

JANINA CIECHANOWICZ-MCLEAN
MACIEJ NYKA

PODSTAWOWE ZAŁOŻENIA ŚRODOWISKOWEJ GOSPODARKI MORSKIEJ

Gospodarka morska jest jedną z dziedzin gospodarki państw nadbrzeżnych. Artykuł próbuje określić ramy prawne ochrony środowiska w gospodarce morskiej, jak również wpływ warunków środowiskowych na kształtowanie gospodarki morskiej we współczesnym świecie. Środowiskowa gospodarka morska jest konsekwencją współistnienia trzech dziedzin prawa: gospodarczego, ochrony środowiska oraz morskiego. Zasada zrównoważonego rozwoju stanowi jeden z głównych wskaźników, jak powinna funkcjonować środowiskowa gospodarka morska. Ramy prawne: prawo międzynarodowe, prawo UE i polskie prawo wewnętrzne próbują nadać precyzyjne znaczenie pojęciu zrównoważonego rozwoju w sferze wykorzystania gospodarczego zasobów morskich. Zadanie to jest szczególnie trudne, jako że ekosystem Morza Bałtyckiego jest bardzo wrażliwy oraz szczególnie narażony na antropopresję ze względu na jego charakter geograficzny, jak również dużą liczbę ludności zamieszkującej wybrzeża tego stosunkowo niewielkiego akwenu. Udane wdrożenie środowiskowej gospodarki morskiej powinno spowodować osiągnięcie stanu prosperującej gospodarki, w której działalność gospodarcza będzie się odbywać w środowisku wysokiej jakości.

WSTĘP

Gospodarka morska jest jednym z istotnych obszarów gospodarki państw nadbrzeżnych, a jej znaczenie wzrasta jeszcze bardziej, jeżeli wziąć pod uwagę skutki ekonomiczne, jakie wywiera w regionach nadmorskich. Prowadzenie działalności gospodarczej, w tym także działalności wchodzącej w skład gospodarki morskiej, wiąże się jednak z pewnym ryzykiem środowiskowym, które musi być brane pod uwagę przy tworzeniu jej założeń. Co więcej, prowadzenie gospodarki morskiej wymusza zaangażowanie się w ochronę środowiska morskiego, które jest w tym przypadku także środowiskiem procesu gospodarowania. Gospodarka morska, która uwzględnia uwarunkowania środowiskowe lub wręcz im sprzyja, może być nazywana środowiskową gospodarką morską.

Tradycyjnie w skład gospodarki morskiej wchodzi:

- żegluga morska i przybrzeżna,

- przemysł stoczniowy,
- porty morskie,
- rybołówstwo morskie.

Przedstawione rodzaje działalności gospodarczej, aby mogły funkcjonować, muszą spełniać określone wymogi środowiskowe. Szersze rozumienie środowiskowej gospodarki morskiej opiera się na wykorzystaniu potencjału środowiska do realizacji zasady zrównoważonego rozwoju w sferze gospodarki morskiej na polskich obszarach morskich. Najnowsze tendencje prawnej ochrony środowiska to rozpowszechnianie takiej gospodarki morskiej, która z jego zasobów czyni motor rozwoju gospodarczego i społecznego w regionach nadmorskich, nie traktując środowiska jedynie jako źródła udostępniania surowców.

1. CEL GŁÓWNY: DOBRY STAN ŚRODOWISKA MORSKIEGO POŁĄCZONY Z GOSPODARCZYM JEGO WYKORZYSTYWANIEM

Ustawa o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej¹ tworzy ramy prawne dla gospodarki morskiej prowadzonej na polskich obszarach morskich. Regułą jest, że działalność prowadzona na obszarach morskich, nawet na tych, gdzie wyłącznym celem jest obrona lub bezpieczeństwo państwa, podejmowana jest przy zachowaniu niezbędnych środków ostrożności na rzecz osiągnięcia lub utrzymania dobrego stanu środowiska morskiego (art. 3a ustawy o obszarach morskich).

Działalność ta powinna być monitorowana, w szczególności poprzez zapewnienie poboru próbek w punktach pomiarowych zlokalizowanych na polskich obszarach morskich, zgodnie z celami wymienionymi w art. 155a ust. 1 pkt 2 Ustawy z 18.07.2001 r. Prawo wodne². Przepis ten stanowi, że monitoring wód ma na celu pozyskanie informacji o stanie wód morskich na potrzeby osiągnięcia celów środowiskowych dla wód morskich oraz bieżącej oceny stanu środowiska morskiego. Monitoring ten prowadzi Inspekcja Ochrony Środowiska, współpracując z organami administracji rybołówstwa morskiego.

Regułą podstawową jest to, że wszystkie działania prowadzone na obszarach morskich mają sprzyjać dobremu stanowi środowiska morskiego. Reguła ta wynika z wdrożenia do polskiego ustawodawstwa dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/56/WE z 17.06.2008 r. ustanawiającej ramy działań Wspólnoty w dziedzinie polityki środowiska morskiego (dyrektywa ramowa

¹ Tekst jednolity: Dz.U. z 2013 r., poz. 934, s. 1014.

² Dz.U. z 2012 r., poz. 145, z późn. zmian. Por. J. Ciechanowicz-McLean, *Ramowa dyrektywa wodna a ochrona środowiska morskiego*, Prawo Morskie 2013, t. XXIX, s. 107–115.

w sprawie strategii morskiej)³. Zagadnienia te zostaną omówione w dalszej części opracowania.

2. REGULACJE PRAWNE DOTYCZĄCE POLSKICH OBSZARÓW MORSKICH

Problematyka prawna obszarów morskich wiąże się z wieloma zagadnieniami, w szczególności z delimitacją obszarów morskich i zakresem jurysdykcji państw nadbrzeżnych, wolnością żeglugi, ochroną i wykorzystywaniem zasobów morza, dna morskiego i znajdującego się pod nim wnętrza Ziemi, ochroną środowiska morskiego oraz prowadzeniem morskich badań naukowych. Problematykę tą ujednociono w Konwencji NZ o prawie morza, sporządzonej w Montego Bay 10.12.1982 r.⁴.

Wspomniana ustawa o obszarach morskich reguluje sytuację prawną polskich obszarów morskich. Morskie wody wewnętrzne i morze terytorialne są integralną częścią terytorium Polski. Podlegają one całkowitej i wyłącznej władzy państwa polskiego. Na morzu terytorialnym władztwo jest ograniczone poprzez prawo nieszkodliwego przepływu⁵.

W wyłącznej strefie ekonomicznej, która położona jest na zewnątrz morza terytorialnego i przylega do tego morza, Polsce przysługuje wiele uprawnień wynikających z prawa międzynarodowego i z ustawy o obszarach morskich. Są to suwerenne prawa do rozpoznawania, zarządzania i eksploatacji zasobów naturalnych, zarówno żywych, jak i mineralnych dna morskiego i wnętrza Ziemi pod nim oraz pokrywających je wód, a także do ochrony tych zasobów oraz suwerenne prawa w odniesieniu do innych gospodarczych przedsięwzięć w strefie⁶. Polsce przysługuje także władztwo w zakresie wymienionym w art. 17 ustawy o obszarach morskich, czyli:

- budowania i użytkowania sztucznych wysp, konstrukcji i innych urządzeń,
- badań naukowych morza,
- ochrony i zachowania środowiska morskiego

oraz inne uprawnienia przewidziane w prawie międzynarodowym.

³ Dz.Urz UE L 164 z 25.06.2008, s. 19. Region Morza Śródziemnego zajmuje szczególne miejsce w polityce jednoczącej się Europy. Szerzej P. Borkowski *Współpraca państw basenu Morza Śródziemnego w zakresie ochrony środowiska morskiego* [w:] *Morze w cywilizacji, kulturze i stosunkach międzynarodowych*, red. E. Haliżak, Warszawa-Pieniężno 2006, s. 349–370.

⁴ Dz.U. z 2002 r., poz. 59, poz. 543 Zobacz hasło „obszarów morskich status” [w:] *Leksykon prawa morskiego*, red. D. Pyć, I. Żużewicz-Wiewiórowska, Warszawa 2013.

