. Urz. 2002, L 256, s. 7–16; Dyrektywa Komisji 2002/75/WE w sprawie wyposażenia morskiego, zmieniająca Dyrektywę Rady 96/98/WE, Dz. Urz. 2002, L 254, s. 1; Dyrektywa 2003/25/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 14.04.2003 r. dotycząca wyposażenia statków pasażerskich typu ro-ro, Dz. Urz. 2003, L 123, s. 22–41; Dyrektywa 2000/59/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 27.11.2000 r. w sprawie urządzeń portowych do odbioru odpadów ze statków i pozostałości po ładunku, Dz. Urz. 2000, L 332, s. 81.

¹⁰ Rozwój polityki morskiej w obszarze wód otaczających Unię Europejską i partnerów z państw trzecich stanowi kompleks interakcji złożony z wielu inicjatyw. Konwencje międzynarodowe IMO i UNEP Regional Seas Programme z 1974 r., OSPAR (NE Atlantic), Mediterranean and Black Sea (MAP) i Komisja Helsińska (HELCOM), Zarządzanie – Indywidualne regionalne programy dla północno-wschodniego Atlantyku, Morza Śródziemnego, Morza Bałtyckiego; Organizacje: Marine Policy Task Force (MPTF), European Maritime Safety Agency (EMSA), World Maritime University (WMU).

¹¹ Rezolucja z 8.06.1993 r. w sprawie wspólnej polityki bezpiecznych mórz, Dz. Urz. 1993, C 271, s. 1.

¹² Rozporządzenie Rady z 5.11.2002 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie bezpieczeństwa na morzu i zapobiegania zanieczyszczeniu morza przez statki, Dz. Urz. 2002, L 324, s. 1.

¹³ Rezolucja w sprawie wspólnej polityki dotyczącej bezpiecznych mórz, Dz. Urz. 1993, C 271, s. 1.

Agencji Bezpieczeństwa Morskiego¹⁴. Jej celem jest zapewnienie zwiększenia bezpieczeństwa na morzu oraz zapobieganie zanieczyszczeniom ze statków poprzez wprowadzanie i stosowanie odpowiednich aktów prawnych w całej Wspólnocie oraz współpraca z państwami członkowskimi nad usprawnieniem systemu informacji¹⁵.

Warto też zwrócić uwagę na stanowisko Komitetu Regionów. W swojej opinii z 2006 r. w sprawie polityk morskich UE – problem zrównoważonego rozwoju dla władz lokalnych i regionalnych¹⁶ – Komitet stwierdził, że zintegrowane podejście jest nadrzędną zasadą strategicznego połączenia różnych polityk. Komitet Regionów zwrócił uwagę na fakt, że europejska polityka morską dotyczy wielu różnych obszarów polityk sektorowych, w stosunku do których brak całościowych i spójnych ustaleń na szczeblu europejskim i które nie zostały jeszcze zintegrowane. W opinii podkreślono również, że europejska polityka morską musi tworzyć warunki ramowe, które staną się gwarancją równych szans podmiotów gospodarczych w europejskiej żegludze, w zakresie budowy statków i gospodarki portowej. Z opinii Komitetu jasno wynika, że europejską politykę morską będzie można z powodzeniem realizować tylko wtedy, gdy w formułowanie i wdrażanie odpowiednich instrumentów włączone zostaną zainteresowane podmioty na poziomie lokalnym i regionalnym z uwzględnieniem najlepszych praktyk zebranych w regionach Europy.

2. EUROPEJSKA STRATEGIA MORSKA

Komunikat Komisji Europejskiej z 2002 r. *W kierunku strategii ochrony i zachowania środowiska morskiego*¹⁷ to pierwszy kompleksowy dokument zbliżający Wspólnotę Europejską do opracowania strategii morskiej. Okazał się impulsem do podjęcia wyzwania i wprowadzenia w życie w 2006 r. europejskiej polityki morskiej. Na strategię morską składają się: komunikat Komisji Europejskiej *Strategia tematyczna dotycząca ochrony i zachowania środowiska*

¹⁴ Na podstawie rozporządzenia 1406/2002/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 27.06. 2002 r.; zob. M.H. Koziński, *Utworzenie Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Morskiego (EMSA)*, Prawo Morskie, 2003, t. XIX, s. 105–113.

¹⁵ Komisja Europejska na podstawie danych dostarczonych przez Agencję powinna co 6 miesięcy publikować informacje o statkach, którym odmówiono dostępu do portów Wspólnoty. Agencja ma wspomagać Komisję i państwa członkowskie w identyfikacji i zajęciu statków dokonujących nielegalnych zrzutów.

¹⁶ Opinia Komitetu Regionów w sprawie polityk morskich UE – problem zrównoważonego rozwoju dla władz lokalnych i regionalnych, Dz. Urz. 2006, C 081, s. 20–25.

¹⁷ Komunikat Komisji Europejskiej z 2002 r. *W kierunku strategii ochrony i zachowania środowiska morskiego*, COM(2002)539.

*morskiego*¹⁸, propozycja dyrektywy ustanawiającej ramy działań Wspólnoty w dziedzinie polityki środowiska morskiego – dyrektywa w sprawie strategii morskiej¹⁹, oceny oddziaływania (regulacji) sporządzone przez Komisję. Strategia morska stanowi składnik przyszłej polityki morskiej, zaproponowanej w 2006 r. w *Zielonej księdze wspólnej polityki morskiej*.

Strategia morska zakłada, że zarządzanie środowiskiem morskim powinno odbywać się w granicach regionów zdefiniowanych przez czynniki ekologiczne. Nie bez wpływu jednak na system zarządzania i jego podsystemy ma fakt, że wybrzeża Europy historycznie zamieszkiwały wspólnoty utrzymujące się z rybołówstwa i w miarę rozwoju cywilizacji rozrastały się porty, rósł transport międzynarodowy i pojawiały się nowe formy działalności. Zdaniem Konferencji Preferencyjnych Regionów Morskich (CPMR)²⁰ naturalna atrakcyjność wybrzeży europejskich przyczynia się do silnego wzrostu demograficznego, który nie wykazuje oznak słabnięcia. Dlaczego podjęto próbę opracowania europejskiej strategii morskiej? Pewien wpływ wywarły zobowiązania wynikające z morskich umów międzynarodowych, których Wspólnota Europejska jest stroną. Jednak bez wątplenia opracowanie efektywnej strategii morskiej i jej wprowadzenie do praktyki zapewnia realizację celów strategii lizbońskiej.

3. REALIZACJA CELÓW STRATEGII LIZBOŃSKIEJ

Strategia lizbońska została przyjęta przez Radę Europejską w marcu 2000 r. w Lizbonie²¹. Od przyjęcia strategii lizbońskiej, z każdym kolejnym wiosennym szczytem Rady Europejskiej poświęconym ocenie postępów jej wdrażania²², coraz bardziej widoczne było, że jej pięć celów wymaga zmian. Uproszczenie

¹⁸ Patrz przyp. 1.

¹⁹ Propozycja dyrektywy ustanawiającej ramy działań Wspólnoty w dziedzinie polityki środowiska morskiego – dyrektywa w sprawie Strategii Morskiej, COM(2005)505.

²⁰ Raport z realizacji strategii województwa pomorskiego w latach 2000–2004, dokument przyjęty w 2005 r., s. 1–100.

