



EUROPEJSKA WSPÓLPRACA W ZAKRESIE OCHRONY ŚRODOWISKA NATURALNEGO

W międzynarodowym współdziałaniu i w walce z postępującą degradacją środowiska naturalnego Ziemi ważne miejsce zajmuje współpraca regionalna. Jej znaczenie było wielokrotnie podkreślane tak w pracach przygotowawczych, jak i podczas samej konferencji sztokholmskiej (5 - 16 czerwca 1972 r.). W przyjętej rezolucji dotyczącej międzynarodowych organizacyjnych skutków propozycji działania, uczestnicy konferencji podkreślali, iż są świadomi „[...] znaczenia regionalnej i subregionalnej współpracy w dziedzinie naturalnego środowiska człowieka i ważności roli międzynarodowych organizacji regionalnych”¹.

Bez przesady można chyba stwierdzić, że szczególne znaczenie w zakresie ochrony środowiska posiada współpraca w regionie europejskim. Dzieje się tak z kilku powodów. Europa, z uwagi na swój poziom rozwoju przemysłowego jest, obok Ameryki Północnej, regionem w którym środowisko człowieka jest najbardziej zagrożone. Równocześnie, z uwagi na swe dotychczasowe osiągnięcia i istniejącą już tradycję, tak w skali narodowej, jak i międzynarodowej, może ona dostarczyć zarówno przykładów rozwiązań modelowych dotyczących problemów subregionalnych — ochrony rzek międzynarodowych czy pewnych akwenów morskich — jak też wnieść poważny wkład w rozwiązanie problemów globalnych. Istotną przesłanką rozwoju współpracy europejskiej jest z jednej strony demonstrowane przez poszczególne państwa pozytywne stanowisko oraz stosunkowo wyrównany poziom rozwoju ekonomicznego, co zmniejsza zakres sprzeczności interesów, z drugiej zaś — nacisk europejskiej opinii publicznej.

Współpraca europejska ma już miejsce i może odbywać się na płaszczyźnie dwustronnej, w ramach europejskich organizacji międzynarodowych państw socjalistycznych i państw zachodnich, koncentrować się może wokół pewnych problemów subregionalnych i wreszcie, dotyczyć może problemów interesujących wszystkie państwa europejskie.

¹ UN doc. A (Conf. 48) CRP (4) Add 1, s. 1.

1. WSPÓLPRACA DWUSTRONNA

Z natury rzeczy jej przedmiotem są sprawy wymagające rozwiązania w drodze dwustronnych rokowań lub porozumień. Ochrona przyrody, ochrona wód czy powietrza przed zanieczyszczeniem wymaga często współpracy sąsiadujących ze sobą państw. Brak współdziałania powoduje, że środki ochrony podejmowane np. przez jedno państwo na rozdzielonych granicą rzekach lub zbiornikach wodnych nie będą skuteczne. Państwa sąsiadujące muszą też często rozwiązywać między sobą problemy wynikające z faktu, że niekiedy działania podejmowane na terytorium jednego z nich, wywołują szkody na terytorium drugiego.

Rezultatem współpracy dwustronnej państw europejskich jest pokaźna ilość umów międzynarodowych. Umowy te przewidują niekiedy powołanie organów wspólnych — zazwyczaj komisji — zapewniających właściwe wykonywanie postanowień, a także służących do rozwiązywania ewentualnych sporów. Spełniają one ważną rolę w rozwoju międzynarodowego prawa ochrony środowiska. Ułatwiają bowiem nie tylko zawarcie szerszych umów wielostronnych w skali regionalnej czy globalnej, ale odgrywają ważną rolę w procesie formułowania i precyzowania powszechnych norm zwyczajowych i zasad prawa międzynarodowego odnoszących się do środowiska.

Z pewnym uproszczeniem umowy dwustronne państw europejskich, odnoszące się do środowiska, można podzielić na trzy grupy: a) ustanawiające ochronę fauny, b) ochronę fauny i flory przed szkodnikami i chorobami, c) ochronę wód przed zanieczyszczeniem.

a) Jednym ze starszych przykładów umów dwustronnych ustanawiających ochronę zasobów biologicznych morza jest nie obowiązująca już dzisiaj konwencja z 1839 r. o połowie ostryg u wybrzeży W. Brytanii i Francji zawarta między tymi państwami². Podobnie nie obowiązuje już deklaracja o ochronie ptaków z 1875 r., której stronami były Austro-Węgry i Włochy³.

Wśród obowiązujących umów, ochronę ptaków przelotnych ustanawia porozumienie duńsko-szwedzkie z 1931 r.⁴. Natomiast ochronę ryb ustanawiają porozumienia szwedzko-norweskie z 1950 r.⁵, radziecko-norweskie z 1957 r.⁶ i fińsko-norweskie z 1960 r.⁷. Szerszy zasięg posiada po-

² *British and Foreign State Papers*, vol. 27, s. 983.

