

Marek GÓRSKI

Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Szczeciński
Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Łódzki

OCHRONA WÓD MORSKICH W ŚWIETLE PRAWA UNIJNEGO I MIĘDZYNARODOWEGO

SALT WATER PROTECTION IN THE LIGHT OF EUROPEAN UNION AND INTERNATIONAL LAWS

Opracowanie omawia system przepisów prawa międzynarodowego i unijnego dotyczących ochrony środowiska morskiego. Szczególną uwagę zwrócono na postanowienia ramowej dyrektywy morskiej z 2008 r. W opracowaniu podkreślono kompleksowe podejście omawianych aktów do problemów ochrony środowiska morskiego. Z takiego podejścia wynika konieczność stosowania różnorodnych środków ochronnych. Polskie prawo wewnętrzne będzie musiało być dostosowane do tych wymagań także w sposób kompleksowy.

The paper analysed the system of the recipes of the international and EU law relating to the protections of the sea environment. The special attention was turned on the recipes of “the frame sea directive” from 2008 r. The complex approach of analysed acts was underlined in the study to the problems of the protection of the sea environment. The necessity of applying the varied protective centres results from such approach. The Polish internal law had to also be adapted to these requirements in the complex way.

1. Wprowadzenie

Prawo unijne zagadnieniem ochrony wód morskich interesowało się już od dość dawna, jednak w ostatnim czasie zagadnienie to zyskało na znaczeniu poprzez przyjęcie aktu o charakterze dyrektywy ramowej, konstruującego zespół wymagań adresowanych do państw członkowskich, związanych z opracowaniem kompleksowych strategii dotyczących ochrony środowiska morskiego. Chodzi tu o dyrektywę Parlamentu Euro-

pejskiego i Rady 2008/56/WE z dnia 17 czerwca 2008 r. ustanawiającą ramy działań Wspólnoty w dziedzinie polityki środowiska morskiego¹, zwaną „dyrektywą ramową w sprawie strategii morskiej” (ramową dyrektywą morską – RDM). Dyrektywa wymaga transpozycji do prawa wewnętrznego państw członkowskich w terminie dwóch lat od dnia jej wejścia w życie, czyli do 15 lipca 2010 r., do maja 2010 r. nie pojawiły się jednak w Sejmie projekty aktów prawnych związanych z transpozycją dyrektywy.

Nowa dyrektywa ramowa propaguje kompleksowe podejście do problemów ochrony środowiska morskiego już w preambule zaznaczając, że środowisko morskie jest cennym dziedzictwem, które należy chronić, zachować oraz - w miarę możliwości - odnawiać w sposób pozwalający w ostatecznym rozrachunku na utrzymanie różnorodności biologicznej oraz zachowanie zróżnicowanego i dynamicznego charakteru oceanów i mórz. Kompleksowe podejście ma oznaczać współdziałanie wszystkich przepisów istotnych dla ochrony środowiska morskiego, w szczególności przepisów dotyczących ochrony różnorodności biologicznej, ochrony przed zanieczyszczeniem, wykonywania rybołówstwa. Kompleksowość to również współdziałanie dla uzyskania założonego celu przepisów międzynarodowych, unijnych i przepisów wewnętrznych państw członkowskich. Z takich też punktów widzenia dokonana zostanie dalsza analiza regulacji unijnych wiążących się z ochroną środowiska morskiego, ograniczając ją jednak do regulacji unijnych i krótkiego wprowadzenia odwołującego się do regulacji międzynarodowych. Polskie regulacje wewnętrzne nie będą badane, bowiem ich aktualny kształt będzie musiał być przebudowany dla ich dostosowania do wymagań unijnych, ograniczone są także ramy niniejszego opracowania. Celem opracowania jest wskazanie punktów węzłowych, które przy konstruowaniu przepisów wewnętrznych będą musiały być wzięte pod uwagę.

2. Ochrona wód morskich w prawie międzynarodowym

Ramowa dyrektywa morską zakłada, że wdrożenie jej postanowień powinno służyć wypełnieniu istotnych zobowiązań dotyczących ochrony środowiska morskiego przed zanieczyszczeniem, a podjętych zarówno przez Unię Europejską, jak i państwa członkowskie, w ramach kilku umów międzynarodowych. Chodzi tu zwłaszcza o Konwencję Narodów Zjednoczonych o prawie morza (UNCLOS) zatwierdzoną decyzją Rady 98/392/WE z dnia 23 marca 1998 r.² W grę wchodzi również - Konwencja o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego³ zatwierdzona decyzją Rady 94/157/WE⁴, Konwencja o ochronie środowiska morskiego północno-wschodniego Atlantyku⁵, zatwierdzona decyzją Rady 98/249/WE⁶, jej nowy załącznik V w sprawie ochrony i zachowania ekosystemów i różnorodności biologicznej obszaru morskiego oraz odpowia-

¹ Dz.Urz.UE L.2008.164.19;

² Decyzja Rady z dnia 23 marca 1998 r. dotycząca zawarcia przez Wspólnotę Europejską Konwencji Narodów Zjednoczonych z dnia 10 grudnia 1982 r. o prawie morza i Porozumienia z dnia 28 lipca 1994 r. odnoszącego się do stosowania jego części XI - Dz.Urz.UE L.1998.179.1

³ Podpisaną w Helsinkach w kwietniu 1992 r.

⁴ Decyzja Rady z dnia 21 lutego 1994 r. w sprawie zawarcia, w imieniu Wspólnoty, Konwencji o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego (Konwencji z Helsinek, zmienionej w 1992 r.) - Dz.Urz.UE L.1994.73.19;

⁵ Podpisaną w Paryżu we wrześniu 1992 r.