⁵ A. Straburzyński, *Granice jurysdykcji państwowej na obszarach morskich*, Koszalin 1995, s. 9 i nast.; L. Ehrlich *Suwerenność a morze w prawie międzynarodowym*, Warszawa 1961, s. 57; M.H. Kozłowski, *Morskie prawo publiczne*, Gdynia 1997, s. 65–85.

⁶ *Law, Technology and Science for Oceans in Globalisation*, ed. D. Vidas, Leiden-Boston 2010, s. 334.

Ważne jest to, że państwo nadbrzeżne posiada prawa suwerenne w stosunku do zasobów strefy i jej ekonomicznego wykorzystania, jednak nie sprawuje suwerenności nad tym obszarem morskim jako całością. Jako suwerenne kwalifikowane są tylko te prawa, które zgodnie z celem i charakterem strefy związane są z prowadzeniem w niej działalności gospodarczej⁷.

Działalność gospodarcza prowadzona w wyłącznej strefie ekonomicznej powinna być zgodna z przepisami polskiego prawa dotyczącymi ochrony środowiska. Stanowiący o tym art. 19 ustawy o obszarach morskich wprowadza drugą podstawową regułę prowadzenia środowiskowej gospodarki morskiej, a mianowicie że w wyłącznej strefie ekonomicznej obowiązuje polskie prawo ochrony środowiska. Obowiązuje ono na całym terytorium Polski – również na morskich wodach wewnętrznych i morzu terytorialnym. Ma to istotne znaczenie z punktu widzenia realizacji zasady kompleksowości ochrony środowiska, a także podejścia ekosystemowego do ochrony środowiska morskiego.

W Polsce ochrona środowiska powinna uwzględniać zasadę zrównoważonego rozwoju⁸. Ustawodawca zdefiniował pojęcie zrównoważonego rozwoju w ustawie Prawo ochrony środowiska. Zasada ta służy rozwiązywaniu konfliktów między wartościami konkurującymi ze sobą, gdy jedną z tych wartości jest ochrona środowiska. Zasada ta służy też ochronie nieodnawialnych zasobów przyrody – w tym przypadku środowiska morskiego i jego zasobów. Zasada ta – poprzez usytuowanie jej w art. 5 Konstytucji – dotyczy również prowadzenia działalności gospodarczej. W związku z tym należy stwierdzić, że środowiskowa gospodarka morska jest gospodarką ekologiczną.

3. GOSPODARKA EKOLOGICZNA

Jeżeli Unia Europejska chce być nadal światową potęgą gospodarczą i cywilizacyjną, to musi bardziej rozwijać gospodarkę ekologiczną, która sprzyja włączeniu społecznemu i zwiększeniu ilości miejsc pracy, w szczególności dla kobiet i osób młodych.

W celu wprowadzenia gospodarki niskoemisyjnej, efektywnie wykorzystującej zasoby, niezbędna jest odpowiednia polityka przemysłowa i znaczące zmiany w infrastrukturze. Wiąże się to z włączeniem strategii zrównoważonego

⁷ J. Symonides, *Nowe prawo morza*, Warszawa 1986, s. 165; D. Bugajski, *Międzynarodowe organizacje morskie*, Gdynia 2009, s. 51–68.

⁸ Art. 5 Konstytucji RP z 1997 r. *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, red. Z. Bukowski, E. Czech, K. Karpus, B. Rakoczy, Warszawa 2014 s. 52; B. Janusz-Pawletta, *Zobowiązania państw do zagwarantowania zrównoważonego użytkowania zasobów naturalnych mórz i oceanów*, *Prawo Morskie* 2008, t. XXIV, s. 207.; L. Łukaszyk, *Współpraca i spory międzynarodowe na morzach. Wybrane zagadnienia prawa, polityki morskiej i ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 68.

rozwoju do wszystkich obszarów polityki UE, szczególnie do strategii „Europa 2020”.

Ekologiczna gospodarka, sprzyjająca włączeniu społecznemu, powinna znaleźć równowagę między dobrobytem gospodarczym, spójnością społeczną i racjonalnym wykorzystaniem zasobów. Taka jest opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o gospodarce ekologicznej⁹. Za cel ekologicznej gospodarki uważa się dematerializację produkcji, którą definiuje się jako oddzielenie wzrostu gospodarczego od wykorzystania zasobów naturalnych oraz wytwarzania zanieczyszczeń i odpadów.

Międzynarodowa Organizacja Pracy mówi o ekologicznych miejscach pracy, które określa jako stanowiska zmniejszające wpływ przedsiębiorstw i sektorów gospodarki na środowisko – aż do osiągnięcia poziomów zrównoważonych. Środowiskowa gospodarka morska jest jednym z sektorów gospodarki ekologicznej, a więc muszą się w niej znaleźć ekologiczne miejsca pracy.

Prowadzenie działalności gospodarczej na polskich obszarach morskich powinno uwzględniać ochronę środowiska już na etapie planowania (rozdz. 9 ustawy o obszarach morskich). Plany zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej rozstrzygają o:

- przeznaczeniu wyżej wymienionych obszarów;
- zakazach lub ograniczeniach korzystania z obszarów z uwzględnieniem wymogów ochrony przyrody;
- rozmieszczeniu inwestycji celu publicznego;
- kierunkach rozwoju transportu i infrastruktury technicznej;
- obszarach i warunkach ochrony środowiska i dziedzictwa kulturowego.

Projekt planu zagospodarowania przestrzennego polskich obszarów morskich sporządza dyrektor właściwego dla obszaru objętego planem urzędu morskiego. Do projektu tego sporządza się prognozę oddziaływania na środowisko. Koszty sporządzenia tych dokumentów obciążają budżet państwa albo inwestora realizującego inwestycję, jeżeli ustalenia tego planu są bezpośrednią konsekwencją jej realizacji. Przy tak przedstawianych warunkach ustawowych współczesna gospodarka morska zmierza w stronę środowiskowej gospodarki morskiej. Będą ją wspierać również wytyczne zawarte w takich dokumentach, jak: program zarządzania obszarami chronionymi i plany ochrony obszarów Natura 2000¹⁰. Do opracowania tych dokumentów zobowiązuje Polskę prawo unijne i polskie prawo ochrony środowiska. Dla przykładu: w pierwszym kwartale 2014 r. były przygotowywane programy zarządzania obszarami chronionymi i plany ochrony obszarów Natura 2000 w regionie Zatoki Gdańskiej oraz Zalewu Wiślanego. W swojej treści zawierają one instrumenty ochrony obsza-

⁹ Prawo i Środowisko 2013, nr 4 (76).

¹⁰ J. Ciechanowicz-McLean, *Kierunki rozwoju prawnej ochrony środowiska morskiego – środowiskowa gospodarka morska*, Prawo i Środowisko 2014, styczeń–marzec, nr 1 (77), s. 78 i nast.

rów cennych przyrodniczo, które wpłyną w najbliższych latach na ograniczenia w wykorzystaniu obszaru Zatoki Puckiej do działalności turystycznej. Zatoka ma pozostać otwarta dla osób korzystających z powszechnego prawa do użytkowania wód, a więc dla niekomercyjnych jednostek żaglowych, wiosłowych i motorowych. Natomiast jednostki komercyjne o napędzie mechanicznym będą podlegać licznym restrykcjom w zakresie korzystania z tych akwenów. Na obszarach szczególnie cennych przyrodniczo (1 proc. powierzchni Zatoki Puckiej) jest ograniczony dostęp wszelkich jednostek. Ograniczenia te nie mogą dotyczyć działań podejmowanych w zakresie ochrony życia, uprawnień służb wykonujących swoje zadania oraz łodzi asekuracyjnych i trenerskich, które muszą być oznakowane i zgłoszone kapitanowi portu.