²¹ Zakłada ona stworzenie do 2010 r. najbardziej konkurencyjnej na świecie gospodarki opartej na wiedzy – gospodarki „europejskiej”. Określono w niej, że w celu osiągnięcia wzrostu gospodarczego, pełnego zatrudnienia i spójności społecznej należy: rozwijać gospodarkę opartą na wiedzy, liberalizować i integrować rynek usług, telekomunikację, energetykę, transport, rozwijać przedsiębiorczość, podwyższać zatrudnienie, budować fundamenty rozwoju zrównoważonego; por. D. Pyc, *Redefinicja strategii lizbońskiej*, Studia Europejskie, 2006, t. XIV, s. 119–138.

²² Zob. Wdrażanie Strategii Lizbońskiej. Reformy dla rozszerzonej Unii. Raport Komisji na wiosenny szczyt Rady Europejskiej, 26.03.2004 r., Komisja Europejska 2004, COM(2004)29, s. 1–88; zob. też: Deklaracja luksemburska w sprawie śródkresowej oceny strategii lizbońskiej, Luksemburg, 26.11.2004 r., s. 1–12.

celów do dwóch: stabilnego wzrostu gospodarczego i zwiększenia zatrudnienia²³ nie zmniejszy drastycznie przepaści pomiędzy gospodarkami: europejską i amerykańską, ale pozwoli Europie 27 państw z pewnym optymizmem, a może większym spokojem, patrzeć w przyszłość. W tym ujęciu wzrost należy rozumieć jako wzrost gospodarczy uwzględniający fundamentalne europejskie wartości integracji społecznej, zdrowia i ochrony środowiska²⁴.

W listopadzie 2004 r. opublikowano słynny raport, który powstał pod przewodnictwem Wima Koka, pt. *Stojąc przed wyzwaniem – Strategia Lizbońska dla wzrostu i zatrudnienia (Facing the challenge. The Lisbon strategy for growth and employment)*²⁵. Wynika z niego, że państwa członkowskie od czasu szczytu lizbońskiego w 2000 r. nie osiągnęły znacznego postępu, a gospodarka Unii Europejskiej jest coraz mniej konkurencyjna w porównaniu do gospodarki Stanów Zjednoczonych²⁶. W raporcie zaproponowano, żeby: Rada Europejska przeprowadziła realizację strategii lizbońskiej; państwa członkowskie przygotowały programy narodowe, angażując się w ich realizację; Komisja Europejska zrewidowała postęp i przedstawiła sprawozdania oraz ułatwiła i wspierała działania poprzez politykę i odpowiednie czynności; Parlament Europejski odgrywał rolę w monitorowaniu działań. Ponadto europejscy partnerzy społeczni muszą wziąć odpowiedzialność i aktywnie uczestniczyć we wdrażaniu strategii lizbońskiej²⁷. W lutym 2005 r. Komisja Europejska opublikowała komunikat *Wspólne działania na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Nowy początek strategii lizbońskiej*, w którym proponuje „nowy początek strategii lizbońskiej”²⁸. Strategia

²³ Na stronach Unii Europejskiej pojawił się serwis *Growth and Jobs – Working together for Europe's future*, który informuje o działaniach podejmowanych przez państwa Unii Europejskiej na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia.

²⁴ Zob. D. P y ć, *Redefinicja...*, op. cit., s. 119–138.

²⁵ Zob. Raport *Stojąc przed wyzwaniem – strategia lizbońska dla wzrostu i zatrudnienia* opracowany przez grupę ekspertów (Grupa Wysokiego Szczebla) pod przewodnictwem byłego premiera Holandii Wima Koka, podsumowujący stan realizacji Strategii Lizbońskiej w krajach członkowskich w latach 2000–2004; *Streszczenie raportu Wima Koka [w:] Strategia lizbońska a możliwości budowania gospodarki opartej na wiedzy w Polsce – wnioski i rekomendacje*, (red. E. Okoń-Horodyńska, K. Piech), Warszawa 2005, s. 33–36; por. też: *Facing the challenge. The Lisbon strategy for growth and employment*, Report from the High Level Group chaired by Wim Kok, November 2004, EC, Luxembourg 2004, s. 1–54; http://europa.eu.int/comm/lisbon_strategy/index_en.html

²⁶ Proponowane przez twórców raportu działania zmierzające do zwiększania konkurencyjności gospodarki europejskiej powinny być skoncentrowane wokół zwiększania nakładów na społeczeństwo oparte na wiedzy i produktywności pracy. Z raportu również jasno wynika, że żeby zapewnić przestrzeganie obowiązku wypełniania postawionych w strategii lizbońskiej celów przez państwa członkowskie, należy skupić się na trzech aspektach: 1) spójności i przejrzystości polityk i jej adresatów, 2) polepszeniu procesu „dostarczania” przy zaangażowaniu parlamentów krajowych i partnerów społecznych, 3) bardziej zrozumiałej komunikacji w zakresie celów i osiągnięć; zob. *Streszczenie raportu Wima Koka [w:] Strategia lizbońska ...*, s. 35.

²⁷ Por. *Streszczenie raportu Wima Koka [w:] Strategia lizbońska ...*, op. cit., s. 35 i nast.

²⁸ Communication to the Strong European Council: *Working together for Growth and Jobs: A New Start for the Lisbon Strategy*, Brussels, 2.02.2005, COM(2005), 24.

w nowym wymiarze odnosi się do dwóch głównych celów: silnego, trwałego wzrostu i tworzenia większej liczby lepszych miejsc pracy²⁹.

4. REALIZACJA CELÓW STRATEGII ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU

Strategia stałego i zrównoważonego rozwoju UE oparta jest na przenikaniu się zależności i spójności pomiędzy względami gospodarczymi, społecznymi i środowiskowymi. Decyzje dotyczące polityki powinny uwzględniać jednocześnie wszystkie aspekty. Strategia zrównoważonego rozwoju różni się od tego, co zwykle postrzega się jako strategię. Nie określa celu ani programu działań zmierzających do jego osiągnięcia, tylko wskazuje zrównoważenie i „trwałość” rozwoju jako główny kierunek. Zrównoważony rozwój nie jest celem samym w sobie, a procesem³⁰. Zrównoważony rozwój wymaga wysokiego poziomu spójności polityki na poziomie wspólnotowym i narodowym. Sprzyja temu realizacja Szóstego Programu Działania w Dziedzinie Ochrony Środowiska w zakresie budowania jednej z siedmiu strategii tematycznych. Rozwój zrównoważony jest jednym z podstawowych celów Unii Europejskiej. Został on umocniony przez Radę Europejską w Göteborgu w 2001 r.³¹, kiedy wskazano na wymiar ekologiczny jako część procesu lizbońskiego realizowanego w formie Strategii Zrównoważonego Rozwoju³². Działania w zakresie ochrony środowiska zostały określone na podstawie celów i wytycznych zawartych w Szóstym Programie Działania w Dziedzinie Ochrony Środowiska³³. Dlatego też tak ważne stało się opracowanie europejskiej polityki morskiej.

²⁹ W ramach strategii lizbońskiej przyjęto ponad siedemdziesiąt dyrektyw, które pozwalają na osiągnięcie większej harmonizacji i stworzenie wspólnych ram prawnych dla wzmocnienia rynku wewnętrznego i konkurencyjności. Średni wskaźnik transpozycji dyrektyw w państwach członkowskich wynosi 58,3% w 2004 r. dla 40 z 70 dyrektyw, których transpozycja powinna być dokonana przed końcem 2003 r. Tylko w stosunku do 7 z 40 dyrektyw dokonano harmonizacji we wszystkich państwach członkowskich. Wykaz dyrektyw i wyniki transpozycji w każdym z państw członkowskich są dostępne na stronie internetowej: http://europa.eu.int/comm/lisbon_strategy/index_fr.html

³⁰ Zob. D. Pyć, *Prawo zrównoważonego rozwoju*, Gdańsk 2006.