⁶ Decyzja Rady z dnia 7 października 1997 r. w sprawie zawarcia Konwencji o ochronie środowiska morskiego obszaru Północno-Wschodniego Atlantyku - Dz.Urz.UE L.1998.104.1 z późn.zm.

dający mu dodatek 3, zatwierdzony decyzją Rady 2000/340/WE⁷, Konwencja o ochronie środowiska morskiego i obszaru przybrzeżnego Morza Śródziemnego⁸, zatwierdzona decyzją Rady 77/585/EWG⁹ oraz jej zmiany z 1995 r., zatwierdzone decyzją Rady 1999/802/WE¹⁰, Protokół dotyczący ochrony Morza Śródziemnego przed zanieczyszczeniami ze źródeł lądowych¹¹, zatwierdzony decyzją Rady 83/101/EWG¹² i jego zmiany z 1996 r., zatwierdzone decyzją Rady 1999/801/WE¹³. Dyrektywa ramowa odwołuje się także do zobowiązań w zakresie ochrony środowiska morskiego przed zanieczyszczeniem podjętych przez państwa członkowskie w ramach Konwencji o ochronie Morza Czarnego przed zanieczyszczeniem¹⁴, której Wspólnota jeszcze nie jest stroną, lecz ma jedynie status obserwatora. Z wykazu widać wyraźnie, że w stosunku do wielu umów Unia jest w sposób formalny ich stroną, stwarza to więc podstawę do podejmowania działań służących ich wykonaniu, w tym tworzenia norm prawa pochodnego. Wymienione jednakże zostały tu tylko umowy o charakterze regionalnym, którymi państwa członkowskie zainteresowane są w sposób bezpośredni, dla ochrony morza istotne znaczenie ma także co najmniej kilka umów globalnych, dalej również krótko omówionych.

Pierwsze poważniejsze próby prawnego uregulowania problemu zanieczyszczenia wód morskich podjęto w XIX wieku. Pojawiły się wówczas pierwsze akty prawne dotyczące warunków usuwania śmieci, odpadów i nieczystości do wód w rejonie miast portowych. Te jednostronne akty o lokalnym znaczeniu miały charakter porządkowy¹⁵. Pierwsze rozwiązania międzynarodowe problemu zanieczyszczenia mórz miały charakter dobrowolny, co w praktyce podważało ich skuteczność. Szybki rozwój transportu morskiego po I wojnie światowej spowodował konieczność skuteczniejszego przeciwdziałania rosnącemu zanieczyszczeniu mórz olejami pochodzącymi ze statków. Pierwszą międzynarodową umową dotyczącą tej kwestii stała się Konwencja o zapobieganiu zanieczyszczeniu morza olejami¹⁶. Z upływem lat okazało się, że statki są również poważnym źródłem innych, poza olejem, rodzajów zanieczyszczeń zagrażających morzu, co stało się podstawą do podjęcia prac i podpisania tzw. Konwencji Marpol o zapobieganiu zanieczyszczeniu morza przez statki, przyjętej 2 listopada 1973 r. podczas konferencji dyplomatycznej w Londynie¹⁷.

⁷ Decyzja Rady z dnia 8 maja 2000 r. dotycząca zatwierdzenia, w imieniu Wspólnoty, nowego załącznika V do Konwencji o ochronie środowiska morskiego obszaru Północno-Wschodniego Atlantyku w sprawie ochrony i zachowania ekosystemów i różnorodności biologicznej obszaru morskiego oraz odpowiadającego dodatku 3 - Dz.Urz.UE L.2000.118.44;

⁸ Podpisanej w Barcelonie w 1976 r.

⁹ Decyzja Rady z dnia 25 lipca 1977 r. w sprawie zawarcia Konwencji o ochronie Morza Śródziemnego przed zanieczyszczeniem i Protokołu o zapobieganiu zanieczyszczeniu Morza Śródziemnego przez zatapianie w nim odpadów ze statków i statków powietrznych - Dz.Urz.UE L.1977.240.1

¹⁰ Decyzja Rady z dnia 22 października 1999 r. w sprawie przyjęcia zmian Konwencji w sprawie ochrony Morza Śródziemnego przed zanieczyszczeniem oraz Protokołu o zapobieganiu zanieczyszczeniu przez zatapianie odpadów ze statków i statków powietrznych (Konwencja z Barcelony) - Dz.Urz. UE L.1999.322.32

¹¹ Podpisany w Atenach w 1980 r.

¹² Decyzja Rady z dnia 28 lutego 1983 r. w sprawie zawarcia Protokołu dotyczącego ochrony Morza Śródziemnego przed zanieczyszczeniem ze źródeł lądowych - Dz.Urz.UE L.1983.67.1 z późn.zm.

¹³ Decyzja Rady z dnia 22 października 1999 r. w sprawie przyjęcia zmian do Protokołu dotyczącego ochrony Morza Śródziemnego przed zanieczyszczeniem ze źródeł lądowych (Konwencja z Barcelony) - Dz.Urz.UE L.1999.322.18

¹⁴ Przyjętej w Bukareszcie w 1992 r.

¹⁵ Zob. np. M. Mataczyński - Ochrona środowiska morskiego przed zanieczyszczeniami ze statków, Gdańsk 1980, s. 11-12

¹⁶ Konwencja londyńska z 12 maja 1954 r. (Oilpol 1954 r.) Międzynarodowa konwencja o zapobieganiu zanieczyszczeniu morza olejami 1954; weszła w życie 26 maja 1958 r. (ratyfikowana przez Polskę), Dz. U. z 1961 r., nr 28, poz. 135 – załącznik z późn. zm.

¹⁷ Konwencja Marpol z 2 listopada 1973 r. - Międzynarodowa Konwencja o zapobieganiu zanieczyszczeniu

Konwencja składa się z części ogólnej (tzw. formalno-prawnej), dwóch protokołów oraz pięciu aneksów technicznych, zawierających szczegółowe zasady odnoszące się do zapobiegania różnego rodzaju zanieczyszczeniom:

- olejami (aneks I),
- szkodliwymi ładunkami płynnymi przewożonymi luzem (chemikalia) (aneks II),
- szkodliwymi substancjami przewożonymi w formie opakowanej (aneks III),
- ściekami sanitarnymi (aneks IV),
- odpadami (aneks V).