³ F. G. Martens, *Nouveau Recueil Générale de Traités*, 2-me serie, vol. 4.

⁴ *League of Nations, Treaty Series*, vol. 126, no 2888.

⁵ *United Nations Treaty Series*, vol. 92, no 1256.

⁶ *Міждународныје соглашенія по охране природы, Сборник документов*. Moskwa 1966, s. 380.

⁷ *United Nations Treaty Series*, vol. 383, no 5501.

rozumienie NRF z Luksemburgiem z 1963 r. w sprawie utworzenia parku narodowego w rejonie rzeki Sauer⁸.

b) Umowy dotyczące ochrony fauny i flory przed szkodnikami i chorobami obejmują szereg dwustronnych sanitarno-weterynaryjnych konwencji, jakie zostały zawarte poczynając od 1947 r. między państwami socjalistycznymi, a także między niektórymi państwami Europy zachodniej⁹.

c) Wśród umów dwustronnych zawierających postanowienia o ochronie wód przed zanieczyszczeniem można wyróżnić dwie podgrupy: dotyczące rybołówstwa oraz wód granicznych. Do pierwszej podgrupy należą umowy¹⁰ zawarte: między Badenią i Szwajcarią z r. 1869 i 1875, między Francją i Szwajcarią z r. 1880 i 1904, Włochami i Szwajcarią z lat 1882, 1906 i 1913 oraz między Luksemburgiem i Prusami z 1892 r. Do drugiej¹¹ zaliczają się: traktat francusko-niemiecki z 1925 r., umowa między Holandią i NRF z 1960 r. między ZSRR i Finlandią z r. 1964, PRL i ZSRR z 1964 i szereg innych, zawartych między europejskimi państwami socjalistycznymi.

2. OCHRONA ŚRODOWISKA W DZIAŁALNOŚCI I PROGRAMACH EUROPEJSKICH ORGANIZACJI MIĘDZYKRAJOWYCH PAŃSTW SOCJALISTYCZNYCH I ZACHODNICH

Nie dążąc do wyczerpującego przedstawienia działalności w zakresie ochrony środowiska wszystkich państw organizacji europejskich uwagę należy skoncentrować przede wszystkim na Radzie Wzajemnej Pomocy Gospodarczej (RWPG), Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) i Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej (EWG).

A) RADA WZAJEMNEJ POMOCY GOSPODARCZEJ

Problemy środowiska są bardzo poważnie traktowane przez państwa członkowskie RWPG, która rozszerzając współpracę na tym polu, kieruje się zasadą zachowania stabilnej równowagi pomiędzy naturalnymi warunkami a potrzebami społeczeństwa. RWPG skupia swe wysiłki przede wszystkim na problemach ochrony zasobów wodnych i powietrza przed

⁸ „Natur und Landschaft” no 1/1963, ss. 15 - 16.

⁹ *Międzynarodnyje soglaszenija...*, ss. 394 - 405.

¹⁰ M. Wolfram, *L'utilisation à des fins autres que la navigation des eaux des fleuves, lacs et canaux internationaux*. Paris 1964, s. 237.

¹¹ J. Symonides, *Prawnomiędzynarodowe problemy walki z zanieczyszczeniem rzek*. „Sprawy Międzynarodowe” nr 2/1972, s. 79.

zanieczyszczeniem. Prowadzone są również prace nad takimi zagadnieniami, jak: planowanie przestrzenne, budownictwo i ochrona przed promieniowaniem¹².

Swą działalność w zakresie ochrony zasobów wodnych przed zanieczyszczaniem i wyczerpywaniem rozpoczęła RWPG w 1962 r., powołując do życia specjalny organ: Konferencję Kierowników Gospodarki Wodnej Krajów RWPG. Zadaniem jego jest wypracowywanie propozycji i okazywanie pomocy w ich realizowaniu. Stwarza on także platformę do wymiany doświadczeń i informacji dotyczących przede wszystkim metod i zasad skutecznej ochrony zasobów wodnych. Do 1971 r. Konferencja Kierowników wypracowała wspólne propozycje w zakresie wielu zespołów tematycznych, z których na większą uwagę zasługuje co najmniej dziesięć, dotyczących m. in.: oczyszczania ścieków przemysłowych, zużycia wody przez różne gałęzie przemysłu, bilansu wodnego, metod badania jakości wody itp. Badania nad ochroną zasobów wodnych przed zanieczyszczeniem, zwłaszcza związane z nowoczesnymi metodami oczyszczania ścieków przemysłowych, podejmowane są także przez stałe komisje RWPG.