³¹ Wnioski Prezydium Rady Europejskiej w Göteborgu, 15–16.06.2001, ustępy 19–32, <http://www.ue.eu.int/pressData/en/ec/00200-rl.en1.pdf>

³² Komunikat Komisji Europejskiej *Zrównoważona Europa na rzecz lepszego świata: Europejska strategia zrównoważonego rozwoju*, 15.05.2001, COM(2001)264.

³³ Decyzja Rady i Parlamentu Europejskiego 1600/2002/WE w sprawie ustanowienia Szóstego Programu Działania w Dziedzinie Ochrony Środowiska, Dz. Urz. 2002, L 242, s. 1.

5. KONSULTACJE

Konsultacje prowadzone w latach 2002–2004 objęły wszystkie państwa członkowskie, państwa kandydujące, europejskie państwa trzecie, które dzielą z Unią Europejską morza i oceany³⁴. W wyniku konsultacji opracowano wytyczne w sprawie zastosowania podejścia ekosystemowego do środowiska morskiego, przeprowadzono badania, które miały na celu określenie europejskich regionów morskich na podstawie kryteriów hydrologicznych, oceanograficznych i biogeograficznych. Uprzywilejowanym partnerem w procesie konsultacji była Międzynarodowa Rada Badań Morza (ICES)³⁵.

6. GROMADZENIE I WYKORZYSTANIE WIEDZY FACHOWEJ

W zakresie gromadzenia i wykorzystania wiedzy fachowej skoncentrowano się na:

- zastosowaniu podejścia ekosystemowego w zakresie zarządzania działalnością człowieka, która wpływa na środowisko morskie,
- monitorowaniu i ocenie,
- problemie substancji niebezpiecznych.

Zidentyfikowano główne zagrożenia: skutki zmian klimatycznych, wpływ połowów handlowych, wycieki olejowe i zrzuty, eutrofizację i wzrost szkodliwych wykwitów alg, zanieczyszczenie przez zaśmiecanie, skażenie mikrobiologiczne, skażenie przez substancje niebezpieczne; zanieczyszczenie hałasem. W rezolucji Parlamentu Europejskiego z listopada 2006 r. wynika potrzeba przyjęcia nowego podejścia do oceny i monitorowania obszarów morskich na podstawie istniejących instytucji i programów, w tym rozporządzenia w sprawie gromadzenia i zarządzania danymi niezbędnymi do prowadzenia wspólnej polityki rybołówstwa, w pełni dostosowanego do nowych inicjatyw Komisji Europejskiej dotyczących infrastruktury danych przestrzennych oraz GMES (programu monitoringu środowiska i bezpieczeństwa)³⁶.

³⁴Od 14.03.2005 do 9.05.2005 r. prowadzono otwarte konsultacje za pośrednictwem Internetu. Wyniki są dostępne na stronie: http://europa.eu.int/comm/environment/water/pdf/consultation_marine.pdf

³⁵Międzynarodowa Rada Badań Morza (ICES) pełni aktywną rolę opracowując opinie naukowe, zob. Wniosek – Rozporządzenie Rady ustalające możliwości połowowe i inne związane z nimi warunki dla niektórych zasobów rybnych i grup zasobów rybnych, mające zastosowanie do Morza Bałtyckiego na 2007 r., Bruksela, 5.09.2006 r., COM(2006)485.

³⁶Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie strategii tematycznej na rzecz ochrony i zachowania środowiska morskiego z 14.11.2006 r., 2006/2174 (INI).

7. OCENY WPŁYWU

W odniesieniu do ocen wpływu rozważano dwa główne warianty:

- I – dobrowolne podejście na podstawie komunikatu Komisji Europejskiej formułującego niewiążące zalecenia na temat skutecznej ochrony europejskiego środowiska morskiego poprzez rozwój morskich strategii regionalnych na poziomie regionów morskich określanych w ramach Wspólnoty Europejskiej,
- II – połączenie elastycznego instrumentu prawnego i komunikatu. Instrument prawny w formie dyrektywy w sprawie Strategii Morskiej – ambitny, ramowy o „nie nazbyt szczegółowych narzędziach”, bez szczególnych środków zarządzania na poziomie wspólnotowym, tak żeby dyrektywa mogła być skutecznie wdrażana na poziomie regionalnym.

Rozważano jeszcze III wariant – dodatkowy, w celach porównawczych, który przewidywał brak jakichkolwiek dalszych działań. Miało to na celu oszacowanie środków przewidzianych w dwóch poprzednich wariantach.

8. „DOBRY STAN EUROPEJSKIEGO ŚRODOWISKA MORSKIEGO” – OCENY ODDZIAŁYWANIA REGULACJI

Sformułowanie „dobry stan europejskiego środowiska morskiego” pozostaje niedookreślone. Wydaje się, że dopiero przeprowadzenie oceny oddziaływania regulacji (dyrektywy strategii morskiej) po jej opublikowaniu i upływie kilku lat zgodnie z procedurą wynikającą z art. 4 może (ale nie musi) dać odpowiedź, co należy rozumieć przez „dobry stan europejskiego środowiska morskiego”. Oczywiście są problemy z budowaniem definicji tego pojęcia, chociażby ze względu na duże zróżnicowanie regionów i podregionów morskich wyznaczonych w proponowanej dyrektywie. Niepokojący jest fakt, że rysuje się tutaj dysonans pomiędzy dyrektywą, która jest aktem normatywnym WE (wiążącym), ale która w tym wypadku podobna jest bardziej do zalecenia.

„Dobry stan europejskiego środowiska morskiego” musi być określony jako konkretny cel, który należy osiągnąć do roku 2021³⁷. Cele dyrektywy należy włączyć do innych właściwych polityk europejskich. W dyrektywie powinny

³⁷ Celem dyrektywy strategii morskiej jest osiągnięcie dobrego stanu europejskiego środowiska morskiego do 2021 r. Rok 2021 to również data pierwszego przeglądu planów gospodarowania wodami w zlewiskach zgodnie z dyrektywą wodną 2000/60/WE. Art. 1 projektu dyrektywy strategii morskiej określa, co należy rozumieć przez „stan ochrony środowiska”. Art. 2 wyjaśnia, jakie wody wchodzą w skład „europejskich wód morskich”.

być zawarte kryteria, które określają „dobry stan europejskiego środowiska morskiego”. Organizacje międzynarodowe³⁸ postulują nałożenie na państwa członkowskie zobowiązania w zakresie opracowania wspólnych strategii morskich w obszarze jednego regionu morskiego oraz wskazują na konieczność włączenia do dyrektywy strategii morskiej podstawowych zasad europejskiej polityki ekologicznej i dokonania harmonizacji tej dyrektywy z ramową dyrektywą wodną³⁹. Polityka morska łączy się ściśle z pojęciem gospodarki morskiej. Jest zazwyczaj próbą nakreślenia „lepszego” niż dotychczasowa wizji stanu zastętego. Często rozumie się ją jako działania lub wiele działań powiązanych, które zmierzają do wykorzystania szans wynikających z położenia państwa nad morzem. Takie szanse wiąże się z transportem morskim, rybołówstwem i turystyką.