Przepisy Konwencji dotyczą nie tylko statków, lecz również nakładają na państwa - strony Konwencji obowiązek wyposażenia portów, przystani i stoczni w instalacje odbiorcze do resztek olejowych i zaolejonej wody, pozostałości ładunków chemicznych, ścieków sanitarnych oraz śmieci.

Konwencja zakłada, że każdy statek powinien mieć certyfikat wystawiony przez państwo bandery (lub inną stronę Konwencji) stwierdzający, że został on odpowiednio wyposażony i skonstruowany z punktu widzenia ochrony morza przed zanieczyszczeniem. Organy kontrolne Państw-stron Konwencji uprawnione są do badania zarówno samego certyfikatu, jak i zgodności jego postanowień ze stanem rzeczywistym. Jeżeli w wyniku badań organ kontrolny dojdzie do wniosku, że eksploatacja statku stanowi groźbę dla środowiska morskiego, wówczas statek może nie być wpuszczony do portu lub otrzyma zakaz wypływania z portu (art. 5 pkt 3). To samo dotyczy statków państw, które nie podpisały Konwencji (art. 5 pkt 4).

Uzupełnieniem Konwencji Marpol są przepisy normujące zasady odpowiedzialności cywilnej z tytułu szkód wyrządzonych zanieczyszczeniem morza. W grupie tych aktów należałoby przede wszystkim wymienić Konwencję o odpowiedzialności cywilnej za szkody spowodowane zanieczyszczeniem olejami z 1992 r.¹⁸, Konwencję o utworzeniu Międzynarodowego Funduszu Odszkodowań za Szkody Spowodowane Zanieczyszczeniem Olejami z 1992 r. (Konwencja o Funduszu z 1992 r.)¹⁹ oraz Konwencję o odpowiedzialności cywilnej za szkody spowodowane zanieczyszczeniem olejami bunkrowymi, przyjętą przez Międzynarodową Organizację Morską w Londynie w dniu 23 marca 2001 r.²⁰

W zespole aktów prawa międzynarodowego podejmujących zagadnienia związane z ochroną środowiska morskiego punkt wyjścia tworzą jednak obecnie ogólne postanowienia zawarte w konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza, sporządzonej w Montego Bay dnia 10 grudnia 1982 r. (konwencja UNCLOS)²¹. Kwestiom ochrony i zachowania środowiska morskiego poświęcono przede wszystkim szereg przepisów zawartych w części XII (art. 192 – 236), chociaż nie tylko.

Konwencja przyjmuje ideę ochrony zintegrowanej polegającą na założeniu, że obowiązkiem państw, stosujących środki zmierzające do zapobiegania, zmniejszania i kontroli zanieczyszczenia środowiska morskiego, jest działanie w taki sposób, aby nie przemieścić szkody lub zagrożeń, bezpośrednio lub pośrednio, z jednego obszaru na

morza przez statki weszła w życie 2 października 1983 r. (ratyfikowana przez Polskę), Dz. U. z 1987 r., nr 17, poz. 101 – załącznik z późn. zm., wprowadzona: Dz. U. z 1987 r., nr 17, poz. 102;

¹⁸ Dz. U. z 2001 r. nr 136 poz. 1527 z późn. zm.

¹⁹ Dz. U. z 2001 r. nr 136 poz. 1530 z późn. zm.; 26 czerwca 2008 r. przyjęta została ustawa upoważniająca do ratyfikacji Protokołu z 2003 r. do Międzynarodowej konwencji o utworzeniu Międzynarodowego Funduszu Odszkodowań za Szkody Spowodowane Zanieczyszczeniem Olejami z 1992 r., sporządzonego w Londynie dnia 16 maja 2003 r. - Dz.U.2008.145.912;

²⁰ Dz. U. 2008 r. nr 148 poz. 939.

²¹ Dz. U. z 2002r., nr 59, poz. 543 - załącznik.

inny, oraz aby nie przekształcić jednego typu zanieczyszczenia w inny. Art. 192 konwencji nakłada na wszystkie państwa – sygnatariuszy umowy ogólny obowiązek ochrony i zachowania środowiska morskiego, przy przyjęciu znanego z innych aktów prawa międzynarodowego założenia, że państwa mają suwerenne prawo do eksploatacji swoich zasobów naturalnych stosownie do ich polityki w dziedzinie ochrony środowiska i zgodnie z ich obowiązkiem ochrony i zachowania środowiska morskiego (art. 193). Działania te powinny służyć osiągnięciu następujących celów polegających na ograniczaniu –

- a) wprowadzania toksycznych, szkodliwych lub niebezpiecznych substancji, szczególnie takich, które mają charakter trwały, ze źródeł lądowych, z atmosfery lub poprzez atmosferę albo w następstwie zatapiania;
- b) zanieczyszczenia ze statków oraz z instalacji i urządzeń używanych do badania lub eksploatacji zasobów naturalnych dna i podziemia morskiego, zwłaszcza poprzez zapobieganie wypadkom i likwidację nadzwyczajnych zagrożeń, zapewnianie bezpieczeństwa prac prowadzonych na morzu, zapobieganie umyślnym i nieumyślnym zrzutom oraz poprzez uregulowania dotyczące projektowania, budowy, wyposażenia, eksploatacji i składu załogi statków;
- c) zanieczyszczenia z innych instalacji i urządzeń eksploatowanych w środowisku morskim.

Postanowienia Konwencji UNCLOS są uzupełniane zarówno na szczeblu globalnym, postanowieniami umów szczegółowych typu konwencja Marpol, jak i na szczeblu regionalnym umowami dotyczącymi ochrony określonych akwenów morskich. Z punktu widzenia Polski podstawowe znaczenie mają tutaj konwencje helsińskie.