4. URZĄD MORSKI JAKO ORGAN ODPOWIEDZIALNY ZA PROWADZENIE ŚRODOWISKOWEJ GOSPODARKI MORSKIEJ

Do organów administracji morskiej należą sprawy z zakresu administracji rządowej związane z korzystaniem z morza w wymiarze określonym ustawą o obszarach morskich i innymi ustawami. Do zadań dyrektora urzędu morskiego należy nadzór nad prawidłowym korzystaniem przez człowieka z morza oraz przestrzeganiem odnośnych przepisów zawartych w ustawodawstwie polskim i w międzynarodowej legislacji morskiej¹¹. Zgodnie z art. 42 ustawy o obszarach morskich do organów administracji morskiej należy między innymi:

- ochrona środowiska morskiego przed zanieczyszczeniami powstającymi wskutek korzystania z morza oraz przez zatapianie odpadów i innych substancji – w zakresie nieregulowanym przepisami prawa górniczego i geologicznego¹²;
- uzgadnianie decyzji w sprawie wydawania pozwoleń wodnoprawnych i pozwoleń budowlanych na obszarze pasa technicznego, morskich portów i przystani, morskich wód wewnętrznych i morza terytorialnego, jak również wszelkich innych decyzji dotyczących zagospodarowania tego pasa;
- budowa, utrzymanie i odnowa umocnień brzegowych, wydm i zalesień ochronnych w pasie technicznym;

¹¹ *Leksykon prawa morskiego*, red. D. Pyć, I. Żużewicz - Wiewiórska, Warszawa 2013, s. 10.

¹² Ustawa z 9.06.2011 r. Prawo geologiczne i górnictwo (Dz.U. z 2011 r., Nr 163, poz. 981). Ustawa o obszarach morskich i administracji morskiej nie narusza przepisów prawa geologicznego i górnictwa. D. Pyć, *Morska działalność górnictwa a zrównoważone zarządzanie środowiskiem* [w:] *Górnictwo morskie surowcową szansą przyszłych pokoleń*, Górnictwo i Geoinżynieria. Kwartalnik Akademii Górniczo-Hutniczej, z. 4/1, Kraków 2011, s. 311–319.

- nakładanie grzywien w postępowaniu mandatowym za wykroczenia w przepisach o postępowaniu w sprawach o wykroczenia¹³;
- wydawanie oraz uzgadnianie decyzji wynikających z przepisów ustawy o portowych urządzeniach do odbioru odpadów i pozostałości ładunkowych ze statków¹⁴;
- sporządzanie planów zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej;
- planowanie rozwoju portów i przystani morskich¹⁵;
- nadzór nad wprowadzaniem do obrotu lub oddanymi do użytku wyrobami wyposażenia morskiego oraz rekreacyjnymi jednostkami pływającymi, o których mowa w przepisach Ustawy z 30.08.2002 r. o systemie oceny zgodności¹⁶;
- wykonywanie zadań w obszarze ochrony środowiska morskiego i ochrony przed powodzią zgodnie z przepisami Ustawy z 18.07.2001 r. Prawo wodne¹⁷.

Do kompetencji organów administracji morskiej należy również wykonywanie zadań w dziedzinie współpracy międzynarodowej w zakresie spraw przedstawionych powyżej (art. 42 ust. 1 i 2 ustawy o obszarach morskich)¹⁸.

Dyrektor urzędu morskiego wydaje decyzje administracyjne w pierwszej instancji, jeżeli wymagają tego przepisy postępowania administracyjnego. Dyrektor może też wydawać przepisy porządkowe zawierające zakazy lub nakazy określonego zachowania się, jeżeli jest to niezbędne do ochrony środowiska morskiego w zakresie nieuregulowanym w przepisach (art. 48 ust. 1 ustawy o obszarach morskich). Nadzór nad przestrzeganiem przepisów ustawy sprawują na obszarze swojego działania dyrektorzy urzędów morskich. Dyrektorzy ci mogą wydawać przepisy prawne w formie zarządzenia (art. 47) oraz przepisy porządkowe w formie zarządzenia porządkowego (art. 48).

Rola dyrektorów urzędów morskich w Gdyni, Słupsku i Szczecinie w prowadzeniu środowiskowej gospodarki morskiej jest trudna do przecenienia¹⁹. Inspekcja morska ma prawo kontroli i wykrywania zanieczyszczeń środowiska morskiego powodowanych działalnością na morzu, i ich sprawców. Ma też prawo kontrolowania wymaganych pozwoleń na statkach w zakresie spełniania

¹³ M. Werbel-Cieślak, *Rola przepisów o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary w polskim systemie prawnej ochrony środowiska*, Warszawa 2014, s. 124 i nast.

¹⁴ Ustawa z 12.09.2002 r. o portowych urządzeniach do odbioru odpadów oraz pozostałości ładunkowych ze statków (Dz.U. z 2002 r., Nr 166, poz. 1361, z późn. zmian).

¹⁵ Chodzi o te porty i przystanie, w których nie powołano podmiotu zarządzającego w trybie ustawy z 20.12.1996 r. o portach i przystaniach morskich (Dz.U. z 2010 r., Nr 33, poz. 179).

¹⁶ Tekst jednolity: Dz.U. z 2011 r., Nr 102, poz. 586, z późn. zmian.

¹⁷ Ustawa z 19.07.2001 r. Prawo wodne (tekst jednolity: Dz.U. z 2012 r., poz. 135).

¹⁸ Z. Godecki *Legislacja morska i miejscowa. Krytycznie o ustawodawcy i administracji morskiej*, Gdańsk 2009, s. 93 i nast.

¹⁹ *Prawo w portach morskich*, red. Z. Brodecki, Warszawa 1998, s. 26.

przez te jednostki norm prawa krajowego i międzynarodowego, a także unijnego. Inspekcja bandery ma prawo kontrolowania statków, zarówno o polskiej, jak i obcej przynależności zawijających do polskich portów, w zakresie przestrzegania wymagań dotyczących ochrony środowiska. Kontrolę dotyczącą ochrony środowiska morskiego przed zanieczyszczeniami reguluje odrębna ustawa²⁰.

Przedstawiony pokrótce przegląd przepisów ustawy o obszarach morskich ma na celu przykładowe wskazanie tylko tych przepisów, które bezpośrednio odnoszą się do ochrony środowiska i tym samym tworzą podstawy prawne środowiskowej gospodarki morskiej.

Kwestia ochrony środowiska stanowi obecnie integralną część współpracy pomiędzy państwami na poziomie unijnym. Współpraca ta dotyczy: rybołówstwa, zintegrowanego zarządzania strefą przybrzeżną, obszarów wrażliwych dla środowiska morskiego, traktowania całościowego zagadnień użytkowania mórz²¹.

5. MIĘDZYNARODOWE I EUROPEJSKIE UWARUNKOWANIA ŚRODOWISKOWEJ GOSPODARKI MORSKIEJ

Uwarunkowania prawne środowiskowej gospodarki morskiej nie ograniczają się jedynie do norm prawa polskiego. Gospodarka związana z morzem, handlem, relacjami międzynarodowymi na obecnym etapie rozwoju prawa Unii Europejskiej musi pozostawać pod jego silnym wpływem. Dzieje się tak w szczególności w odniesieniu do gospodarki prowadzonej na Morzu Bałtyckim, które od 2004 r. jest praktycznie morzem wewnętrznym Unii Europejskiej, akwenem, przez który przechodzą trasy tworzące podstawową sieć połączeń gospodarczych między północą a południem Europy. Morze Bałtyckie to również jedna z podstawowych dróg, którymi Polska realizuje swoje gospodarcze stosunki z państwami spoza Unii Europejskiej – zwłaszcza Azji i Ameryki.

Rola transportu morskiego w tym kontekście jest wiodąca. Większość zagadnień związanych z realizacją zewnętrznych stosunków handlowych w ramach Unii Europejskiej podlega wyłącznej kompetencji Unii, dlatego prawo europejskie stało się reżimem kształtującym i realizującym funkcje gospodarki morskiej w tym zakresie.

²⁰ Ustawa z 16.03.1995 r. o zapobieganiu zanieczyszczeniu morza przez statki (Dz.U. Nr 47, poz. 243, z późn. zmian.); J. Młynarczyk, *Prawo morskie*, Gdańsk 2000, s. 252 i nast.

²¹ L. Łukaszyk, *Spoleczność międzynarodowa wobec aktualnych problemów gospodarczych, społecznych, ekonomicznych i kulturowych związanych z morzami i ich użytkowaniem. Wybrane zagadnienia dotyczące zaangażowania systemu ONZ i Unii Europejskiej [w:] Morze w cywilizacji, kulturze i stosunkach międzynarodowych*, red. E. Haliżak, Rzeszów 2006, s. 227.