Polityka morska ma za zadanie dążyć do osiągnięcia przemysłanych i ściśle określonych celów. Cele te wyznacza położenie państwa lub grupy państw nad akwenami morskimi. Efektywność polityki morskiej często jest uzależniona od narzędzi przeznaczonych do realizacji jej celów i przekazania ich właściwym i kompetentnym podmiotom. Opracowanie europejskiej polityki morskiej wynika z potrzeby spojrzenia na „sprawy morskie” przez pryzmat zintegrowanego zarządzania morzami. Sektorowe podejście nie wystarcza. Wyzwaniem jest wypracowanie spójnego podejścia do polityk: transportu morskiego, przemysłu regionów przybrzeżnych, energii pochodzącej z morza, rybołówstwa, środowiska morskiego i innych powiązanych z morzem dziedzin, na zasadach prowadzących do zapewnienia ich efektywności⁴⁰. Zintegrowana polityka morska umożliwia też integrację usług⁴¹.

9. ZIELONA KSIĘGA – EUROPEJSKA WIZJA OCEANÓW I MÓRZ

W Zielonej Księdze pt.: *W kierunku przyszłej unijnej polityki morskiej: europejska wizja oceanów i mórz* w podtytule znalazło się zdanie „Jak niesłuszne jest nazywanie tej planety Ziemią, skoro jest raczej oceanem”

³⁸Np.: WWF, EEB, Greenpeace i BirdLife International.

³⁹D. Owen, F. Chambers, *Charting the course towards healthy seas*, An NGO response to the Commission’s proposal for an EU Marine Strategy Directive, for BirdLife International, Greenpeace, IFAW and WWF, Bruksela, maj 2006, s. 1–58.

⁴⁰Zob. D. Pyć, *Efektywność międzynarodowa*, [w:] *Prawo międzynarodowe – problemy i wyzwania*, Księga pamiątkowa prof. R. Sonnenfeld-Tomporek, (red. prof. J. Menkes), Warszawa 2006, s. 456–478.

⁴¹Komunikat Komisji *Przyszła unijna polityka morska: europejska wizja oceanów i mórz*, COM(2006)275.

przypisywane A.C. Clarke'owi⁴². Księga ta ma na celu zapoczątkowanie dyskusji na temat przyszłej polityki morskiej w Unii Europejskiej. Proponuje zastosowanie podejścia holistycznego do zarządzania morzami i oceanami oraz korzystania z nich. Wskazano w niej, że zasady ładu administracyjno-regulacyjnego wymuszają potrzebę stworzenia europejskiej polityki morskiej, która musi obejmować wszystkie aspekty mórz i oceanów. Postuluje się, żeby polityka ta nie stanowiła zbioru pionowych polityk sektorowych. Ma być zintegrowana, międzysektorowa i multidyscyplinarna. Polityka ta powinna odpowiadać na pytania: w jaki sposób podejmowanie decyzji i godzenie zróżnicowanych interesów w obszarach morskich i na styku ładu z morzem może doprowadzić do rozwoju działalności gospodarczej i inwestycyjnej w zgodzie z duchem zrównoważonego rozwoju. Osiągnięcie takiego „stopnia doskonałości” polityki na pewno wymaga współpracy i współdziałania oraz wspierania sprawnej koordynacji i integracji działań politycznych dotyczących mórz i oceanów.

W komunikacie Komisji Europejskiej w sprawie zintegrowanego zarządzania obszarami przybrzeżnymi (ICZM) *Strategia dla Europy* stwierdzono, że nie ma prostego rozwiązania legislacyjnego i wspólnego dla wszystkich państw członkowskich; jeżeli to możliwe, strategia bazuje na obowiązujących instrumentach i programach, z których wiele nie jest tylko i wyłącznie przeznaczonych dla obszarów przybrzeżnych⁴³. Z kolei Komitet Regionów w swojej opinii z 2006 r. w sprawie polityk morskich UE – problem zrównoważonego rozwoju dla władz lokalnych i regionalnych⁴⁴ odwołał się do zalecenia Parlamentu Europejskiego i Rady z 30.05.2002 r. w sprawie wdrażania strategii zintegrowanego zarządzania obszarami przybrzeżnymi w Europie. Komitet stwierdził, że różne aspekty zintegrowanego zarządzania obszarami przybrzeżnymi to: zintegrowane postrzeganie ładu, wybrzeża, otwartego morza, rozważenie różnorodnych interesów wewnątrz i pomiędzy obszarami gospodarki, środowiska, zagadnień społecznych i bezpieczeństwa, jak i uwzględnienie interesów politycznych, administracyjnych i grup społecznych w celu wczesnego wykrywania konfliktów i opracowania rozwiązań.

Zarządzanie obszarami przybrzeżnymi w porządkach krajowych państw członkowskich charakteryzuje się wieloma wspólnymi cechami, ale bardzo istotne są również różnice⁴⁵. W 1994 r. w Danii zostało powołane przez krajowy

⁴² Zielona Księga, *W kierunku przyszłej unijnej polityki morskiej ...*, op. cit., s. 1–54.

⁴³ Komunikat Komisji Europejskiej w sprawie zintegrowanego zarządzania obszarami przybrzeżnymi (ICZM): *Strategia dla Europy*; COM(2000)547.

⁴⁴ Opinia Komitetu Regionów w sprawie polityk morskich UE – problem zrównoważonego rozwoju dla władz lokalnych i regionalnych, Dz. Urz. 2006, C 081, s. 20–25.

⁴⁵ W prawie polskim pojęcie pasa nadbrzeżnego w ujęciu przestrzennym obejmuje obszar lądowy przyległy do brzegu morskiego (art. 36 ust. 1 ustawy o obszarach morskich RP i administracji morskiej). Pas nadbrzeżny przebiega wzdłuż wybrzeża morskiego oraz morskich wód wewnętrznych, w granicach gmin nadmorskich, jednak z wyłączeniem terenów leżących w granicach portów

rządowy departament ds. środowiska i polityki planowania Ministerstwo Środowiska i Energii. Jest ono wspierane przez wyspecjalizowane agencje, w tym Duńską Agencję Ochrony Środowiska. Przyjęta w 1992 r. ustawa o planowaniu, zmieniona w 1994 r., zawiera definicję planowania w strefie przybrzeżnej rozciągającej się na 3 km w głąb lądu od brzegu. W 1992 r. przyjęto w Danii również ustawę o ochronie przyrody, w której ustanowiono, że strefa ochrony poza terenami zurbanizowanymi rozciąga się na 300 m w głąb lądu od brzegu. Poza pewnymi wyjątkami, „nowe formy rozwoju” są w tym obszarze zakazane. Te dwie ustawy dotyczą tylko użytkowania lądu i nie stosuje się ich do obszarów morskich. Akty normatywne dotyczące obszarów morskich to: ustawa o ochronie środowiska morskiego, ustawa o portach, ustawa o rybołówstwie. Ustawa o ochronie brzegów przede wszystkim za cel stawia ochronę brzegów przed erozją i została implementowana przez Duńską Administrację Przybrzeżną pod nadzorem Ministra Transportu. Ramy prawne dotyczące zarządzania strefą przybrzeżną w Danii są „skomplikowane” i w efekcie powodują wiele przeszkód w zintegrowanym zarządzaniu obszarami przybrzeżnymi.