Konwencja o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego przed zanieczyszczeniem została przyjęta 22 marca 1974 r.²² w Helsinkach. W ówczesnym czasie Konwencja była traktowana jako wzorcowy akt prawa międzynarodowego w zakresie ochrony morza, jednak z upływem czasu jej postanowienia się zdezaktualizowały, zostały więc rozbudowane i uzupełnione przepisami nowego aktu w postaci Konwencji o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego - Konwencji Helsińskiej z 1992 r.²³. Konwencja przede wszystkim zobowiązuje umawiające się państwa do podejmowania wszelkich działań, które są niezbędne do zapewnienia ochrony środowiska morskiego Bałtyku oraz odbudowy ekologicznej regionu bałtyckiego (art. 3). Jako główne założenie przyjęto zasadę, iż na sprawcy zanieczyszczenia środowiska ciążyą konsekwencje finansowe (zasada „zanieczyszczający płaci”). Według postanowień Konwencji substancje ze źródeł punktowych mogą być odprowadzane bezpośrednio lub pośrednio do środowiska w regionie bałtyckim tylko po uzyskaniu specjalnego czasowego zezwolenia, wydanego przez odpowiednie władze państwowe.

W dużej mierze Konwencja poświęcona jest także kwestiom zapobiegania zanieczyszczenia przez statki. Przepisy wprowadzają zakaz usuwania ze statków do wód Bałtyku ścieków oraz innych odpadów zawierających substancje szkodliwe dla środowiska morskiego. Konwencja wprowadziła również zasadę wdrażania „najlepszych dostępnych technologii” i „najlepszych praktyk ekologicznych” w celu eliminacji zanie-

²² Konwencja Helsińska z 22 marca 1974 r. - Konwencja o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego (ratyfikowana przez Polskę), Dz. U. z 1980 r., nr 18, poz. 64 – załącznik; wprowadzona: Dz. U. z 1980 r., nr 18, poz. 65.

²³ The Convention on the Protection of the Marine Environment of the Baltic Sea Area (Helsinki, 9 April 1992) - Official Journal of the European Communities, No L 73/19, 16.03.1994; konwencja w 2000 r. została ratyfikowana przez Polskę - Dz. U. nr 28, poz.346 z późn. zm.

czyszczeń, także zobowiązała do dokonywania ocen oddziaływania na środowisko dla nowo podejmowanych przedsięwzięć mogących wywierać negatywny wpływ na środowisko morskie.

3. Ramowa dyrektywa morska

Celem dyrektywy jest zastosowanie do zarządzania działalnością człowieka, odnoszącą się do środowiska morskiego, podejścia opartego na zachowaniu ekosystemu i jednoczesnym umożliwieniu zrównoważonego użytkowania zasobów i usług morskich. Stosując takie podejście należy równocześnie dać pierwszeństwo działaniom zmierzającym do osiągnięcia lub utrzymania dobrego stanu środowiska morskiego Wspólnoty, do dalszej jego ochrony i zachowania oraz do zapobiegania dalszemu pogarszaniu jego stanu. Dla osiągnięcia takich efektów konieczne są odpowiednie ramy prawne, których stworzeniu mają służyć postanowienia dyrektywy. Zgodnie z tezą 9 preambuły te ramy prawne powinny określać ogólne zasady działania i umożliwiać podejmowanie „działań skoordynowanych, zgodnych i odpowiednio zintegrowanych z działaniami prowadzonymi na podstawie innych przepisów Wspólnoty oraz umów międzynarodowych”, powinny również wspierać włączanie zagadnień dotyczących środowiska do innych polityk, takich jak wspólna polityka rybołówstwa czy wspólna polityka rolna. W konsekwencji każde państwo członkowskie powinno opracować własną strategię dla swoich wód morskich, w której uwzględniona zostanie specyfika tych wód, ale która będzie jednocześnie uwzględniać ogólne perspektywy danego regionu lub podregionu morskiego i będzie służyć wdrażaniu ogólnych celów Unii związanych z ochroną środowiska. Ze względu na transgraniczny charakter środowiska morskiego państwa powinny ze sobą tak współpracować, aby zapewnić koordynację poszczególnych strategii morskich.

Dyrektywa podkreśla, że dla osiągnięcia zakładanych celów podstawowe znaczenie będzie miało zapewnienie połączenia celów związanych z ochroną, środków związanych z zarządzaniem oraz działań dotyczących monitorowania i oceny, ustanowionych dla środków ochrony obszarowej (przestrzennej), takich jak specjalne obszary ochrony, obszary specjalnej ochrony lub chronione obszary morskie. Przygotowanie i realizacja strategii będą skuteczne tylko wówczas, gdy strategię zostaną opracowane na podstawie solidnej wiedzy o stanie środowiska morskiego na danym obszarze i jak najlepiej dostosowane do potrzeb występujących na danych wodach.

W związku z tym działania związane z przygotowaniem odpowiednich dokumentów należałoby prowadzić według pewnego schematu, pozwalającego na spełnienie wskazanych wyżej założeń. Schemat ten według postanowień dyrektywy obejmować powinien –

- 1) analizę cech lub właściwości presji i oddziaływania na wody morskie będące w jurysdykcji danego państwa, przy czym należałoby dokonać identyfikacji głównych źródeł presji i oddziaływań na wody, a także przeprowadzić analizę ekonomiczną i społeczną ich użytkowania oraz kosztów degradacji środowiska morskiego,
- 2) w kolejnym etapie państwa powinny określić dla swoich wód morskich zbiór właściwości dobrego stanu środowiska, w tym celu należałoby ustanowić przepisy określające odpowiednie kryteria i standardy metodologiczne,
- 3) dalszym wymaganym działaniem powinno być określenie celów środowiskowych oraz utworzenie programów monitorowania umożliwiających prowadzenie stałej i regularnej oceny stanu określonych wód morskich,