Zasada integracyjności występująca zarówno w prawie międzynarodowym²², jak i w prawie Unii Europejskiej²³ nakazuje włączanie uwarunkowań środowiskowych do planowania i realizacji wszelkich polityk unijnych. W przypadku polityk gospodarczych, jak chociażby polityka handlowa, obowiązek ten jest szczególnie widoczny. Podobnie zresztą w odniesieniu do polityki rybołówstwa czy w obszarze zarządzania wodami. Łączy ona już na etapie zasad gospodarkę morską z uwarunkowaniami środowiskowymi.

Unia Europejska jest szczególnie zainteresowana osiągnięciem dobrego stanu środowiska. Z perspektywy środowiskowej gospodarki morskiej niezwykle istotne są dwa obszary europejskiego prawa środowiska: 1) ochrona morskich obszarów chronionych, przede wszystkim morskich obszarów Natura 2000, ale także innych obszarów chronionych na podstawie norm prawa międzynarodowego; 2) ochrona wód – co należy podkreślić – zarówno morskich, jak i śródlądowych, pod których negatywnym wpływem pozostaje akwen Morza Bałtyckiego, gdzie realizowana jest środowiskowa gospodarka morska. Woda, jako bardzo ważny element środowiska, jest jednym z priorytetów ochrony środowiska Unii Europejskiej.

6. OBSZARY CHRONIONE NA OBSZARACH MORSKICH

Bezpośrednie znaczenie dla środowiskowej gospodarki morskiej ma pojęcie terytorium. Powiązanie środowiskowej gospodarki morskiej z wodami morskimi niesie ze sobą, o czym wspomniano, pewne ograniczenia związane z różnicami w zakresie jurysdykcji państwowej, które są właściwe poszczególnym kategoriom wód. Z drugiej jednak strony nawet na obszarach morskich, nad którymi Polska sprawuje pełną jurysdykcję, możliwość prowadzenia środowiskowej gospodarki morskiej może być ograniczona przez funkcjonowanie tam obszarowych form ochrony przyrody. Wiele różnych źródeł prawa międzynarodowego i europejskiego przewiduje możliwość tworzenia na obszarach morskich obszarowych form ochrony przyrody. Polska jako państwo uczestniczące w większości inicjatyw międzynarodowych z zakresu ochrony środowiska realizuje te zobowiązania, tworząc także formy ochrony przyrody²⁴.

Można wymienić wiele umów międzynarodowych wiążących Polskę, które dają podstawę, a niekiedy wręcz zobowiązują do utworzenia obszarowych form ochrony przyrody na obszarach wód morskich lub przejściowych. Przykładem

²² Zasada 4 Agenda 21.

²³ M. Nyka, *Wielka Encyklopedia Prawa. Tom Prawo Unii Europejskiej*, hasło: *Bezpieczeństwo ekologiczne* (udostępnione na prawach rękopisu).

²⁴ M. Nyka, *Morskie obszary Natura 2000 w kontekście uwarunkowań międzynarodowych* [w:] *Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce*, red. A. Kaźmierska-Patrzyzna, M. Król, Szczecin-Łódź-Poznań 2013, s. 172.

mogą być: konwencja o prawie morza²⁵ – art. 211 ust. 6 i 234, obszary specjalne tworzone na podstawie konwencji MARPOL 73/78²⁶, która uznaje cały obszar Morza Bałtyckiego za obszar specjalnej ochrony, w konsekwencji starając się ograniczyć środowiskowe ryzyko prowadzonej na tym obszarze gospodarki morskiej, oraz szczególnie wrażliwe obszary morskie (PSSA²⁷), o których wspomina Międzynarodowa Organizacja Morska.

Niezwykle doniosłą rolę w tworzeniu morskich specjalnych obszarów ochrony spełnia konwencja helsińska. Rekomendacja 15/5 HELCOM przewiduje powstanie w dziewięciu państwach członkowskich bałtyckich obszarów chronionych (BSPA)²⁸. Na obszarze Polski obszary te pokrywają się z istniejącymi obszarowymi formami ochrony przyrody – parkami narodowymi, parkami krajobrazowymi oraz rezerwatami przyrody. Wśród BSPA stworzonych w Polsce można wyróżnić:

- Park Krajobrazowy Mierzeja Wiślana,
- Rezerwat Przyrody Kępa Redłowska,
- Nadmorski Park Krajobrazowy,
- Słowiński Park Narodowy,
- Woliński Park Narodowy.

Rekomendacja HELCOM 15/5 przewiduje objęcie ochroną jako BSPA²⁹ powyższych obszarowych form ochrony przyrody wraz z przyległymi do nich wodami. W każdym z tych przypadków są to tereny znajdujące się pod silną antropopresją. Do tradycyjnych zagrożeń na tych terenach dołączają się również zagrożenia związane z intensywnym rozwojem w pasie nadmorskim energetyki wiatrowej, a w niedługim czasie prawdopodobnie także energetyki jądrowej. Gospodarka morska na tych obszarach musi uwzględniać uwarunkowania wynikające z istnienia rozmaitych form ochrony przyrody – o różnym charakterze i restrykcyjności ograniczeń dotyczących gospodarowania. Jest to podstawowy warunek realizacji założeń środowiskowej gospodarki morskiej.

System obszarów chronionych stworzonych na obszarach morskich dzięki rekomendacji HELCOM 15/5 jest w Polsce funkcjonalnie i instytucjonalnie³⁰

²⁵ Dz.U. z 2002 r., Nr 59, poz. 543.

²⁶ Dz.U. z 1987 r., Nr 17, poz. 101.

²⁷ *Particular Sensitive Sea Area*.

²⁸ *Baltic Sea Protected Areas*.

²⁹ Obszary HELCOM BSPA wyznaczane są na terenach przybrzeżnych, lądowo-morskich lub morskich, które wymagają wzmoczonej ochrony przed wszelką działalnością niebezpieczną dla otoczenia. O utworzeniu takiego obszaru decyduje Komisja Helsińska, biorąc pod uwagę aspekty ekologiczne, socjalne, kulturowe, ekonomiczne, naukowe i wychowawcze. Z drugiej jednak strony to państwa członkowskie, opierając się na własnym ustawodawstwie oraz instrumentach ochrony obszarowej, wprowadzają odpowiedni reżim ochronny. M. Nyka, *Morskie obszary Natura 2000... op.cit.*, s. 178.

³⁰ Unia Europejska jest członkiem konwencji helsińskiej z 1992 r., a normy zawarte w umowach międzynarodowych, których jest stroną, są częścią unijnego porządku prawnego. Dlatego też dualizm, czy podział na prawo międzynarodowe i prawo europejskie w tym kontekście ma charakter iluzoryczny, jako że brak prawidłowej implementacji konwencji helsińskiej do krajowego porządku prawnego może powodować konsekwencje analogiczne do braku implementacji aktów prawa UE. Co więcej,

połączony z obszarami Natura 2000³¹. Wynika to częściowo ze spójnych celów, jakie w zakresie ochrony środowiska naturalnego Morza Bałtyckiego stawiają przed sobą HELCOM (HELCOM Habitat) i Komisja Europejska³². W realiach polskich morskie obszary chronione (BSPA) objęte są obecnie także ochroną realizowaną w ramach programu Natura 2000³³. Oczywiście obszary Natura 2000 swoim zasięgiem terytorialnym wykraczają poza BSPA i tworzą na wybrzeżu polskim pas ciągnący się niemal przez całą jego długość.

W praktyce ochrona realizowana w ramach obszarów Natura 2000 funkcjonuje według nieco odmienniej filozofii niż ochrona realizowana w ramach pozostałych obszarowych form ochrony przyrody. Zamiast listy zakazów – obligatoryjnej (w przypadku obszarów parków narodowych i rezerwatów) lub fakultatywnej (w przypadku obszarów parków krajobrazowych) – konieczne jest przeprowadzenie analizy wpływu potencjalnej działalności na obszar, a właściwie na przedmiot ochrony obszaru Natura 2000.