Studia nad zapobieganiem zanieczyszczeniu powietrza, stosownie do zintegrowanego planu badań na lata 1966-1970, prowadziła Stała Komisja dla Koordynacji Badań Naukowych i Technologicznych. Obejmowały one: metody usuwania bezwodnika siarkowego i pyłów z gazów wydzielanych przy produkcji przemysłowej oraz higieniczne i sanitarne problemy zanieczyszczenia powietrza. W pracach nad zachowaniem czystości powietrza uczestniczyły także inne komisje RWPG.

W 1969 r. Stała Komisja Budownictwa zakończyła prace dotyczące aktualnych trendów w planowaniu miast, związanych z postępem nauki, przemysłu, wzrostem liczby mieszkańców oraz zmieniającymi się warunkami pracy i życia.

W zakresie ochrony przed promieniowaniem pokaźną liczbę badań przeprowadziła Stała Komisja Pokojowego Wykorzystania Energii Atomowej. Opracowała ona także, w oparciu o materiały Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej, i zaleciła członkom RWPG stosowanie szeregu regulaminów i standardów.

Program działania na okres do roku 1975 przewiduje ustanowienie centrów koordynacyjnych, które — w oparciu o porozumienie między zainteresowanymi państwami członkowskimi — wykonywałyby funkcje koordynatorów w zakresie opracowywania i wprowadzania w życie środków ochrony środowiska naturalnego. Przewiduje się także przeprowadze-

¹² *Information on Activities of the Council for Mutual Economic Assistance (CMEA) Relating to Environment. ECE Symposium on Problems Relating to Environment. New York 1971, s. 320.*

nie studiów nad społeczno-ekonomicznymi, organizacyjnymi i prawnymi aspektami ochrony środowiska¹³.

Uchwalone przez RWPG regulaminy i standardy mogą stanowić podstawę dla zawieranych przez państwa członkowskie umów międzynarodowych. Tak na przykład, opracowane w 1962 r. podstawowe zasady porozumień o współpracy państw — członków RWPG w zakresie ochrony czystości wód przygranicznych¹⁴ określiły negocjacje i kształt umów dwustronnych, jakie zawarły między sobą państwa socjalistyczne.

B) ORGANIZACJA WSPÓLPRACY GOSPODARCZEJ I ROZWOJU

Prace dotyczące środowiska do niedawna prowadzone były w *OECD* głównie poprzez komitety, w szczególności przez Komitet Kooperacji Badawczej. W 1970 r. organizacja poważnie przebudowała swą strukturę. Powołany został do życia nowy Komitet do Spraw Środowiska posiadający szerokie kompetencje. Zadaniem Komitetu będzie dostarczanie właściwym organom państw członkowskich praktycznych informacji, użytecznych przy ustalaniu polityki środowiskowej. Ma on również koncentrować swą uwagę na problemach, które mogą doprowadzić do przyjęcia jasnych i precyzyjnych zaleceń¹⁵.

Komitet działać będzie na kilku poziomach. Pierwszy tworzą specjalne grupy złożone z wyższych urzędników odpowiedzialnych za kierowanie **nie poszczególnymi** gałęziami administracji państwowej¹⁶. Do ich funkcji należeć będzie skupienie uwagi na problemach środowiska, mających **znaczenie międzynarodowe** i zwracanie uwagi Komitetu do Spraw Środowiska na specjalnie ważne problemy. Drugi poziom działania tworzą grupy powoływane *ad hoc* dla specyficznych problemów zanieczyszczeń, o ile ich badania mogą doprowadzić do przyjęcia w stosunkowo krótkim czasie zaleceń. Nowym organem powołanym ostatnio do życia jest Zespół Centralnej Analizy i Oceny. Ma on znaleźć skuteczne metody badania problemów środowiska a także ustalać ogólne zasady polityki w tej dziedzinie. Zespół zajmuje kluczową pozycję w programowaniu przez *OECD* prac w zakresie środowiska.

¹³ *Ibidem*, s. 324.

¹⁴ *SEW*, „Biuletyn ekonomicznej informacji” nr 4/1963, s. 71.

¹⁵ *Environment Policy in the OECD with Special Reference to the Programmes on Water and Air, ECE Symposium on Problems Relating to Environment*. New York 1971, s. 335.

¹⁶ Grupy takie istnieją dla zarządzania wodą, powietrzem, dla chemikaliów w środowisku i dla środowiskowych problemów urbanizacji. Posiadają one opracowane już programy działania (*ibidem*, ss. 336 - 339).

C) EUROPEJSKA WSPÓLNOTA GOSPODARCZA

Komisja EWG ustaliła w 1971 r. listę problemów posiadających priorytet w jej programie działania w dziedzinie ochrony środowiska. Wysiłki jej będą zmierzać do zmniejszania koncentracji najbardziej szkodliwych składników zanieczyszczających wodę i powietrze, do ograniczenia szkodliwego dla środowiska ubocznego działania pewnych, znajdujących się w handlu, wyrobów oraz kształtowania i poprawy świadomości społeczeństw w zakresie ochrony środowiska¹⁷.