i przystani morskich. W skład pasa nadbrzeżnego wchodzi pas techniczny i pas ochronny. Pas techniczny to strefa wzajemnego oddziaływania morza i lądu. Jest to obszar przeznaczony do utrzymania brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska (art. 36 ust. 2 ustawy o obszarach morskich RP i administracji morskiej). Pas techniczny obejmuje w zależności od rodzaju brzegu: przedwydmę (plażę), ochronny wał wydmowy i pas terenu za wałem wydmowym o szerokości 200 m na brzegach wydmowych, podnóże klifu, stok klifowy i pas terenu o szerokości do 100 m, licząc od górnej krawędzi stoku na brzegach klifowych, oraz pas terenu od linii brzegu do odwodnego podnóża wałów przeciwpowodziowych lub o szerokości do 200 m na brzegach zalewowych. Pas ochronny obejmuje obszar, w którym działalność człowieka wywiera bezpośredni wpływ na stan pasa technicznego. Jest to naturalna rezerwa pasa technicznego o szerokości 200 m. Działalność gospodarza człowieka w tym obszarze podlega określonym w ustawach ograniczeniom, wynikającym z potrzeb utrzymania brzegu morskiego i tworzenia ekosystemu nadmorskiego. Pas techniczny może być wykorzystywany do innych celów niż przewidziane w ustawie tylko za zgodą właściwego organu administracji morskiej. Organ ten określa jednocześnie warunki wykorzystania pasa technicznego. Zabrania się tworzenia w obszarze pasa technicznego obwodów łowieckich. W pasie ochronnym pozwolenia wodnoprawne i decyzje w sprawach budownictwa, zmian w zalesieniu, zadrzewieniu, tworzenie obwodów łowieckich, a także opracowanie i realizacja planów zagospodarowania przestrzennego wymagają uzgodnienia z dyrektorem właściwego urzędu morskiego. Ustawa o obszarach morskich RP i administracji morskiej zawiera też normę kompetencyjną, mówiącą, że wszystkie plany i projekty związane z zagospodarowaniem pasa technicznego, morskich wód wewnętrznych i morza terytorialnego są zatwierdzane przez organy administracji morskiej w uzgodnieniu z właściwymi gminami nadmorskimi (art. 37 ust. 4). Nie bez znaczenia są też zmiany wprowadzone do ustawy o obszarach morskich RP i administracji morskiej. Granice portów i przystani morskich określają przepisy odrębne, np. zarządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 15.12.1991 r. w sprawie ustalenia granic portów morskich od strony lądu w Szczecinie, Świnoujściu i Policach, MP Nr 4, poz. 22, zm. MP z 1993 r. Nr 19, poz. 185; Rozporządzenie Rady Ministrów z 14.06.1993 r. w sprawie określenia granic oraz szerokości pasa technicznego i pasa ochronnego, Dz.U. Nr 50, poz. 228, wydane zgodnie z art. 36 ust. 4 ustawy o obszarach morskich RP i administracji morskiej z 1991 r.; zob. też E. Forkiewicz, A. Kawicki, *Charakterystyka procesu inwestycyjnego planowanych przedsięwzięć w obszarze Morza Bałtyckiego – w świetle nowych przepisów prawnych*, Problemy Ocen Oddziaływania na Środowisko, 2003, nr 49(23), s. 16–23.

W Holandii zarządzanie obszarami przybrzeżnymi ma długą tradycję i sięga wiele wieków wstecz. W historię Holandii wpisany jest rozwój i umacnianie jej systemu zarządzania obszarem przybrzeżnym. System ten opiera się na prawnym stowarzyszeniu właścicieli ziemskich, którzy dyskutują o swoich prawach w sposób proporcjonalny do ilości ziemi, którą posiadają. W Holandii jest ok. 800 takich stowarzyszeń. Każde z nich ma swoją administrację i personel techniczny oraz definiuje swoje władztwo w sensie funkcjonalnym i geograficznym. Takie administracyjno-techniczne „ciało” jest częścią administracji terytorialnej, a także administracji generalnej na poziomie krajowym, a nadzór nad nim sprawuje Minister Transportu i Wód. System ten jest krytykowany wtedy, gdy w jego ramach dokonuje się ekspertyz i podejmuje zrównoważone decyzje, głównie za technokratyczne podejście i brak komunikacji z sektorem publicznym i związkami zawodowymi. Innym ważnym elementem zintegrowanego zarządzania jest miejskie i regionalne planowanie, które również ma wieloletnią tradycję w Holandii. Plany funkcjonują na czterech poziomach:

- miejski plan zagospodarowania – obligatoryjny dla wszystkich podmiotów,
- miejskie lub strukturalne wewnątrzmijskie plany,
- regionalne plany dla prowincji,
- plany narodowe.

Podstawą na wszystkich poziomach planowania jest zasada „podwójnej ścieżki podejmowania decyzji”. To znaczy bierze się pod uwagę interesy związane z zarządzaniem w ramach użytkowania oraz interesy zainteresowanych ministerstw.

W Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii krokiem w kierunku kreowania krajowych konstrukcji w zakresie planowania w strefie brzegowej było wydanie w 1947 r. ustawy w sprawie miejskiego i krajowego planowania. W 1996 r. Departament Środowiska skierował Okólnik do Rady z zapytaniem, jak należy definiować termin „brzegowe (przybrzeżne) obszary chronione” i jak umacniać kontrolę w zakresie ich rozwoju. Inicjatywa utrzymania pobraża w stanie nienaruszonym oparta została na różnorodności krajobrazu brzegowego, „nierozwiniętym i dzikim” brzegu (75%), ścieżkach dostępu do brzegu (w związku z prywatną własnością).

Ramy prawne zarządzania obszarami przybrzeżnymi i uregulowania dotyczące użytkowania zasobów są w Szwecji rozwinięte modelowo. Legislacja i wykonywanie prawa leży w zakresie nie tylko administracji na różnych szczeblach, ale także profesjonalnych stowarzyszeń i dzięki temu osiągnięto wiele sukcesów w rozwiązywaniu problemów dotyczących strefy przybrzeżnej w zakresie rozmieszczenia przestrzennego potencjalnie szkodliwych dla środowiska przedsiębiorstw, rosnącego budownictwa domków letniskowych, turystyki i rekreacji (łącznie z turystyką wędkarską), ochrony środowiska oraz zachowania obiektów o znaczeniu historycznym i kulturowym, i zabezpieczenia

interesu lokalnych społeczności (podstawy prawne zarządzania obszarami przybrzeżnymi ustanowiono w 1979 r., uwzględniając perspektywę długo-okresową). Powołano też grupę ds. koordynacji zintegrowanego zarządzania wodami i zasobami morskimi. W skład tej grupy wchodzi dziesięć z czternastu ministerstw. Grupa ta działa świadomie dbając o długookresowy interes morski Szwecji i koncentruje się na rozwoju zasobów, transporcie, energii itd. Zasadnicze „obszary interesu” grupy to: międzynarodowe uregulowania w prawie krajowym, ekologia morska, w tym wpływ substancji toksycznych i innych na ekosystem, system obserwacji obszarów morskich, rybołówstwo, rozwój akwakultury i innych form gospodarczej aktywności w szwedzkich obszarach morskich, użytkowania wód międzynarodowych przez Szwecję, rozwój programów dotyczących obszarów przybrzeżnych.

W Hiszpanii Ministerstwo Środowiska zostało powołane w 1996 r. i spoczywa na nim odpowiedzialność za politykę ochrony środowiska. W 1998 r. uchwalono ustawę o wybrzeżach zabezpieczającą interes państwa w obszarach przybrzeżnych na podstawie deklaracji zawartej w hiszpańskiej konstytucji, z której wynika, że pas nadbrzeżny, plaże, morze terytorialne i zasoby naturalne w wyłącznej strefie ekonomicznej i na szelfie kontynentalnym są własnością publiczną. Ustawa ta ma charakter bardzo szczegółowy. Ważną zasadą jest „wolność w łatwym dostępie do morza”.