- 4) następnie państwo powinno opracować i realizować programy stosowania środków mających na celu osiągnięcie lub utrzymanie dobrego stanu środowiska na takich wodach, przy jednoczesnym spełnieniu obowiązujących wspólnotowych i międzynarodowych wymogów oraz z uwzględnieniem potrzeb danego regionu lub podregionu morskiego

Dyrektywa wymaga, aby niezbędne działania były prowadzone z uwzględnieniem najważniejszych zasad ochrony środowiska, a więc w pierwszym rzędzie – co bardzo znaczące – zasady ostrożności, a także zasad podejmowania działania zapobiegawczego, naprawiania szkody w środowisku, przede wszystkim u źródła, oraz zasady „zanieczyszczający płaci”. Należy również wziąć pod uwagę dynamiczny charakter ekosystemów morskich i ich naturalną zmienność, także fakt, że presje i oddziaływanie na nie mogą się różnić wraz z ewolucją charakteru działalności człowieka oraz zmianami klimatu. W związku z tymi uwarunkowaniami programy środków na rzecz ochrony środowiska morskiego i zarządzania nim powinny być elastyczne i możliwe do dostosowania do zmian, a także powinny uwzględniać rozwój naukowy i technologiczny, należy więc ustanowić również przepisy pozwalające na regularną aktualizację strategii morskich. Strategie muszą być opracowywane i realizowane z udziałem społeczeństwa, należy zapewnić pełen dostęp do informacji z nimi związanych.

Ochrona środowiska należy do tzw. kompetencji współdzielonych Unii i państw członkowskich²⁴, z prawnego więc punktu widzenia istotne jest podkreślenie, że zagadnienia regulowane przepisami dyrektywy należą do tego rodzaju spraw, gdzie konieczna jest inicjatywa organów Unii i współdziałanie państw członkowskich, wyłączone jest więc stosowanie zasady subsydiarności. W preambule podkreślono również, że dyrektywa nie narusza praw podstawowych i jest zgodna z zasadami uznanymi w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej²⁵, w szczególności z jej art. 37 mającym na celu wspieranie uwzględniania w politykach wspólnotowych gwarancji wysokiego poziomu ochrony środowiska i poprawy jego jakości zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju.

W rozumieniu dyrektywy (art. 1 ust. 1) strategia morska ma być zespołem działań niezbędnych dla osiągnięcia lub utrzymania dobrego stanu ekologicznego środowiska morskiego, przy czym efekt taki powinien być osiągnięty w terminie do 2020 r. Strategia ma być realizowana zgodnie z planem działania, podzielonym na dwa etapy, w ramach których poszczególne działania powinny zostać zrealizowane w ustalonych terminach. Dla etapu przygotowania przewidziano następujące działania i terminy ich realizacji –

- a) dokonanie wstępnej oceny obecnego stanu środowiska danych wód oraz oddziaływania na nie wynikającego z działalności człowieka, zgodnie z wytycznymi określonymi w art. 8 - w terminie do dnia 15 lipca 2012 r.;
- b) ustalenie dobrego stanu środowiska dla danych wód (zgodnie z art. 9 ust. 10 - w terminie do dnia 15 lipca 2012 r.;
- c) określenie szeregu celów środowiskowych i związanych z nimi wskaźników, według wytycznych z art. 10 ust. 1 - w terminie do dnia 15 lipca 2012 r.;
- d) opracowanie i wdrożenie programu monitorowania dla bieżącej oceny oraz regularnego uaktualniania celów (zgodnie z art. 11 ust. 1) - w terminie do dnia 15 lipca 2014 r., chyba że w odpowiednich przepisach wspólnotowych ustalono terminy odmienne.

Z kolei w etapie wykonawczym należy opracować program (stosowania) środków mających na celu osiągnięcie lub zachowanie dobrego stanu środowiska (według wytycznych z art. 13 ust. 1-3), nie później niż do 2015 r., oraz zapewnić jego wdrożenie w ciągu kolejnego roku. Wykonywanie w pełnym zakresie strategii morskich powinno więc najpóźniej zacząć się w 2016 roku.

²⁴ Art. 2 ust. 3 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej - Dz.U.2004.90.864/2 z późn.zm.

²⁵ Dz.Urz.UE C.2007.303.1

Dyrektywa zawiera kilka załączników, zawierających dość szczegółowe wytyczne służące wykonywaniu jej przepisów. Załączniki ustalają m.in. wskaźniki jakości dotyczące określania dobrego stanu środowiska, przykładowy wykaz właściwości, które należy uwzględnić przy ustalaniu celów środowiskowych czy wytyczne dotyczące opracowywania programów monitorowania i programów środków. Te ostatnie powinny między innymi zawierać środki ochrony przestrzennej, pozwalające na powstawanie spójnych i reprezentatywnych sieci chronionych obszarów morskich, obejmujących różnorodność tworzonych przez nie ekosystemów, takich jak specjalne obszary ochrony zgodnie z dyrektywą siedliskową, obszary specjalnej ochrony zgodnie z dyrektywą ptasią oraz chronione obszary morskie, tworzone zgodnie z ustaleniami Wspólnoty i zainteresowanych państw członkowskich w ramach umów międzynarodowych lub regionalnych.

Dyrektywa ma głównie charakter aktu koordynującego różnorakie działania służące ochronie środowiska morskiego, zakładającego konieczność wykorzystywania wszystkich dostępnych ku temu środków. Stąd, jak można było zauważyć, dość liczne są w niej odwołania do innych aktów prawnych i tworzonych nimi systemów ochronnych mających znaczenie dla ochrony środowiska morskiego. Szczególnie podkreślana jest rola przepisów dotyczących gospodarowania żywymi zasobami morza, ochrony różnorodności biologicznej oraz ochrony wód przed zanieczyszczeniem.