Prowadzenie środowiskowej gospodarki morskiej na obszarach Natura 2000 wymaga przeprowadzenia stosunkowo drogiego i uciążliwego z punktu widzenia inwestora postępowania w sprawie oceny oddziaływania na ten obszar. Charakter takiego postępowania preferuje, niestety, inwestycje większe, droższe, czyli takie, w których koszt sporządzenia raportu w ramach oceny oddziaływania na środowisko jest stosunkowo niewielki w porównaniu do kosztów całości inwestycji. Praktyka ta niestety zmniejsza poparcie społeczne dla ustanawiania obszarów Natura 2000, a z drugiej strony doprowadza do częstszego prowadze-

trzeba także podkreślić, że w kontekście hierarchii źródeł prawa UE umowy międzynarodowe, w tym także konwencja helsińska, mają pierwszeństwo przed wtórnymi aktami prawa UE – w tym dyrektywami, np. dyrektywą ptasią i siedliskową. W konsekwencji trzeba stwierdzić, że sposób ustanawiania i realizacji ochrony środowiska na obszarach Natura 2000, które pokrywają się z Bałtyckimi morskimi obszarami ochrony, musi pozostawać w zgodzie z treścią konwencji helsińskiej i wydawanych przez HELCOM zaleceń, mających charakter aktów wyższego rzędu. Por. orzeczenia ETS w sprawach: C-312/91 *Metalsa* (Zb.Orz. 1993, s. I-3751), 283/83 *Racke* (Zb.Orz. 1984, s. 3791), C-286/90 *Diva Navigation* (Zb.Orz. 1992, s. I-6019). Co więcej, ochronie mogą podlegać nawet „uzasadnione oczekiwania” partnerów międzynarodowych wynikające z obowiązujących umów międzynarodowych. Por. Orzeczenie SPI w sprawie T-115/94 *Opel Austria* (Zb.Orz. 1998, s. II-39). Więcej o pozycji prawa międzynarodowego w prawie UE patrz D. Lasok, *Zarys prawa Unii Europejskiej*, Toruń 1998, s. 173; S. Biernat, *Źródła prawa Unii Europejskiej [w:] Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, red. J. Barcz, Warszawa 2006, s. 191; *Europa Sędziów*, red. Z. Brodecki, Warszawa 2007, s. 55; M. Nyka, *Handel światowy w zintegrowanym porządku prawnym*, Poznań 2010, s. 47.

³¹ Komisja Europejska, *Wytyczne w sprawie ustanowienia sieci Natura 2000 w środowisku morskim. Zastosowanie dyrektywy siedliskowej i ptasiej*, Bruksela 2007, s. 11.

³² V. Franck, *The European Community and Marine Environmental Protection in the International Law of the Sea: Implementing Global Obligations at the Regional Level*, Utrecht 2006, s. 304.

³³ Za morskie obszary Natura 2000 przyjmuje się obszary, które przynajmniej częściowo położone są na wodach morskich w rozumieniu Ustawy z 21.03.1991r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej. Obejmują one obszary chronione, które zostały usytuowane w obrębie morskich wód wewnętrznych, na obszarze morza terytorialnego lub w ramach wyłącznej strefy ekonomicznej. Ich wyznaczenie wynika z całego szeregu zobowiązań międzynarodowopravnnych – od niezwykle istotnych programowo deklaracji z Johannesburga 2002 r. rozpoczynając, poprzez normy z zakresu ochrony środowiska UE, na zobowiązaniach płynących z konwencji helsińskiej 1992 r. kończąc.

nia na tych terenach działalności o większych rozmiarach i tym samym bardziej uciążliwych.

Środowiskowa gospodarka morska może być w związku z tym realizowana na obszarach chronionych w stopniu zależnym od ich charakteru. W przypadku parku narodowego i rezerwatu przyrody możliwość prowadzenia środowiskowej gospodarki morskiej jest w praktyce wyłączona przez treść art. 15 ustawy o ochronie przyrody. Normy rekomendacji 15/5 nakładają bowiem na państwo jedynie obowiązek utworzenia obszaru chronionego. Materialnoprawną treść, w tym ograniczenia w zakresie prowadzenia działalności na tym terenie, pozostawiono natomiast prawodawstwu krajowemu. Nieco inaczej rzecz będzie się miała w przypadku BSPA, które są objęte formą ochrony parku krajobrazowego – podstawowe znaczenie będzie miała treść uchwały sejmiku województwa o utworzeniu parku. W treści tej znajdują się zakazy wybrane z katalogu zawartego w art. 17 ustawy o ochronie przyrody. Prowadzenie środowiskowej gospodarki morskiej na terenach objętych siecią Natura 2000 jest uwarunkowane wpływem danej inwestycji na przedmiot ochrony, a także potencjalnie możliwym nakładaniem się różnych form ochrony przyrody na siebie.

7. OCHRONA WÓD ŚRÓDLĄDOWYCH A ŚRODOWISKOWA GOSPODARKA MORSKA

Ramy ochrony wód śródlądowych i morskich w prawie Unii Europejskiej wyznaczają dwie dyrektywy prezentujące podejście ekosystemowe do ochrony środowiska wodnego wód śródlądowych oraz wód morskich: ramowa dyrektywa wodna³⁴ oraz dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej³⁵. Każda z tych dyrektyw posiada własny cel, jakim jest osiągnięcie we właściwej perspektywie czasowej dobrego stanu wód, odpowiednio: śródlądowych i morskich. Cele te są zbieżne, ponieważ nie ma możliwości osiągnięcia dobrego stanu wód morskich bez uregulowania kwestii czystości wód śródlądowych, które wpływają do morza. Należy pamiętać, że są to akty o charakterze ramowym, wyznaczające określone etapy realizacji poszczególnych celów cząstkowych, jednak kwestie sposobu osiągnięcia tych celów pozostawiają w gestii państw członkowskich. Obydwie dyrektywy są także przykładami nowej, zintegrowanej i ekosystemowej polityki morskiej UE w dziedzinie środowiska³⁶.

³⁴ Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23.10.2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz.Urz. UE L 327, 2000, s. 1).

³⁵ Dyrektywa 2008/56/WE Parlamentu i Rady z 17.06.2008 r. ustanawiająca ramy działań Wspólnoty w dziedzinie polityki środowiska morskiego (dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej) (Dz.Urz. UE L 164, 2008, s. 19).

³⁶ *Prawo środowiska Unii Europejskiej*, wybór i wprowadzenie M.M. Kenig-Witkowska, Warszawa 2012, s. 26.

Celem ramowej dyrektywy wodnej jest osiągnięcie do 2015 r. dobrego stanu wód powierzchniowych³⁷ i podziemnych³⁸. Jako że ta dyrektywa swoją jurysdykcją obejmuje również wody przejściowe i przybrzeżne (z wyjątkiem sytuacji, kiedy stan chemiczny pozwala zaliczyć do nich również wody terytorialne)³⁹, jej normy mają także wpływ na funkcjonowanie gospodarki morskiej⁴⁰, w tym na realizację założeń środowiskowej gospodarki morskiej. Nie bez znaczenia jest również układ zlewni rzek w Polsce, który powoduje, że większość wód powierzchniowych spływa do Morza Bałtyckiego, bezpośrednio oddziałując na środowisko morskie. Przykładowo 99 proc. przypadających na Polskę zanieczyszczeń Morza Bałtyckiego związkami azotu ma swoje źródło na lądzie⁴¹. Środowiskowa gospodarka morska zyskuje tym samym dodatkowy, lądowy wymiar, bez którego nie ma możliwości osiągnięcia jej celów na morzu.

Implementacja ramowej dyrektywy wodnej w Polsce napotyka wiele problemów⁴². Część z nich ma charakter strukturalny (konieczność rozbudowy infrastruktury ściekowej, struktura rolnictwa), inne niestety wiążą się z nieprawidłowo prowadzonym procesem legislacyjnym⁴³. Efektem tego jest stosunkowo częste wszczynanie przez Komisję Europejską postępowań przeciwko Polsce w tym przedmiocie⁴⁴. Uwarunkowania tradycyjnej gospodarki rolnej oraz wodno-ściekowej w kraju pozostają w sprzeczności z założeniami środowiskowej gospodarki morskiej.

Założeniem ramowej dyrektywy wodnej jest zintegrowanie zarządzania zasobami wodnymi. Elementami tego zarządzania są:

- uspołecznienie procesu podejmowania decyzji,
- integralne podejście do wód powierzchniowych i podziemnych,
- uwzględnienie aspektów środowiska naturalnego,
- podejście zlewniowe⁴⁵.