Państwa członkowskie zostały wezwane do koordynowania swych działań i zajmowania wspólnego stanowiska w innych organizacjach międzynarodowych.

3. WSPÓLPRACA SUBREGIONALNA

Elementem skłaniającym do podjęcia wspólnych wysiłków w zakresie ochrony środowiska naturalnego, obok przynależności do określonej organizacji międzynarodowej, może być element geograficzny, fakt, iż państwa leżące nad brzegami jednego akwenu morskiego czy basenu rzeczno-łęczny specyficzna wspólnota interesów, u podstaw której znajduje się bezpośrednie zagrożenie oraz świadomość, iż może ono być zażegnane i zmniejszone przede wszystkim w konsekwencji wspólnego działania.

Niebezpieczeństwo wynikające ze wzrastającego zanieczyszczania wód odczuwają w Europie zwłaszcza państwa leżące nad Morzem Północnym, Morzem Bałtyckim, Renem i Dunajem.

A) MORZE PÓLNOCE

Rezultatem współpracy Belgii, Danii, Francji, Holandii, Norwegii, NRF, Szwecji i Wielkiej Brytanii było podpisanie 9 czerwca 1969 r. w Bonn porozumienia, dotyczącego współpracy w zakresie zwalczania zanieczyszczania olejami Morza Północnego¹⁸. Sygnatariusze zobowiązali się do udzielania sobie pomocy oraz do wzajemnego informowania o występowaniu zanieczyszczeń i katastrofach mogących je spowodować, jak też o organizacji i metodach zwalczania zanieczyszczeń olejami.

Porozumienie to, zawarte pod wrażeniem katastrofy zbiornikowca „Torrey Canyon”, ogranicza się do zwalczania powstałych już zanieczyszczeń olejami, nie ustanawia natomiast środków mających na celu zapo-

¹⁷ *Première Communication de la Commission sur la Politique de la Communauté en matière d'environnement*, 22 juillet 1971.

¹⁸ Porozumienie weszło w życie 9 sierpnia 1969 r.

bieżenie zanieczyszczeniom, zwłaszcza pochodzącym z lądu, a które w postaci wszelkiego rodzaju odpadów przemysłowych i komunalnych odprowadzane są do Morza Północnego.

Państwa północnomorskie są świadome, że układ z 1969 r. częściowo tylko rozwiązuje problem, stąd też na konferencji, jaka odbyła się w Londynie w czerwcu 1971 r. uznały one pilną potrzebę osiągnięcia porozumienia i podjęcia skoncentrowanych wysiłków dla ochrony Morza Północnego przed zanieczyszczeniem pochodzącym z rzek, rurociągów, odpływów i statków¹⁹.

B) MORZE BAŁTYCKIE

W porównaniu z Morzem Północnym, które posiada jeszcze pewną zdolność do rozpuszczania i oczyszczania ścieków, znacznie groźniejsza sytuacja powstała na Bałtyku. Jest to morze półzamknięte, o ograniczonym dostępie i minimalnej wymienialności wód. Badania oceanograficzne wykazują stałe zmniejszanie się zawartości tlenu w wodzie²⁰, a także niebezpieczne dla życia biologicznego zamulenie dna. Już obecnie, na skutek przedostawania się do wód morskich znacznych ilości pestycydów (DDT) a także detergentów, istnieją w niektórych głębszych partiach Bałtyku obszary pozbawione niemal zupełnie życia biologicznego²¹.

Przyczyny obecnego stanu rzeczy są wielorakie. Państwa bałtyckie odprowadzają do morza pokaźne ilości ścieków przemysłowych i komunalnych, niedostatecznie oczyszczonych. Przyczyniają się one do wzrostu zawartości fosforu w wodzie. Rozwinięty w niektórych państwach, zwłaszcza w Szwecji i Finlandii, przemysł celulozowy i papierniczy dostarcza poważne ilości odpadów organicznych, które rozkładając się zużywają tlen, zwłaszcza w głębszych warstwach²². Wreszcie znaczne ilości szkodliwych substancji wywożą poszczególne państwa i zatapiają poza strefą wód terytorialnych. Wspomnieć tu można o zatopieniu przez Szwedów kilku tysięcy ton arsenu w latach dwudziestych obecnego stulecia, a także zatopienie po II wojnie światowej znacznych ilości niemieckich pocisków gazowych z iperytem.

Zanieczyszczenie olejami, obecnie mniejsze niż na Morzu Północnym czy Śródziemnym, stanowi potencjalnie poważne zagrożenie. Powstanie ono w związku z wytyczeniem głębszych torów wodnych w cieśninach

¹⁹ „Marine Pollution” nr 6/1971, s. 84.