4. Regulacje prawne związane z gospodarowaniem żywymi zasobami morza

Zagadnienie gospodarowania żywymi zasobami morza jest według przepisów Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej zaliczane do zagadnień pozostających w wyłącznej kompetencji Unii (art. 3 ust. 1 pkt. d). Wskazany przepis tę dziedzinę kompetencji wyłącznej określa jako „zachowanie morskich zasobów biologicznych w ramach wspólnej polityki rybołówstwa”, kładąc więc nacisk przede wszystkim na funkcję ochronną podejmowanych działań. Zgodnie z art. 2 ust. 1 tegoż Traktatu przyznanie Unii wyłącznej kompetencji w określonej dziedzinie oznacza, że jedynie Unia może stanowić prawo oraz przyjmować akty prawnie wiążące, natomiast Państwa Członkowskie mogą to czynić wyłącznie z upoważnienia Unii lub w celu wykonania aktów Unii. Z tych względów przepisy dotyczące wspólnej polityki rybołówstwa z reguły są przyjmowane w aktach o charakterze rozporządzeń, obowiązujących bezpośrednio w skali całej Unii i w ten sposób w pełni ujednolicających regulację prawną.

Ramowa dyrektywa morska w konsekwencji zakłada, że środki dotyczące zarządzania rybołówstwem, służące kompleksowo rozumianej ochronie środowiska morskiego, mogą być stosowane właśnie w ramach wspólnej polityki rybołówstwa określonej w rozporządzeniu Rady (WE) nr 2371/2002 z dnia 20 grudnia 2002 r. w sprawie ochrony i zrównoważonej eksploatacji zasobów rybołówstwa²⁶, na podstawie opinii naukowców, w celu wspierania osiągnięcia celów wyznaczonych w dyrektywie morskiej. Z tych względów dopuszczalne jest nawet ustanawianie całkowitego zakazu połowów na niektórych obszarach, tak aby zapewnić integralność, strukturę i funkcjonowanie ekosystemów, które mają być utrzymane lub odtworzone, i - w razie potrzeby - aby chronić m.in. tarliska, wylęgarnie i żerowiska.

²⁶ Dz.Urz.U EL.2002.358.59 z późn. zm.

Wspólna polityka rybołówstwa obejmuje ochronę, zarządzanie oraz eksploatację żywych zasobów wodnych i akwakultury, a także przetwarzanie i obrót produktami rybołówstwa i akwakultury. Jej celem jest zapewnienie zrównoważonej eksploatacji żywych zasobów wodnych oraz akwakultury w kontekście stałego rozwoju. Głównym narzędziem realizacji polityki mają być wieloletnie plany zarządzania dla takich zasobów, co do których dane naukowe wskazują, iż znajdują się one w bezpiecznych granicach biologicznych lub na poziomie tych granic (nie zagraża im tzw. przełowienie). W przypadku zasobów poza takimi bezpiecznymi granicami absolutnym priorytetem powinno być przyjęcie wieloletnich planów ich regeneracji. Zrównoważona eksploatacja zasobów, dla których nie zostały stworzone żadne plany wieloletnie, powinna być zapewniona poprzez ustanowienie limitów połowowych bądź nakładu połowowego. Środkami realizacji polityki mogą być także ustalanie liczby i rodzaju statków rybackich uprawnionych do połowów, środki dotyczące konstrukcji narzędzi połowowych, ilości i rodzaju narzędzi połowowych na pokładzie, strefy ochronne i minimalne wymiary ochronne organizmów morskich.

Omawiając akty dotyczące ochrony żywych zasobów realizowanej głównie z gospodarczego punktu widzenia warto również wspomnieć o przepisach, realizujących w odniesieniu do żywych zasobów morza tzw. ochronę humanitarną. Przykładem może być rozporządzenie Rady (WE) nr 1185/2003 z dnia 26 czerwca 2003 r. w sprawie obcinania płetw rekinom na pokładach statków²⁷. Rozporządzenie realizuje cele ochrony gospodarczej, służącej zachowaniu populacji wskazanego gatunku, ale równocześnie, ograniczając zbędne cierpienia złowionych ryb, także i cele ochrony humanitarnej. Środkiem ochronnym jest zakaz stosowania takich praktyk.

5. Regulacje prawne dotyczące ochrony różnorodności biologicznej

Głównym aktem prawa międzynarodowego ustanawiającym zasady zintegrowanej ochrony różnorodności biologicznej jest podpisana w Rio de Janeiro w czerwcu 1992 r. Konwencja o różnorodności biologicznej²⁸, przyjęta decyzją Rady 93/626/EWG²⁹. W prawie unijnym założenia konwencji realizowane są przede wszystkim poprzez akty prawne wdrażające system obszarów ochronnych „Natura 2000”. Akty te to przede wszystkim dyrektywa Rady 92/43/EEC z dnia 21 maja 1992 roku w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory³⁰ oraz dyrektywa 79/409/EWG z 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikich ptaków³¹.

Na sieć Natura 2000 składają się wytypowane przez państwo, a następnie zaakceptowane przez Komisję Europejską „Specjalne Obszary Ochrony” gatunków i siedlisk,

²⁷ Dz.Urz.UE L.2003.167.1

²⁸ Dz.U.2002.184.1532

²⁹ Decyzja Rady z dnia 25 października 1993 r. dotycząca zawarcia Konwencji o różnorodności biologicznej - Dz.Urz.UEL.1993.309.1

³⁰ Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora (OJ L 206, 22/07/1992 P. 0007 – 0050, z późn.zm.); (tzw. dyrektywa siedliskowa);

³¹ w pierwotnej wersji Council Directive of 2 April 1979 on the conservation of wild birds (dyrektywa w sprawie ochrony dziko żyjących ptaków) - OJ L 103 25.04.79 p.1 (tzw. dyrektywa ptasia); od niedawna obowiązuje tekst skonsolidowany - Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa - Dz.Urz.UE L.2010.20.7

tworzone na podstawie Dyrektywy Siedliskowej, oraz „Obszary Specjalnej Ochrony” ptaków, tworzone na podstawie Dyrektywy Ptasiej. System Natura 2000 jest oparty o ideę utworzenia europejskiej sieci obszarów chronionych. Sieć obszarów chronionych ma być sposobem ustanowienia pewnego kompromisu, wprowadzającego taki model ochrony bioróżnorodności, który pozwalałby jednocześnie na użytkowanie środowiska przez człowieka.