W Portugalii polityka ochrony środowiska została wprowadzona przez Ministerstwo Środowiska i Zasobów Naturalnych, które zostało powołane w 1990 r. Planowanie znajduje się głównie w rękach gmin. Obowiązuje kilka aktów prawnych dotyczących bezpośrednio obszarów przybrzeżnych. W 1993 r. wprowadzono „plan klasyfikacji pasa przybrzeżnego”. Obejmuje on obszar lądowy przybrzeżny rozciągający się maksymalnie do 500 m od brzegu i morski obszar ochrony do głębokości 30 m z wyłączeniem „jurysdykcji” portów. W tych obszarach odpowiedzialność spoczywa na Krajowym Instytucie Wodnym we współpracy z odpowiednimi komisjami technicznymi i po publicznych zapytaniach, zaopiniowaniu i zgodzie Ministra Środowiska i Zasobów Naturalnych. Plany te wymagają porozumienia pomiędzy ministerstwami obrony narodowej, planowania, administracji, handlu i turystyki, środowiska i zasobów naturalnych morza.

W Zielonej Księdze podkreślono, że „morze ma ogromne znaczenie dla konkurencyjności, zrównowazenia i bezpieczeństwa dostaw energii”⁴⁶. Przewiduje się budowę nowych terminali gazowych w związku z rosnącym

⁴⁶ Morze Północne jest czwartym co do wielkości źródłem ropy naftowej i gazu na świecie po Rosji, Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej i Arabii Saudyjskiej; Międzynarodowe Stowarzyszenie Producentów Ropy Naftowej i Gazu (OGP), wkład do Zielonej Księgi; za Zieloną Księgą *W kierunku przyszłej unijnej polityki morskiej...*, *op. cit.*, s. 8.

znaczeniem płynnego gazu ziemnego i jego transportu morzami. W strefach przybrzeżnych przewiduje się dalszą budowę instalacji produkujących energię odnawialną i rozwój technologii w tym zakresie⁴⁷. Pewne obawy są związane z transportem morskim surowców energetycznych rurociągami i zbiornikowcami. Dotyczą one bezpieczeństwa ekologicznego⁴⁸. Kolejnym ważnym zagadnieniem jest rozwój dalszych badań i opracowanie technologii hodowli akwakultury w klatkach w morzu w większym niż dotychczas oddaleniu od brzegu. Tendencja ta wiąże się z rosnącym zapotrzebowaniem na konsumpcję ryb, a jedyną drogą jej zaspokojenia jest hodowla akwakultury⁴⁹.

Klastering jest to koncepcja, która zakłada, że można poprawić atrakcyjność sektorów związanych z morzem, zwiększyć ich produktywność, jeżeli uda się doprowadzić do powszechnego zrozumienia zależności występujących pomiędzy tymi sektorami. Przyjmuje się, że osiągnięcie takiego stanu może się odbywać poprzez prowadzenie wspólnych badań naukowych i prac o charakterze innowacyjnym, wymianę wiedzy, wspólną organizację szkolenia i kształcenia oraz w zakresie marketingu i reklamy. Pod względem logistycznym porty i transport morski są istotnymi elementami, które łączą rynek wspólnotowy z gospodarką globalną. Należy zwrócić uwagę na program LeaderSHIP 2015, który dotyczy podnoszenia konkurencyjności sektora stoczniowego.

W Zielonej Księdze stwierdzono, że wpływ na stan środowiska morskiego będzie miała bez wątpienia ratyfikacja i wejście w życie międzynarodowej konwencji o kontroli szkodliwych systemów przeciwporostowych stosowanych na statkach (AFS) oraz międzynarodowa konwencja o kontroli wód balastowych i osadów ze statków oraz postępowaniu z nimi (BWM)⁵⁰. Komisja Europejska opracowała trzeci pakiet propozycji, których celem jest wzmocnienie istniejącego systemu prawnego i poprawy bezpieczeństwa. Dotyczą one towarzystw klasyfikacyjnych, państwowych urzędów kontrolnych w portach, monitorowania ruchu morskiego, odpowiedzialności państw bandery, postępowania w sprawie wypadków morskich i odpowiedzialności właścicieli statków⁵¹.

W tym aspekcie należy też zwrócić uwagę na działania podejmowane przez Europejską Agencję ds. Bezpieczeństwa na Morzu (EMSA)⁵², która

⁴⁷ Zob. D. Pyć, *Energy – Our Piece of Cake or Doing More with Less* [w:] R. Warner, M. Barczewski, M. Miłosz, *Selected Papers on High Technology Law*, Chicago-Warszawa 2006, s. 103–117.

⁴⁸ Zob. D. Pyć, *Wybrane aspekty prawne i ekologiczne związane z układaniem rurociągów podmorskich*, Prawo Morskie, 2006, t. XXII, s. 27–46.

⁴⁹ Komunikat Komisji Europejskiej *Strategia zrównoważonego rozwoju akwakultury europejskiej*, COM(2002)511, końcowy.

⁵⁰ <http://www.imo.org>

⁵¹ Komunikat Komisji Europejskiej, *Trzeci pakiet środków prawnych na rzecz bezpieczeństwa na morzu w Unii Europejskiej*, COM(2005)585 końcowy.

⁵² *Bezpieczniejsza żegluga i czystsze morza w Unii Europejskiej*, Europejska Agencja ds. Bezpieczeństwa na Morzu, Luksemburg, Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, 2006, s. 1–16.

do priorytetów w zakresie podejmowanych działań zalicza: bardziej szczegółową kontrolę budowy i konserwacji statków, dokładniejsze i bardziej spójne inspekcje, poprawę monitorowania ruchu statków, właściwe szkolenie marynarzy, zwalczanie zanieczyszczeń, naukę i wyciąganie wniosków z wypadków, skuteczne sposoby postępowania z odpadami ze statków, lepszą ochronę statków. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 724/2004/WE z dnia 31.03.2004 r., zmieniające rozporządzenie 1406/2002/WE ustanawiające Europejską Agencję Bezpieczeństwa Morskiego wyznacza Agencji⁵³ nowe zadania w zakresie działania w odpowiedzi na zanieczyszczenia olejami. Nie bez znaczenia są tu katastrofy morskie⁵⁴. Rolą Agencji jest zagwarantowanie Państwu Członkowskiemu i Komisji pomocy naukowej i technicznej w celu zapewnienia wysokiego, jednolitego i skutecznego poziomu bezpieczeństwa na morzu i zapobiegania zanieczyszczeniom powodowanym przez statki⁵⁵.

Agencja przyjęła w październiku 2004 r. plan działań w zakresie gotowości do zwalczania zanieczyszczeń olejami oraz do działania w odpowiedzi na zanieczyszczenia – „Plan działań”⁵⁶. Agencja ma na celu wypracowanie w latach 2005–2007 minimalnych zdolności oferowania państwom członkowskim pomocy operacyjnej „dodatkowymi środkami” zgodnie z rozporządzeniem 724/2004/WE⁵⁷. Dotyczy to ustanowienia systemu statków ratowniczych usuwających skutki zanieczyszczeń olejami, Centrum Obrazowania Satelitarnego, usprawnienia ogólnych zasad funkcjonowania łańcucha reakcji. Agencja musi rozwiązać problem usuwania odzyskanego oleju i nadzoru lotniczego.

⁵³ Ustanowionej rozporządzeniem (WE) nr 1406/2002, zob. M.H. Koziński, *Utworzenie Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Morskiego (EMSA)*, Prawo Morskie 2003, t. XIX, s. 105–113. Rozporządzenie ostatnio zmienione rozporządzeniem (WE) nr 724/2004, Dz.U. L 129 z 29.04.2004 r., s. 1.