³⁷ Przez dobry stan wód powierzchniowych należy rozumieć ich dobry stan ekologiczny i chemiczny (art. 2 Dyrektywy 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23.10.2000 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej).

³⁸ Przez dobry stan wód podziemnych rozumieć należy ich dobry stan ilościowy i chemiczny (art. 2 dyrektywy 2000/60/WE).

³⁹ Art. 2 dyrektywy 2000/60/WE.

⁴⁰ *Prawo środowiska Unii Europejskiej... op.cit.*, s. 26.

⁴¹ M. Nyka, *Polish Law on Controlling Emissions of Nutrients in the Baltic Sea Region*, Stockholm 2014, s. 14.

⁴² J. Ciechanowicz-McLean, *Ramowa dyrektywa wodna a ochrona środowiska morskiego*. Prawo Morskie 2013, t. XXIX, s. 107–115.

⁴³ L. Karski, *Wybrane problemy dostosowania polskiego prawa ochrony środowiska do prawa wspólnotowego*, Prawo i Środowisko 2009, nr 1(57), s. 23 i 24.

⁴⁴ Commission Staff Working Document Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Implementation of the Water Framework Directive (2000/60/EC) River Basin Management Plans. COM (2012) 670 final. 14.11.2012 SWD (2012) 379 final, s. 2; M. Nyka, *Polish Law on Controlling Emissions of Nutrients in the Baltic Sea Region*, Stockholm 2014, s. 42–44.

⁴⁵ T. Błaszczak, A. Kreft, *Przyszłość gospodarki wodnej w aspekcie dyrektyw Unii Europejskiej*, Szczecin 2008, s. 10.

Implementacja ramowej dyrektywy wodnej w bardzo ogólnym zarysie obejmuje wiele różnego rodzaju działań, które – poza rozwiązaniami instytucjonalnymi i prawnymi – są realizowane poprzez koordynację prac planistycznych w obszarze zarządzania wodami, koordynację współpracy pomiędzy zarządzającą wód a użytkownikiem oraz edukację w zakresie polityki wodnej⁴⁶.

Ramowa dyrektywa wodna nie obejmuje wszystkich aspektów ochrony wód śródlądowych. Pełni rolę swoistej osi, która koordynuje implementację innych dyrektyw UE zawierających normy materialnoprawne i przepisy o charakterze technicznym odnoszące się lub nawiązujące do ochrony wód śródlądowych. Wśród tych aktów prawnych można wymienić dyrektywy:

- 80/778/EEC w sprawie wody pitnej (zmieniona dyrektywą 98/83/EC),
- 96/61/EC w sprawie zintegrowanej ochrony przed zanieczyszczeniami (IPPC) – zastąpioną od 7.01.2014 r. przez dyrektywę 2010/75/EU w sprawie emisji przemysłowych (IED),
- 91/271/EEC w sprawie oczyszczania ścieków komunalnych,
- 86/278/EEC w sprawie osadów ściekowych,
- 91/676/EEC w sprawie azotanów,
- 76/160/EEC w sprawie wód przeznaczonych do kąpielii, która 14.12.2014 r. zostanie zastąpiona dyrektywą 2006/7/WE w sprawie zarządzania jakością wody w kąpieliskach,
- 79/409/EEC w sprawie ochrony dzikiego ptactwa,
- 96/82/EC w sprawie dużych katastrof (SEVESO) – w 2015 r. zostanie zastąpiona przez dyrektywę 2012/18/EU w sprawie kontroli zagrożeń poważnymi awariami związanymi z substancjami niebezpiecznymi, zmieniającą, a następnie uchylającą dyrektywę Rady 96/82/WE,
- 85/337/EEC w sprawie oceny oddziaływania na środowisko (która wraz z aktami ją zmieniającymi została ponownie opublikowana jako dyrektywa 2011/92/EU w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko),
- 91/414/EEC w sprawie środków ochrony roślin (zastąpioną przez Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1107/2009 dotyczące wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin i uchylające dyrektywy Rady 79/117/EWG i 91/414/EWG),
- 92/43/EEC w sprawie ochrony siedlisk.

Wszystkie wyżej wymienione akty prawa UE wraz z implementującymi je do polskiego porządku prawnego aktami prawa krajowego są ważne dla wprowadzania w życie środowiskowej gospodarki morskiej.

Podstawowymi aktami prawa polskiego implementującymi ramową dyrektywę wodną są ustawy: z 18.07.2001 r. Prawo wodne⁴⁷, z 27.04.2001 r. Prawo

⁴⁶ *Ibidem*, s. 12.

⁴⁷ Dz.U. z 2001 r., Nr 115, poz. 1229, z późn. zmian.

ochrony środowiska⁴⁸, z 14.12.2012 r. o odpadach⁴⁹, z 7.06.2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków⁵⁰, z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody⁵¹, z 21.03.1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej⁵².

8. OCHRONA WÓD MORSKICH A ŚRODOWISKOWA GOSPODARKA MORSKA

Ramowa dyrektywa w sprawie strategii morskiej w jeszcze bardziej bezpośredni sposób odnosi się do założeń środowiskowej gospodarki morskiej. Podobnie jak to miało miejsce w przypadku ramowej dyrektywy wodnej, celem ostatecznym jest osiągnięcie dobrego stanu środowiska wód morskich do roku 2020. Samo pojęcie dobrego stanu środowiska nawiązuje do środowiskowej gospodarki morskiej poprzez stwierdzenie, że stan ten to „taki stan środowiska wód morskich tworzących zróżnicowane i dynamiczne pod względem ekologicznym oceany i morza, które są czyste, zdrowe i urodzajne w odniesieniu do panujących w nich warunków, zaś wykorzystanie środowiska morskiego zachodzi na poziomie, który jest zrównoważony i gwarantuje zachowanie możliwości użytkowania i prowadzenia działań przez obecne i przyszłe pokolenia”⁵³. Szczególnie druga część tej definicji zdaje się określać środowiskową gospodarkę morską.

Implementacja ramowej dyrektywy w sprawie strategii morskiej jest niestety kolejnym przykładem opóźnień i błędów w implementacji norm europejskiego prawa środowiska. Komisja Europejska w maju 2012 r. wszczęła przeciwko Polsce sprawę przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości⁵⁴ o niewdrożenie norm prawa UE. Dopiero w styczniu 2013 r. wprowadzono do ustawy Prawo wodne zmiany konieczne do przygotowania opracowań, takich jak chociaż-

⁴⁸ Dz.U. z 2001 r., Nr 62, poz. 627, z późn. zmian.

⁴⁹ Dz.U. z 2013 r., poz. 21, z późn. zmian.

⁵⁰ Dz.U. z 2001 r., Nr 72, poz. 747, z późn. zmian.

⁵¹ Dz.U. z 2004 r., Nr 92, poz. 880, z późn. zmian.

⁵² Dz.U. z 1991 r., Nr 32, poz. 131, z późn. zmian.

⁵³ Art. 3 ust. 5 ramowej dyrektywy morskiej.

⁵⁴ Sprawa C-245/12 *Komisja v. Polska* (Dz.U. C 200 z 7.07.2012). Żądaniem strony skarżącej było stwierdzenie, że nie przyjmując przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do wykonania dyrektywy morskiej, a w każdym razie nie powiadamiając Komisji o takich przepisach, Rzeczpospolita uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 26 ust. 1 tejszej dyrektywy. Komisja Europejska żąda nałożenia na Polskę (zgodnie z art. 260 ust. 3 TFUE) okresowej kary pieniężnej za uchybienie obowiązkowi poinformowania o transpozycji dyrektywy 2008/56/WE w wysokości 93,492 euro i naliczanej od dnia ogłoszenia wyroku w niniejszej sprawie. *Prawo wodne. Komentarz*, red. B. R a k o c z y, Warszawa 2013, s. 327. Postanowieniem Prezesa Trybunału z 23.07.2013 r. zarządono wykreślenie sprawy w związku z wywiązaniem się przez Polskę ze zobowiązań będących przedmiotem sporu.

by wstępna ocena stanu środowiska Morza Bałtyckiego, które miały być zakończone zgodnie z art. 5 ust. 2 dyrektywy do 15.07.2012 r.