Podstawę działania Natury 2000 stanowią głównie przepisy dyrektywy 92/43. W preambule jako swój główny cel dyrektywa wskazuje wspieranie zachowania różnorodności biologicznej przy jednoczesnym uwzględnieniu wymagań gospodarczych, społecznych, kulturowych i regionalnych. Przyczyniać ma się to do realizacji celu ogólnego, jakim jest trwały rozwój. Podkreślono także konieczność podjęcia działań ochronnych na poziomie wspólnotowym ze względu na często transgraniczny charakter tych zagrożeń, jak również wartość, jaką mają dotknięte nimi gatunki i siedliska przyrodnicze dla całej Wspólnoty Europejskiej jako część jej dziedzictwa naturalnego.

Zgodnie z najważniejszymi założeniami dyrektywy:

- państwo członkowskie ma obowiązek na obszarach Natury 2000 prowadzić działania ochronne, które zapewniają ochronę gatunków i siedlisk przyrodniczych (zachowanie siedlisk i gatunków we „właściwym stanie ochrony”),
- każde przedsięwzięcie lub plan mogące w istotny sposób oddziaływać na obszar Natura 2000 powinno podlegać określonej ocenie jego skutków, zaś odpowiednie władze mogą wyrazić zgodę na takie przedsięwzięcie lub plan, gdy upewnią się, że nie będzie on istotnie szkodzić siedliskom i gatunkom podlegającym ochronie.

Jako typy siedlisk przyrodniczych ważne dla Wspólnoty, dyrektywa wskazuje te, które spełniają jeden z przedstawionych wymogów:

- są zagrożone zanikiem w swoim naturalnym zasięgu;
- mają niewielki zasięg naturalny wynikający z regresji lub z powodu ograniczonego obszaru występowania, który wynika z jego wewnętrznych, przyrodniczych właściwości;
- stanowią wybitne przykłady typowych cech jednego lub więcej z obecnie dziewięciu (pierwotnie pięciu) regionów biogeograficznych: alpejskiego, atlantyckiego, kontynentalnego, makaronezyjskiego, śródziemnomorskiego, borealnego, stepowego, pannońskiego i czarnomorskiego.

Typy chronionych siedlisk przyrodniczych obejmują również obszary morskie, stąd ramowa dyrektywa morska uznaje, że działania podejmowane w związku z tworzeniem i funkcjonowaniem systemu Natura 2000, a także innych systemów obszarów chronionych, powinny być uznawane jako istotne środki realizujące strategię morską i do niej włączane.

6. Ochrona wód przed zanieczyszczeniem na gruncie prawa unijnego

Ochrona wód morskich przed zanieczyszczeniami jest realizowana dwoma nurtami regulacji. Po pierwsze są to przepisy związane z ochroną przed zanieczyszczeniem przez statki, oparte na sygnalizowanych w początkowej części opracowania umowach międzynarodowych, po drugie zaś przepisy dotyczące zanieczyszczeń pochodzących z lądu, wprowadzanych do wód morskich w sposób bezpośredni bądź pośrednio, poprzez cieki lądowe.

Ochrona przed zanieczyszczeniem przez statki to głównie regulacje prawno- międzynarodowe, zawarte we włączonych do prawa unijnego konwencjach. Uzupełniają je i rozwijają akty prawa unijnego, dotyczące zwykle różnorodnych szczegółowych zagadnień. Zwrócić tu uwagę należałoby w szczególności na trzy akty - dyrektywę 2000/59/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 listopada 2000 r. w sprawie portowych urządzeń do odbioru odpadów wytwarzanych przez statki i pozostałości ładunku³², rozporządzenie (WE) nr 782/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 kwietnia 2003 r. w sprawie zakazu stosowania związków cynoorganicznych na statkach³³ oraz dyrektywę 2005/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie zanieczyszczeń pochodzących ze statków oraz wprowadzenia sankcji, w tym sankcji karnych, za przestępstwa związane z zanieczyszczeniami³⁴.

Pierwszy z wskazanych aktów ma charakter uzupełniający wobec umów międzynarodowych wprowadzających zakaz usuwania do morza odpadów ze statków, w szczególności w obszarach przybrzeżnych. Dyrektywa zobowiązuje do wyposażenia w odpowiednie urządzenia odbiorcze wszystkich portów w państwach członkowskich. Zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci” koszty wyposażenia portów i funkcjonowania systemów powinny być uwzględnione w opłatach za korzystanie z urządzeń, równocześnie państwa powinny stworzyć skuteczne systemy kontroli i nadzoru nad przestrzeganiem zakazu usuwania odpadów do wód. Także pozostałości ładunku powinny być odprowadzane do urządzeń do odbioru odpadów zgodnie z Konwencją Marpol 73/78.

Rozporządzenie 782/2003 jest związane z postanowieniami konwencji o kontroli szkodliwych systemów przeciwporostowych stosowanych na statkach (Konwencja AFS), która została przyjęta w Londynie dnia 5 października 2001 r.³⁵. Konwencja AFS jest konwencją ramową umożliwiającą wprowadzenie zakazu stosowania szkodliwych systemów przeciwporostowych, używanych na statkach, zgodnie z wyraźnie określonymi procedurami, przy należyтым uwzględnieniu zasady przezorności. Jej upoważnienie realizuje w ramach prawa unijnego akt bezpośrednio obowiązujący w postaci rozporządzenia 782/2003. Podstawowym środkiem ochronnym jest zakaz stosowania związków cynoorganicznych działających jak biocydy.