²⁰ O. Schachter, D. Sewer, *Marine Pollution Problems and Remedies*. „AJIL” nr 1/1971, ss. 102 - 103.

²¹ Dotyczy to w szczególności Głębi Bornholmskiej i Gotlandzkiej.

²² J. Łopuski, *The Struggle for Clean Seas, An International Problem*. Gdynia 1972, s. 104.

bałtyckich, co otworzy dostęp na Bałtyk superzbiornikomcom. Swój udział w zanieczyszczeniu mieć będzie rozbudowujący się w pasie nadbrzeżnym przemysł rafineryjny, a także eksploatacja prawdopodobnych pod dnem Bałtyku zasobów ropy naftowej.

Państwa bałtyckie, zdając sobie sprawę z istniejącego niebezpieczeństwa, podjęły kroki w celu zawarcia odpowiedniej umowy międzynarodowej. W wyniku dwóch konferencji, jakie odbyły się w 1969 i 1970 r. w Visby (Szwecja), w których uczestniczyli przedstawiciele rządów NRD, Polski i ZSRR oraz administracji morskiej Danii, Finlandii, NRF i Szwecji, opracowano projekt porozumienia w sprawie zwalczania zanieczyszczeń Morza Bałtyckiego olejami. Projekt, w znacznej mierze wzorowany na układzie bońskim z 1969 r., określa zasady współpracy między państwami bałtyckimi²³. Strony zobowiązały się do wzajemnego informowania o organach wewnętrznych utworzonych w celu zwalczania zanieczyszczeń morza olejami oraz o swych doświadczeniach w tym zakresie. Obowiązek informowania dotyczyć ma pojawienia się plam oleju oraz wypadków morskich mogących spowodować zanieczyszczenie. W dwóch wariantach, A i B, rozdzielono między zainteresowane państwa odpowiedzialność za poszczególne części Bałtyku. Ustalono także zasadę nieodpłatnej pomocy przy usuwaniu plam oleju.

Niestety, z uwagi na stanowisko NRF, przeciwnej zawarciu porozumienia rządowego, w którym uczestniczyłaby NRD, nie doszło do formalnego podpisania wspomnianej umowy. Przewycięzenie istniejących rozbieżności politycznych i przyjęcie projektu z pewnością stanowiłoby poważny sukces państw bałtyckich, jednak — podobnie jak w przypadku Morza Północnego — nie oznaczałoby to rozwiązania wszystkich problemów, jakie niesie walka z zanieczyszczeniem Bałtyku.

Nakazem chwili staje się konieczność przeniesienia akcentu ze zwalczania powstałych już zanieczyszczeń na prewencję. Wprawdzie państwa nadbrzeżne posiadają własne narodowe programy walki z zanieczyszczeniem wód, jednak konieczne jest ustalenie wspólnego planu działania oraz przyjęcie zunifikowanych standardów i limitów w tym zakresie. Tego rodzaju szerszy program wymaga zawarcia odpowiedniej umowy międzynarodowej, która wyraźnie ustalając obowiązki państw co do prewencji, mogłaby powołać do życia specjalny organ międzypaństwowy²⁴, który

²³ J. Wonau, *II Konferencja w Visby w sprawie zwalczania zanieczyszczeń Bałtyku*. „Technika i Gospodarka Morska” nr 11/1970.

²⁴ A. Sparring, *Pollution Control as a Problem of International Politics: Models for a Baltic Convention, Proceedings of the Twenty-First Pugwash Conference on Science and World Affairs*. Romania, Sinaia 1971, s. 358. O. Schachter, D. Serwer, *op. cit.*, s. 111.

koordynowałyby badania naukowe²⁵, uchwalał zalecenia a także sprawował choćby minimalną kontrolę, opartą na sprawozdaniach i informacjach nadsyłanych przez strony. Umowa taka mogłaby bądź uzupełniać porozumienie w sprawie zanieczyszczania olejami, bądź zawierać postanowienia na ten temat. Opracowanie jej mogłoby stanowić modelowe rozwiązanie i przykład dla innych akwenów. Osobnym zagadnieniem, które też powinno stać się przedmiotem współpracy państw nadbrzeżnych, jest ochrona zasobów biologicznych Bałtyku²⁶.