⁵⁴ Jedną z nich – katastrofa tankowca „Erika” w grudniu 1999 r. miała bezpośredni wpływ na powołanie Agencji w 2002 r. Drugą z katastrof, spowodowaną wypadkiem tankowca „Prestige”, okazała się przełomowym wydarzeniem w procesie opracowywania konkretnych mechanizmów reagowania na zanieczyszczenia pochodzące ze statków. Te dwa wypadki morskie ukazały wyraźnie, że na poziomie poszczególnych państw członkowskich brakuje wystarczających zdolności podejmowania natychmiastowych i skutecznych działań w odpowiedzi na poważne wycieki olejowe.

⁵⁵ Rozporządzenie 724/2004/WE określa obowiązki Agencji w zakresie działania w sytuacji zanieczyszczenia spowodowanego przez statki we Wspólnocie. Zadaniem Agencji jest zapewnienie państwu członkowskiemu pomocy naukowej i technicznej w razie przypadkowych lub umyślnych zanieczyszczeń dokonanych przez statki, a w szczególności wsparcie, na życzenie i w sposób efektywny, w postaci pokrycia kosztów mechanizmów działania w odpowiedzi na zanieczyszczenia w państwach członkowskich.

⁵⁶ Plan działań został przyjęty przez Radę Administracyjną Agencji na jej 9. posiedzeniu w Lizbonie w dniach 21–22.10.2004 r. <http://www.emsa.eu.int>

⁵⁷ Dane liczbowe wykorzystane przy sporządzaniu prognozy budżetowej dla wieloletniego programu działania w odpowiedzi na zanieczyszczenia olejami opracowano na podstawie działań w latach 2005 i 2006. Mimo że realizacja wieloletniego programu rozpoczęła się w 2007 r., działania przewidziane na 2005 r. i 2006 r. są z nim bezpośrednio związane, ponieważ kontrakty nadal będą obowiązywać i będą wymagały odnowienia w okresie objętym wieloletnim programem.

10. OCHRONA ŚRODOWISKA MORSKIEGO

Analizując postanowienia niektórych konwencji międzynarodowych, można zauważyć, że środowisko morskie staje się przedmiotem ochrony prawa karnego. Pomimo że obecnie konwencje te nie uznają zanieczyszczenia wód morskich za przestępstwo międzynarodowe, nie bez znaczenia pozostają prace społeczności międzynarodowej nad konwencją o ochronie środowiska naturalnego przez prawo karne podpisaną w 1998 r. W tym aspekcie warto zwrócić uwagę na dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zanieczyszczeń pochodzących ze statków i wprowadzającą sankcje, również karne, za przestępstwa związane z zanieczyszczaniem⁵⁸, która określa zanieczyszczenia morza pochodzące ze statków jako naruszenia prawa i umożliwia nakładanie kar wobec wszystkich: kapitanów, właścicieli statków, operatorów, czarterujących statki oraz towarzystwa klasyfikacyjne. Istotne jest wspólne stanowisko przyjęte przez Radę w październiku 2004 r. w celu przyjęcia dyrektywy w sprawie zanieczyszczeń pochodzących ze statku oraz wprowadzania sankcji w wypadku naruszenia prawa⁵⁹.

⁵⁸ Projekt dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zanieczyszczeń pochodzących ze statków i wprowadzający sankcje, również karne, za przestępstwa związane z zanieczyszczaniem, COM(2003)92; Dyrektywa 2005/35/WE w sprawie zanieczyszczenia pochodzącego ze statków i wprowadzania sankcji w przypadku naruszenia prawa, Dz. Urz. 2005, L 255, s. 11.

⁵⁹ Podkreślono w nim, że wszystkie strony uczestniczące w transporcie towarów drogą morską ponoszą odpowiedzialność za zagwarantowanie, że statki pływające po wodach wspólnotowych spełniają wymogi odpowiednich przepisów i standardów. Podstawowe standardy obowiązujące we wszystkich państwach członkowskich dotyczące zrzutów substancji zanieczyszczających ze statków opierają się na konwencji MARPOL 73/78, ale przepisy te są każdego dnia ignorowane przez wiele statków pływających na wodach wspólnotowych, za co nie ponoszą one konsekwencji. Wdrażanie konwencji MARPOL 73/78 wykazuje rozbieżności pomiędzy państwami członkowskimi i zachodzi potrzeba ujednoczenia jej wdrażania na poziomie wspólnotowym i określenia aparatu pojęciowego, w tym definicji zrzutu. Podstawowe zasady wymierzania kar, odpowiedzialności jurysdykcji stanowią przedmiot ramowej decyzji (w projekcie) w zakresie wzmocnienia uregulowań prawno-karnych celem egzekwowania przestrzegania przepisów dotyczących zapobiegania zanieczyszczeniom pochodzącym ze statków. Środki o charakterze odstrasającym stanowią integralną część polityki Wspólnoty Europejskiej w zakresie bezpieczeństwa morskiego, ponieważ gwarantują powiązanie odpowiedzialności każdego z podmiotów transportujących drogą morską towary zanieczyszczające z możliwością nałożenia sankcji. Zrzuty substancji zanieczyszczających ze statków powinno uznać się za naruszenie prawa, jeżeli zostały popełnione umyślnie, przez niedbalstwo lub na skutek poważnego zaniedbania. Zachodzi potrzeba skutecznej współpracy pomiędzy państwami członkowskimi w celu zapewnienia i wykrywania na czas zrzutów substancji zanieczyszczających pochodzących ze statków oraz identyfikowania sprawców. W sytuacji, gdy istnieją niezbita dowody zrzutów powodujących poważne szkody lub grożących poważnymi szkodami, państwa członkowskie powinny przekazać taką sprawę swoim właściwym organom z zamiarem wszczęcia postępowania na podstawie art. 220 konwencji o prawie morza z 1982 r. Wspólne Stanowisko 3/2005/WE przyjęte przez Radę w październiku 2004 r. w celu przyjęcia dyrektywy 2005/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zanieczyszczeń pochodzących ze statku oraz wprowadzania sankcji w przypadku naruszenia prawa, Dz. Urz. 2005, C 25 E/29.

Z kolei celem decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady 2850/2000/WE z dnia 20.12.2000 r. w sprawie wspólnotowych ram współpracy w dziedzinie przypadkowych lub umyślnych zanieczyszczeń mórz⁶⁰ jest wspieranie i uzupełnianie wysiłków państw członkowskich na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym dla ochrony środowiska morskiego, wybrzeży i zdrowia ludzkiego, przed zagrożeniami⁶¹ powodowanymi przez przypadkowe lub umyślne zanieczyszczenia morza, z wyłączeniem ciągłych strumieni zanieczyszczeń pochodzących ze źródeł lądowych; przyczynianie się do zwiększenia możliwości reagowania państw członkowskich w razie zaistnienia wypadków pociągających za sobą wycieki ropy lub grożących wyciekami ropy lub innych szkodliwych substancji do morza, jak również przyczynianie się do zapobiegania takim zagrożeniom; wzmocnienie warunków i ułatwienie skutecznej wzajemnej pomocy i współpracy między państwami członkowskimi; wspieranie współpracy między państwami członkowskimi w celu zapewnienia odszkodowań za szkody zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci”⁶².