Instrumentem implementacji ramowej dyrektywy w sprawie strategii morskiej do prawa polskiego jest ustawa Prawo wodne, w której w dziale III dodano rozdział 3 zatytułowany „Ochrona środowiska wód morskich”. Co ciekawe, ciężar wdrożenia tej dyrektywy spoczywa na organach ochrony środowiska i częściowo na organach administracji wodnej, a nie na organach administracji morskiej. Wskazuje to na prośrodowiskowy charakter regulacji. Oznacza to także objęcie środowiska morskiego podobnymi instrumentami ochrony, jak wód śródlądowych.

Ramowa dyrektywa w sprawie strategii morskiej koordynuje różnego rodzaju działania podejmowane w obszarze ochrony środowiska morskiego, takie jak: ustanawianie obszarowych form ochrony przyrody, polityka rybołówstwa, polityka klimatyczna, ramowa dyrektywa wodna, wspólna polityka rolna, współpraca międzynarodowa w ramach HELCOM⁵⁵, aby osiągnąć cele środowiskowe na obszarze Morza Bałtyckiego. Podobnie jak to ma miejsce w odniesieniu do ramowej dyrektywy wodnej, ramowa dyrektywa w sprawie strategii morskiej instrumentów ochrony środowiska upatruje w monitoringu oraz realizacji opracowań o charakterze programowym i planistycznym, a także w wyznaczeniu i realizacji określonych celów środowiskowych.

Wśród najważniejszych dokumentów, do których przygotowania i wdrożenia obliguje władze polskie dyrektywa, a które składają się na strategię morską⁵⁶, należy wymienić:

- wstępna ocenę stanu środowiska wód morskich,
- zestaw właściwości typowych dla dobrego stanu środowiska wód morskich,
- zestaw celów środowiskowych dla wód morskich,
- program monitoringu wód morskich,
- krajowy program ochrony wód morskich⁵⁷.

Celem wdrażania strategii morskich jest ochrona i zachowanie środowiska morskiego, zapobieganie jego degradacji lub gdy jest to wykonalne – odtwarzanie ekosystemów morskich na obszarach, gdzie uległy one niekorzystnemu oddziaływaniu, zapobieganie i stopniowe eliminowanie zanieczyszczeń środo-

⁵⁵ Warto zaznaczyć, że Unia Europejska jest stroną konwencji helsińskiej o ochronie środowiska Morza Bałtyckiego. W przypadku Polski występuje więc nietypowa sytuacja podwójnej partycypacji w porozumieniu międzynarodowym. Odpowiada to zresztą dosyć powszechnemu konsensusowi politycznemu w sprawie zaangażowania w międzynarodową ochronę środowiska morskiego. M. Nestorowicz, *Ochrona prawna Bałtyku przed zanieczyszczeniem*, Państwo i Prawo 2000, nr 8(55), s. 82. Tym bardziej może dziwić stosunkowo duża ilość błędów i pomyłek przy implementacji konwencji do prawa krajowego. M. Nyka, *Polish Law on Controlling Emissions of Nutrients in the Baltic Sea Region*, Stockholm 2014, s. 28, por. także J. Ciechanowicz-McLean, M. Nyka, *Baltic Sea environment protection in Polish law – from Helsinki Convention (1992) perspective*, ELSA Conference Baltic Sea from Vision to Action 23–24 February 2011 – materiały.

⁵⁶ Art. 61b ustawy Prawo wodne.

⁵⁷ *Ibidem*.

wiska morskiego, aby wykluczyć znaczny wpływ na biologiczną różnorodność morską, ekosystemy morskie, zdrowie ludzkie albo też znaczne dla nich zagrożenie⁵⁸. Wśród tych form korzystania z morza wyróżnić z pewnością trzeba środowiskową gospodarkę morską. Jak wskazuje sama dyrektywa, strategia morska ma prezentować podejście ekosystemowe do środowiska naturalnego i zapewniać możliwość korzystania z zasobów i usług morskich z uwzględnieniem sprawiedliwości między- i wewnątrzpokoleniowej⁵⁹.

Wstępna ocena stanu środowiska wód morskich zawiera charakterystykę właściwości fizycznych, chemicznych i hydromorfologicznych wód morskich, charakterystykę typów siedlisk, cech biologicznych oraz innych cech wód morskich. Określa także dominujące presje i oddziaływania pochodzenia lądowego i morskiego oraz ich skutki. Efektem tego opracowania będzie identyfikacja podstawowych zagrożeń oraz ich źródeł, co pozwoli na sprecyzowanie zasadniczych zadań umożliwiających wdrożenie środowiskowej gospodarki morskiej.

Jeszcze bardziej istotny wpływ na kształt środowiskowej gospodarki morskiej będzie mieć identyfikacja zestawu właściwości typowych dla dobrego stanu środowiska wód morskich. Wskaźniki te będą stanowić ramy środowiskowe, w których będzie realizowana ta gospodarka. Osiągnięcie i utrzymanie dobrego stanu środowiska wód morskich do 2020 r. jest przecież podstawowym celem dyrektywy. Priorytetami są: utrzymanie różnorodności biologicznej, ograniczenie presji ze strony gatunków obcych, utrzymanie w bezpiecznych granicach populacji wszystkich ryb i skorupiaków eksploatowanych w celach komercyjnych, ograniczenie do minimum eutrofizacji, utrzymanie integralności dna morskiego w stanie zapewniającym jego funkcje ekologiczne, utrzymanie stężenia substancji zanieczyszczających na poziomie niepowodującym zanieczyszczenia wód morskich, zapewnienie bezpiecznych stężeń substancji zanieczyszczających w rybach, skorupiakach oraz mięczakach przeznaczonych do spożycia, utrzymanie właściwości i ilości odpadów na poziomie niepowodującym szkód, utrzymanie emisji energii do wód na poziomie niepowodującym negatywnego wpływu na środowisko⁶⁰. Można wyraźnie zauważyć, jak istotną rolę odegra to opracowanie przy określaniu kształtu środowiskowej gospodarki morskiej.

We *Wstępnej ocenie środowiska wód morskich polskiej strefy Morza Bałtyckiego* – dokumencie sporządzonym w związku z implementacją do polskiego porządku prawnego ramowej dyrektywy w sprawie strategii morskiej – przyjęto metodę sektorową przeprowadzania analizy społeczno-ekonomicznej użytkowania wód morskich⁶¹. Jest to podejście legalne, choć zdaniem autorów niniej-

⁵⁸ Art. 1 ust. 2 ramowej dyrektywy w sprawie strategii morskiej.

⁵⁹ Por. *ibidem*, ust 3.

⁶⁰ Art. 61k ustawy Prawo wodne. Polski ustawodawca, a także organy przygotowujące zestaw właściwości typowych dla dobrego stanu wód, musi się posługiwać właściwościami określonymi w decyzji Komisji Europejskiej nr 2010/477/UE z 1.09.2010 r. w sprawie kryteriów i standardów metodologicznych dotyczących dobrego stanu środowiska wód morskich (Dz.Urz. UE L 232 z 2.09.2010, s. 14).

⁶¹ *Wstępna ocena środowiska wód morskich polskiej strefy Morza Bałtyckiego*, s. 243.

szego artykułu niewłaściwe, gdyż odrzuca ono model podejścia ekosystemowego. Środowiskowa gospodarka morska realizuje model ekosystemowy, a nie sektorowy⁶². Można wręcz powiedzieć, że w samej nazwie, łącząc sektor gospodarki z sektorem środowiska, a analizując bardziej dokładnie – łącząc sektory turystyki, transportu, przemysłu surowcowego, rolnictwa, ochrony środowiska, gospodarki wodnej, rybołówstwa i wielu, wielu innych, prezentuje podejście holistyczne, a nie sektorowe.