C) REN

Jedną z najbardziej zanieczyszczonych rzek Europy jest Ren. Stale zwiększające się zasolenie i zawartość chlorków wyrządza poważne szkody, zwłaszcza interesom Holandii, zmniejsza bowiem użyteczność wód Renu przy zagospodarowaniu ziem wydartych morzu — polderów. Konwencja mannheimska z 1868 r., określająca status prawny Renu, nie zawiera postanowień odnoszących się do zanieczyszczania, ogranicza też kompetencje istniejącej od 1815 r. Centralnej Komisji do problemów nawigacji²⁷. Ponieważ zasadniczym źródłem zanieczyszczenia Renu nie jest żegluga, lecz odpady przemysłowe, konieczne stało się przeto zawarcie specjalnej umowy poświęconej temu zagadnieniu.

Początek lat sześćdziesiątych przyniósł odpowiednie przykłady. W 1960 r. Austria, Szwajcaria i NRF podpisały konwencję o ochronie przed zanieczyszczeniem Jeziora Bodeńskiego²⁸, a w 1962 r. Francja

²⁵ Wprawdzie współpraca naukowa dotycząca zanieczyszczeń Bałtyku istnieje m. in. w ramach organizacji międzynarodowych, takich jak *IMCO* czy Międzynarodowa Rada Badań Morza, ponadto współpracują ze sobą bałtyccy oceanografowie i biolodzy, istnieją też dwustronne komitety: duńsko-szwedzki dotyczący Öresund i fińsko-radziecki dotyczący Zatoki Fińskiej, jednak badania te, z uwagi na brak specjalnego organu, nie są odpowiednio koordynowane i posiadają często charakter fragmentaryczny.

²⁶ Przykładem współpracy w tej dziedzinie jest umowa z 20 grudnia 1962 r. zawarta między Danią, NRF i Szwecją dotycząca ochrony łosiosia w Morzu Bałtyckim. Tekst zob. w: *National Legislation and Treaties Relating to the Territorial Sea, The Contiguous Zone, The Continental Shelf, the High Seas and to Fishing and Conservation of the Living Resources of the Sea*. United Nations, New York 1970, ss. 859 - 861.

²⁷ Art. 45 konwencji stwierdza: „Les attributions de la Commission centrale consisterent (...) b) à délibérer sur les propositions de Gouvernements riverains concernant la prospérité de la navigation du Rhin (...)”. Tekst zob. w: *European Yearbook*, vol. II, s. 268.

²⁸ *Legislative Texts and Treaty Provisions Concerning the Utilization of International Rivers for other Purposes than Navigation*, United Nations Legislative Series, ST (Leg) Ser. B/12, ss. 438 - 440.

i Szwajcaria zawarły konwencję w sprawie ochrony wód Jeziora Genewskiego²⁹

Po dłuższych negocjacjach, 29 kwietnia 1963 r. Francja, Holandia, Luksemburg, NRF i Szwajcaria podpisały w Bernie układ o ochronie Renu przed zanieczyszczeniem³⁰. Strony zobowiązały się do współpracy zmierzającej do polepszenia jakości wód i ich ochrony przed zanieczyszczeniem. W tym celu układ powołał do życia odpowiednią komisję międzynarodową. Składająca się z 4 delegatów rządowych każdej ze strony, komisja ta uchwala w drodze jednomyślnego głosowania³¹ zalecenia w sprawie kroków niezbędnych dla ochrony wód Renu, może też w tym celu przygotowywać elementy ewentualnych porozumień.

Do zadań komisji należy przeprowadzanie niezbędnych badań dla ustalenia natury, znaczenia i pochodzenia zanieczyszczeń, jak też analizowanie zebranych danych³². Badania te nie są w zasadzie wykonywane przez odpowiednie kompetentne organa narodowe, a tylko koordynowane i publikowane przez komisję, współpracującą w tym zakresie z odpowiednią, wyznaczoną przez nią instytucją naukową.

Działalność komisji nie przyniosła spodziewanych rezultatów. Dowodem tego jest choćby wypadek z czerwca 1969 r., kiedy to na odcinku 600 km pojawiły się na Renie milionowe ławice zatrutych ryb³³. Komisja nie zdołała ustalić przyczyn zatrucia pestycydami ani rozwiązać kwestii związanej z odpowiedzialnością. Wypadek oddziałł jednak w kierunku zacieśnienia współpracy państw nadbrzeżnych.

Z dotychczasowych efektów walki z zanieczyszczeniem Renu wypływają pewne wnioski ogólniejszego charakteru. Okazuje się bowiem, że sukces w tej walce determinowany jest stanowiskiem i stopniem zgodności interesów poszczególnych państw. W przypadku Renu interesy te są rozbieżne i rozbieżności tych nie usunęła konwencja z 1963 r. W szybkiej poprawie jakości wody, ze względu na bezpośrednie korzyści i stosunkowo niskie koszty ekonomiczne, prawdziwie zainteresowana jest tylko Holandia. Pozostałe państwa wykazują mniej zaangażowania³⁴.

²⁹ RGDIP 1963, ss. 630 - 631.

³⁰ RGDIP 1963, ss. 603 - 605.