Plan wprowadzania w życie ram współpracy obejmuje działania indywidualne, jakie należy podjąć. Działania indywidualne dobiera się przede wszystkim na podstawie następujących kryteriów:

- przyczynianie się do dostarczania informacji oraz przygotowywania w państwach członkowskich podmiotów odpowiedzialnych i uczestniczących w działaniach związanych ze zwalczaniem przypadkowych lub umyślnych zanieczyszczeń morskich, w razie potrzeby władz portowych, celem zwiększenia stopnia gotowości i przyczynienia się do zapobiegania zagrożeniom;
- przyczynianie się do usprawniania technik i metod zwalczania wypadków oraz usuwania ich skutków po wystąpieniu sytuacji krytycznych, a także ulepszanie technik oceny szkód wyrządzonych w środowisku morskim i nadbrzeżnym;
- przyczynianie się do lepszego informowania opinii publicznej celem uświadomienia zagrożeń oraz przekazywania informacji o wypadkach;
- przyczynianie się do wzmocnienia współpracy z właściwymi organami lokalnymi oraz organizacjami ochrony przyrody w zakresie zapobiegania zagrożeniom i ich zwalczania;

⁶⁰Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady 2850/2000/WE z 20.12.2000 r. w sprawie wspólnotowych ram współpracy w dziedzinie przypadkowych lub umyślnych zanieczyszczeń mórz, Dz. Urz. 2000, L 332, s. 1.

⁶¹Zagrożenie przypadkowymi zanieczyszczeniami morskimi obejmuje uwalnianie szkodliwych substancji do środowiska morskiego niezależnie od ich pochodzenia, zarówno ze statków, jak i pochodzących z wybrzeża lub ujść rzek łącznie z materiałami wyrzuconymi, takimi jak amunicja, ale z wyłączeniem legalnych zrzutów oraz ciągłych strumieni zanieczyszczeń pochodzących ze źródeł lądowych.

⁶²Wspólnotowe ramy współpracy w dziedzinie przypadkowych lub umyślnych zanieczyszczeń morskich utworzono na okres od dnia 1.01.2000 r. do dnia 31.12.2006 r.

- wnoszenie wkładu w zapewnienie wsparcia operacyjnego państwom członkowskim, przez mobilizowanie ekspertów należących do grupy zadaniowej Wspólnoty w sytuacjach krytycznych oraz przyczynianie się do wymiany między państwami członkowskimi informacji o takich zdarzeniach.

Każde działanie indywidualne jest podejmowane w ścisłej współpracy z właściwymi organami na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym.

W Unii Europejskiej trwają prace nad założeniem Centrum Obrazowania Satelitarnego Wykorzystywanego w Działaniu w Odpowiedzi na Zanieczyszczenia Olejami (*Oil Pollution Response Satellite Imagery Service Centre*) również na podstawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zanieczyszczeń powodowanych przez statki i wprowadzeniu sankcji za naruszenia. Obrazowanie satelitarne ma na celu wspieranie działań państw członkowskich w reagowaniu na nielegalne zrzuty i przypadkowe wycieki oleju. Zadaniem Agencji jest stworzenie w tym celu odpowiedniej infrastruktury⁶³. Komisja Europejska i państwa członkowskie powinny mieć możliwość bezpośredniego korzystania z tego centrum w wypadku wszelkiego rodzaju wniosków o dane (w czasie prawie rzeczywistym) dotyczące tej dziedziny. Zakłada się, że scentralizowane podejście na poziomie europejskim umożliwi poprawę w zakresie skuteczności i bezpośredniej dostępności danych satelitarnych, jak również znaczne oszczędności kosztów.

11. WNIOSKI

Opracowanie efektywnej europejskiej polityki morskiej jest wyzwaniem. Bez uwzględnienia wielu doświadczeń z przeszłości i obserwacji trendów występujących obecnie, również negatywnych, takich jak: niekontrolowana fragmentacja prawa, interwencjonizm czy stosowanie metody *one size fits all*, to wielkie zamierzenie może nie przynieść pokładanych w nim nadziei. Obraz, jaki obserwuje się dzisiaj, przedstawia wielość różnorodnych środków, w tym środków prawnych, zmierzających do osiągnięcia „fragmentarycznych” celów. Natomiast wizja polityki morskiej musi charakteryzować się spójnością. Oczywiście można się zastanawiać, czy jest potrzebna spójna polityka morska w Unii Europejskiej. Pomimo wielu dyskusji, które toczą się wokół tej problematyki, z całą stanowczością można stwierdzić, że potrzebne jest jak

⁶³ Dotyczy to zakupu zdjęć satelitarnych. Wstępne szacunki kosztów wskazują na to, że dostarczenie rocznie 1000 zdjęć obejmujących całość wód Wspólnoty wymaga 1 mln EUR. Gdyby Państwa Członkowskie miały korzystać z tej usługi regularnie, kwota ta będzie niewystarczająca. Po wygaśnięciu pierwszego trzyletniego kontraktu (w 2009 r.) Agencja może zechcieć wynegocjować większą liczbę zdjęć, korzystając z postępów w branży satelitarnej.

najszybsze i skuteczne opracowanie zintegrowanej polityki morskiej w celu „przyuczenia się” do korzystania z zasobów morza na zasadzie równowagi pomiędzy zachowaniem walorów i dobrodziejstwa mórz i oceanów a potrzebami gospodarczymi wielu społeczności.

Wizja spójnej polityki morskiej Unii Europejskiej skupia się na: zapewnieniu wystarczającej wiedzy o morzu, wykorzystaniu morza, ochronie środowiska morskiego, ochronie wybrzeża morskiego oraz zarządzaniu morskim. Jednak należy podkreślić, że korzystanie z mórz i oceanów ma charakter globalny. Dlatego europejska polityka morską musi być „skrojona” zgodnie z kierunkami wyznaczanymi przez Międzynarodową Organizację Morską. Nowe uregulowania nie mogą być „za ciasne”. Z drugiej strony obostrzone wymagania wspólnotowe dotyczące podwyższonych standardów wykształcenia, jakości i bezpieczeństwa żegluga oraz usług portowych bezpośrednio i korzystnie mogą wpływać na efektywność europejskiej polityki morskiej. Sukces polega na wprowadzeniu takich metod, które byłyby możliwe do zastosowania i za których pomocą możliwe stałoby się rozwiązywanie wspólnych problemów przy wykorzystaniu dialogu pomiędzy ekspertami z państw członkowskich, Komisją Europejską i zainteresowanymi stronami w morskim obrocie gospodarczym. Metody te muszą uwzględniać dynamikę procesów w ramach korzystania z mórz i oceanów. Dlatego poświęca się tak wiele uwagi i pokłada nadziei w zintegrowanym podejściu do wielowymiarowych zagadnień morskich. Zakres problemów wymagających wspólnego podejścia zarówno w wymiarze europejskiego prawa wspólnotowego, jak i w wymiarze prawa międzynarodowego ciągle rośnie.

EUROPEAN MARITIME POLICY – “STRATEGY IN DIVERSIFICATION” (Summary)

Writing a critical analysis of European maritime policy is a challenge. Without taking into consideration past experience and observing present trends, this great undertaking may not produce the desired effects. The picture that presents itself today is one of a variety of different means that are striving to achieve “fragmentary” goals. The vision of maritime policy, however, must be characterized by cohesion.

In her article, the author addresses the so-called Green Book of EU Marine Policy, and this is likely the first Polish publication on this topic.

Effective integrated marine policy for the exploitation of marine resources based on maintaining equilibrium between the preservation of the values and

goodness of the seas and oceans and meeting the economic needs of many communities must be developed in a timely manner. This is why European maritime policy must concur with the goals of the International Maritime Organization.