Zestaw celów środowiskowych wyznacza wskaźniki i parametry wód morskich oraz terminy ich osiągnięcia. Osiągnięcie tych celów jest równoważne z utrzymaniem lub przywróceniem dobrego stanu środowiska morskiego. Środowiskowa gospodarka morska musi współrealizować te cele. Co równie istotne, cele te nie mogą być określane w oderwaniu od uwarunkowań środowiskowej gospodarki morskiej. Ustawodawca przewiduje bowiem konieczność uwzględnienia zagadnień społecznych, gospodarczych i przestrzennych przy wyznaczaniu celów środowiskowych dla wód morskich⁶³. Do kontroli postępów w osiaganiu celów środowiskowych ustawa przewiduje stworzenie i realizację programu monitoringu wód morskich. Jest on opracowywany przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska i zawiera wykaz stanowisk badań monitorin-
gowych z przyporządkowaniem im zakresu i częstotliwości prowadzenia pomiarów i badań oraz metodyk referencyjnych lub warunków zapewnienia jakości pomiarów i badań dla poszczególnych wskaźników⁶⁴.

Krajowy program ochrony wód morskich należy pojmować jako dokument o charakterze programowym, określający zespół działań, których podjęcie jest niezbędne do osiągnięcia lub utrzymania dobrego stanu środowiska wód morskich, oraz sposób ich wdrażania⁶⁵. Przy wdrażaniu tego programu ustawodawca przewiduje zarówno instrumenty o charakterze prawa twardego (działania legislacyjne i administracyjne), jak i instrumenty prawa miękkiego (działania ekonomiczne, edukacyjne i kontrolne)⁶⁶. Celem tych instrumentów ma być kształtowanie środowiskowej gospodarki morskiej poprzez wpływ na intensywność działalności człowieka, stopień zakłóceń w ekosystemach morskich, lokalizację i terminy przedsięwzięć, identyfikację i zanieczyszczenie wód morskich. Jednym z elementów przygotowawczych do opracowania i realizacji krajowego programu ochrony wód morskich jest stworzenie ram administracyjnych umożliwiających uzgodnienie krajowego programu ochrony wód morskich przez prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej z organami odpowiedzialnymi za

⁶² Podobnie można uznać, że podejście systemowe jest obecnie dominujące zarówno wśród norm konwencji helsińskiej, jak i w prawie Unii Europejskiej. Por. D. P y ć, *Prawo Oceanu Światowego*, Gdańsk 2011, s. 102.

⁶³ Art. 61n ust. 3 pkt 10 ustawy Prawo wodne.

⁶⁴ Sposoby i metody poboru wód mają zostać określone przez ministra właściwego ds. środowiska w drodze rozporządzenia. Por. art. 155d ustawy Prawo wodne.

⁶⁵ *Prawo wodne. Komentarz, op.cit.*, s. 358, 359.

⁶⁶ Art. 61r ustawy Prawo wodne.

sfery działalności, z których mogą pochodzić presje na stan środowiska wód morskich⁶⁷.

9. UNIJNA STRATEGIA DLA REGIONU MORZA BAŁTYCKIEGO

Wraz z rozszerzeniem UE w 2004 r. w sposób diametralny zmieniło się spojrzenie Unii na region Morza Bałtyckiego. Po pierwsze, region ten stał się bardziej koherentny, ponieważ Bałtyk stał się morzem wewnętrznym UE. Po drugie, region ten znalazł się w centrum zainteresowania UE ze względu na liczne problemy strukturalne, społeczne, środowiskowe i ekonomiczne, z którymi od 2004 r. Unia musiała zacząć się mierzyć. Odpowiedzią na te wyzwania stało się stworzenie *Strategii UE dla regionu Morza Bałtyckiego* (EUSBSR) – pierwszej makroregionalnej strategii Unii Europejskiej⁶⁸. Strategia ta została przyjęta przez Komisję Europejską w czerwcu 2009 r., a oficjalnie zatwierdzona 26.10.2009 r. na posiedzeniu Rady Europejskiej. Plan działania, przygotowany przez Komisję, obejmuje 80 projektów służących realizacji 15 powiązanych ze sobą priorytetów. Projekty te zakładają lepszą ochronę środowiska (np. zmniejszenie stężenia azotanów i fosforanów w Morzu Bałtyckim), wysiłki na rzecz poprawy dobrobytu (np. promowanie przedsiębiorczości), lepszą dostępność (np. poprawę połączeń transportowych) oraz promowanie bezpieczeństwa (np. poprzez efektywniejsze reagowanie w razie wypadków).

W ramach strategii UE dla regionu Morza Bałtyckiego przewidziano trzy cele priorytetowe, które wpisują się w założenia środowiskowej gospodarki morskiej⁶⁹. Są to:

- ochrona morza,
- poprawa połączeń w regionie,
- wzrost dobrobytu.

Cele te na pierwszy rzut oka mogą być ze sobą sprzeczne. Ochrona morza jest trudna do pogodzenia z poprawą połączeń w regionie, które w sposób nierozzerwalny wiążą się z rozwojem infrastruktury i zwiększeniem zanieczyszczeń emitowanych przez sektor transportowy. Podobnie wzrost dobrobytu osiągnąć przez rozwój gospodarki w regionie jest związany z presją na środowisko naturalne. Odpowiedzią na powyższe wyzwania wydaje się być właśnie środowiskowa gospodarka morska, która z założenia łączy ochronę środowiska z inwestycjami infrastrukturalnymi i rozwojem gospodarczym.

Polska jest aktywnym i ważnym uczestnikiem tej strategii. Istotna jest również jej rola we wdrażaniu środowiskowej gospodarki morskiej. Wystarczy wskazać,

⁶⁷ *Prawo wodne. Komentarz, op.cit.*, s. 362.

⁶⁸ R. Bengtsson, *An EU Strategy for the Baltic Sea Region: Good Intentions Meet Complex Challenges*. European Policy Analysis 2009, iss. 9, s. 1.

⁶⁹ http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperate/baltic/index_en.cfm (05.05.2014).

że Polska została wybrana na koordynatora obszarów priorytetowych (OP), kluczowych dla wdrażania środowiskowej gospodarki morskiej: OP ochrona przed biogenami (przeciwdziałanie eutrofizacji), OP innowacje i OP kultura. Polska została także liderem w realizacji niektórych projektów flagowych, takich jak:

- Ocena potrzeb w zakresie usuwania broni chemicznej,
- CHEMSEA: Amunicja chemiczna – poszukiwania i ewaluacja,
- Usunięcie pozostałych barier dla jednolitego rynku,
- Rozwój pogłębionej współpracy w zakresie technologii środowiskowych dla tworzenia nowych rozwiązań biznesowych,
- Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich,
- Promowanie dziedzictwa kulturowego i unikalnych krajobrazów,
- PartiSEApate – zarządzanie na różnych poziomach w planowaniu przestrzennym obszarów morskich regionu Morza Bałtyckiego,
- Sieć Współpracy SUBMARINER: Działania i inicjatywy na rzecz innowacyjnego i zrównoważonego korzystania z zasobów Morza Bałtyckiego.

PODSUMOWANIE

Przedstawione rozważania dowodzą w sposób jednoznaczny, że środowiskowa gospodarka morska i jej wdrażanie jest obowiązkiem wynikającym nie tylko z uwarunkowań prawnych (krajowych i międzynarodowych) czy politycznych. Jest ona koniecznością warunkującą dalszy rozwój regionu Morza Bałtyckiego. Uwarunkowania przestrzenne, ekosystemowe, a także polityczne i prawne sprawiają, że środowiskowa gospodarka morska staje się fundamentem rozwoju regionu Morza Bałtyckiego.

JANINA CIECHANOWICZ-MCLEAN
MACIEJ NYKA

BASIC PRESUMPTIONS OF ENVIRONMENTAL MARITIME ECONOMY

(Summary)

Maritime economy is one of the fields of economy of coastal states. The article tries to identify the legal framework of environmental maritime economy, as the environmental conditions influence and shape the maritime economy in a contemporary world. Environmental maritime economy is a consequence of coexistence of three fields of law. Economic law, environmental law and maritime law. Those fields of law, which has been extracted from the body of law in an artificial way by using the objective criteria but still they are deeply interrelated and the borders between them are blurred. Sustainable development principle is one of the main indicators of how the environmental maritime economy should function. Legal framework, international law, EU law and Polish internal law try to precise the exact meaning of sustainable development in the sphere of economic use of maritime resources. This is specially complicated as the ecosystem of the Baltic Sea is highly vulnerable and lots of environmental pressure is being putted on it. Successful implementation of environmental maritime economy should result in achieving prosperous economic activity that will be taking place in the environment of a good quality.