³¹ Każda strona posiada tylko jeden głos, przy czym wstrzymanie się nie stanowi przeszkody w przyjęciu zalecenia (art. 6).

³² Badania te dotyczyły emisji materiałów radioaktywnych, oziębiania wody z elektrowni ciepłych i eliminacji soli z francuskich kopalń potasu w Alzacji. R. E. Stein, *The Potential of Regional Organizations in Managing Men's Environment*. W: *Law, Institutions and the Global Environment*. J. L. Hargrove, Leiden 1972, s. 266.

³³ P. Stainov, *Zaszczita na prirodota*. Sofija 1970, s. 274.

³⁴ N. Wolfram, *La pollution des eaux du Rhin*. *Annuaire Français de Droit*

Można więc postawić tezę, że sukces w walce z zanieczyszczeniem Renu będzie pochodną powiększania się zakresu zgodności interesów państw nadbrzeżnych, a nie prostą konsekwencją ewentualnego rozszerzenia kompetencji komisji, powołanej przez układ z 1963 r.

D. DUNAJ

Jak wynika z rezolucji, przyjętej we wrześniu 1963 r. na sesji *Société Internationale de Limnologie* w Bukareszcie, zanieczyszczenie Dunaju przez olej, ścieki z rafinerii, odpady przemysłu chemicznego, detergenty i związki fenolu zmniejszają nie tylko naturalne samooczyszczanie się wody, ale także przydatność ryb do konsumpcji i możliwość używania wody do picia³⁵.

Brak, jak dotąd, specjalnej konwencji poświęconej walce z zanieczyszczeniem nie oznacza, by państwa naddunajskie nie podejmowały kroków zmierzających do ustanowienia współpracy międzynarodowej w tym zakresie.

Zawarta w 1958 r. między Bułgarią, Jugosławią, Rumunią i Związkiem Radzieckim konwencja o rybołówstwie w wodach Dunaju w art. 7 zobowiązuje strony do opracowania i zastosowania środków dla zapobiegania skażeniu i zanieczyszczaniu Dunaju przez nie oczyszczone ścieki i inne odpady pochodzenia przemysłowego i komunalnego. Konwencja powołała specjalną komisję mieszaną, której zadaniem jest zapewnienie wykonania postanowień umownych. Komisja ta na swej szóstej sesji w 1964 r. odnotowała postępujące zanieczyszczenie wód szkodliwe dla gospodarki rybnej i zaleciła stronom podjęcie skutecznych środków dla zmniejszenia zanieczyszczania ściekami przemysłowymi i komunalnymi.

Dla zwalczania zanieczyszczeń związanych z żeglugą, Komisja Dunajska nadzorująca wykonanie postanowień konwencji belgradzkiej z 1948 r.³⁶ na swej XIX sesji uzupełniła postanowienie o żegludze na Dunaju przez wprowadzenie art. 75 B, zakazującego statkom, zarówno w czasie żeglugi, jak i znajdującym się w porcie, wylewania odpadów i ścieków produktów naftowych. Odpady te i ścieki winne być wylwane albo na brzeg, w miejscach wskazanych przez kompetentne władze, albo w ustawione na brzegu lub pływające zasobniki³⁷.

International 1964, s. 760 podkreśla, że Francja i NRF muszą usuwać chlorki ze swego terytorium; przeciwna temu jest Holandia, zainteresowana w otrzymaniu wody dobrej jakości.

³⁵ P. Stainov, *Mieždunarodnopravnata reglamentacija no opazvanie czistotata na mieždunarodnite reki*. Sofija 1964, s. 154.

³⁶ *United Nations Treaty Series*, vol. 33, s. 196.

³⁷ B. M. Klimienko, *Mieždunarodnyje rieki*. Moskwa 1969, s. 112.

Istotne znaczenie dla walki z zanieczyszczeniem Dunaju posiadają także liczne umowy dwustronne, dotyczące ochrony przed zanieczyszczeniem i ochrony gospodarki na wodach granicznych, zawarte przez naddunajskie państwa socjalistyczne. Wymienić tu można umowy: rumuńsko-radziecką z 25 listopada 1945 r.³⁸, rumuńsko-jugosłowiańską z kwietnia 1955 r.³⁹, czechosłowacko-węgierską z 13 października 1956 r.⁴⁰, węgiersko-jugosłowiańską z 25 maja 1957 r.⁴¹ oraz bułgarsko-jugosłowiańską z 4 kwietnia 1958 r.⁴² Porozumienia te nakładają na strony obowiązek zapobiegania zanieczyszczaniu wód granicznych, co odnosi się w znacznej mierze do Dunaju.