Celem dyrektywy 2005/35/WE jest przede wszystkim zapewnienie gwarancji przestrzegania postanowień konwencji Marpol i ujednoczenie w skali Unii zasad odpowiedzialności z tytułu jej naruszenia. Postanowienia dyrektywy są uzupełniane przepisami decyzji ramowej Rady 2005/667/WSiSW z dnia 12 lipca 2005 r. w sprawie wzmocnienia uregulowań prawnokarnych w celu egzekwowania przepisów dotyczących zapobiegania zanieczyszczeniom pochodzącym ze statków³⁶. Dyrektywa wymaga, aby Państwa członkowskie zapewniły uznanie zrzutów substancji zanieczyszczających ze statków, w tym przypadków mniejszej wagi obejmujących takie zrzuty, jeśli dokonano ich umyślnie, przez niedbalstwo lub na skutek poważnego zaniedbania, za naruszenia prawa mające charakter przestępstw. Za przestępstwo powinno być także uznane podżeganie i pomocnictwo dotyczące tego rodzaju czynów. Państwa powinny także wprowadzić odpowiedzialność osób prawnych z takiego tytułu.

³² Dz.Urz.UE L.2000.332.81

³³ Dz.Urz.UE L.2003.115.1 z późn.zm.

³⁴ Dz.Urz.UEL.2005.255.11 z późn.zm.

³⁵ Dz.U.2008.134.851

³⁶ Dz.Urz.UE L.2005.255.164

Ochrona przed zanieczyszczeniem pochodzącym z lądu realizowana jest w oparciu o postanowienia Ramowej dyrektywy wodnej³⁷ (RDW) i szeregu dyrektyw szczegółowych. Najważniejszym założeniem i celem dyrektywy ramowej jest zapewnienie ochrony wód w państwach członkowskich UE poprzez działania służące:

- zapobieganiu dalszemu pogarszaniu się ich stanu,
- ochronie i polepszaniu stanu ekosystemów wodnych i lądowych w stosunku do ich potrzeb wodnych,
- promocji zrównoważonego wykorzystywania dostępnych zasobów wodnych.

Zakładane przez dyrektywę cele środowiskowe obejmują przede wszystkim

- 1) zapobieganie zanieczyszczeniu wód zarówno powierzchniowych, jak i podziemnych, oraz pogarszaniu się ich jakości, 2) odnowę zanieczyszczonych wód w takim stopniu, aby uzyskać ich „dobry stan”, przepisami dyrektywy ustalony dla wód powierzchniowych i dla wód podziemnych, najpóźniej w ciągu 16 lat od wejścia aktu w życie. RDW wymaga, aby odprowadzane do wód zanieczyszczenia nie naruszały zakładanego stanu jakości wód (dobry stan ekologiczny i dobry stan chemiczny), niezależnie od tego, co jest źródłem takiego zanieczyszczenia.

Zagadnienia szczegółowe związane z ochroną wód regulowane są całym kompleksem dyrektyw, w skład którego wchodzi obszerny zestaw aktów dotyczących zróżnicowanych zagadnień. W największym skrócie należałoby wskazać na ich dwie grupy – akty związane z ustalaniem wymagań jakościowych dla określonych kategorii wód oraz akty zakazujące bądź ograniczające zrzuty substancji zanieczyszczających do wód. W pierwszej grupie dla wód morskich szczególnie znaczenie mają dyrektywa 2006/7/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 lutego 2006 r. dotycząca zarządzania jakością wody w kąpieliskach i uchylająca dyrektywę 76/160/EWG³⁸ oraz dyrektywa 2006/113/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. w sprawie wymaganej jakości wód, w których żyją skorupiaki³⁹. W grupie drugiej dyrektywa 2006/11/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 lutego 2006 r. w sprawie zanieczyszczenia spowodowanego przez niektóre substancje niebezpieczne odprowadzane do środowiska wodnego Wspólnoty⁴⁰ oraz dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/105/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie środowiskowych norm jakości w dziedzinie polityki wodnej, zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy Rady 82/176/EWG, 83/513/EWG, 84/156/EWG, 84/491/EWG i 86/280/EWG oraz zmieniająca dyrektywę 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady⁴¹. Celem tej ostatniej jest stworzenie instrumentu pozwalającego na kontrolę emisji do środowiska wodnego oraz skutków emisji określonych substancji uznanych za niebezpieczne.

³⁷ Dyrektywa nr 2000/60/EC z 23 października 2000 w sprawie ustanowienia założeń dla działalności Wspólnoty w dziedzinie polityki – Dz.Urz. UE L.2000.327.1

³⁸ Dz.Urz.UE L.2006.64.37

³⁹ Dz.Urz.UE L.2006.376.14

⁴⁰ Dz.Urz.UE L.2006.64.52

⁴¹ Dz.Urz.UE L.2008.348.84)

7. Podsumowanie

Dokonany wyżej przegląd, mający tylko bardzo podstawowy charakter, wskazuje jednak, że regulacja prawna dotycząca ochrony wód morskich, tworzona na szczeblu prawa unijnego, jest bardzo rozbudowana i ściśle powiązana z aktami prawa międzynarodowego. Przepisy te tworzą pewien system ochronny, zakładający zintegrowane podejście do ochrony środowiska morskiego, realizowane poprzez wykorzystanie i włączenie do niezbędnych działań bardzo różnorodnych środków prawnych. Wdrożenie wskazanych wymagań do prawa wewnętrznego musi w konsekwencji także opierać się na bardzo kompleksowym podejściu i całościowym spojrzeniu na problem, nie wystarczają tu zmiany o charakterze punktowym, dotyczące tylko wybranych przepisów. Wdrożenie ramowej dyrektywy morskiej nie będzie mogło się opierać tylko na stworzeniu podstaw prawnych do przyjmowania wymaganych strategii działania, strategie takie to zespoły działań, które muszą być prowadzone i przynosić określone efekty, w dodatku w wyznaczonym czasie. Transpozycja musi więc wziąć pod uwagę wiele różnych przepisów, regulujących prowadzenie niezbędnych działań.