Wreszcie, skoro większość państw naddunajskich to państwa socjalistyczne, nie bez korzystnego wpływu na ogólną sytuację w basenie Dunaju pozostają akty RWPG, odnoszące się do problemu zanieczyszczania wód: główne zasady dotyczące współpracy między państwami-członkami RWPG w zakresie zachowania czystości wód z 1961 r. i jednolite metody planowania środków dla zachowania czystości wód z roku 1963.

Dotychczasowe wysiłki w zakresie współpracy międzynarodowej państw naddunajskich przygotowały grunt dla opracowania bądź to w ramach Europejskiej Komisji Gospodarczej, bądź to na specjalnej konferencji państw tego basenu, konwencji dla ochrony wód Dunaju przed zanieczyszczeniem⁴³. Konwencja ta mogłaby powołać specjalny organ dla prowadzenia badań naukowych oraz koordynowania i nadzorowania wykonania jej postanowień.

4. WSPÓLPRACA REGIONALNA

Współpracę w zakresie ochrony środowiska regionu europejskiego obejmującą zarówno państwa zachodnie, jak i socjalistyczne, organizuje

³⁸ *Legislative Texts and Treaty Provisions concerning the Utilizations of International Rivers for Others Purposes than Navigation, United Nations Legislative Series, ST (Leg) Ser. B/12, s. 919.*

³⁹ *Ibidem*, s. 928.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 572.

⁴¹ *Ibidem*, s. 836.

⁴² *Ibidem*, s. 558.

⁴³ Zawarcie takiej konwencji wymagać będzie przewyciężenia szeregu trudności wynikających z faktu, że NRF nie jest stroną konwencji belgradzkiej z 1948 r., jak też z różnego stopnia zainteresowania poszczególnych państw walką z zanieczyszczeniem. Przykładowo wskazać tu można brak urządzeń oczyszczających ścieki miejskie w austriackich miastach — Wiedniu i w Linzu (zob. R. Stein, *op. cit.*, s. 269) czy prawdopodobny negatywny wpływ na stan wód urządzeń hydroenergetycznych w Żelaznych Wrotach (zob. P. Stainov, *La lutte Contre la Pollution du Danube*, RGDIP 1968, ss. 116 - 117.).

i koordynuje Europejska Komisja Gospodarcza (EKG) ONZ. Z natury rzeczy tworzy ona dość luźne ramy dla współdziałania państw członkowskich, a jej praca sprowadza się do zapewniania wymiany informacji, prowadzenia badań i studiów, organizowania sympozjów i konferencji, uchwalania zaleceń i standardów.

By odpowiedzieć na pytanie: czy dotychczasowe formy współpracy są wystarczające oraz jakie są warunki jej pozytywnych efektów, należy dokonać krótkiego przeglądu działalności EKG.

Od szeregu lat organa pomocnicze Komisji — komitety — pracują nad zapobieżeniem szkodom wyrządzanym w środowisku w rezultacie działalności gospodarczej w takich dziedzinach, jak: transport, energia i produkcja przemysłowa. Poczynając od 1956 r. Komisja przywiązywała specjalną wagę do zagadnień związanych z zanieczyszczeniem wód, a w ostatnim czasie przedmiotem jej zainteresowania stała się również ochrona powietrza przed zanieczyszczeniem⁴⁴.

Jeżeli chodzi o działalność poszczególnych komitetów⁴⁵, to m. in. Komitet Przemysłu Chemicznego zajmował się problematyką zanieczyszczenia wody i powietrza przez przemysł chemiczny, Komitet Węglowy pracował nad wykorzystaniem odpadów, a także rekultywacją ziemi w kopalniach odkrywkowych, Komisja Energii Elektrycznej podjęła badania nad ochroną powietrza przed zanieczyszczeniem przez popioły i produkty siarkowe a także nad wpływem elektrowni cieplnych na środowisko. Bogaty program działania obejmujący: badania, organizacje wielu seminariów oraz publikacje szeregu monografii, realizuje Komitet Mieszkanio-wy Budownictwa i Planowania⁴⁶. Komitet Transportu Śródlądowego zajmuje się problemami zanieczyszczenia wód i powietrza przez transport lądowy i wodny. Odpowiednie zalecenia w tych sprawach przekazywane są rządowi⁴⁷.

O ile do niedawna główna działalność EKG dotycząca środowiska była prowadzona przez jej komitety, o tyle ostatnio, na XXVI sesji EKG (29 kwietnia 1971 r.), nastąpiła istotna zmiana — powołano do życia nowy specjalny organ: grupę Starszych Doradców (*Senior Advisers to ECG*

⁴⁴ *ECE Symposium on Problems Relating to Environment*, United Nations, New York 1971, s. III.

⁴⁵ UN doc. A (Conf. 48/PC. 8) Add. 1, 21 December 1970, s. 13.

⁴⁶ *Activities of the ECE in the Field of Housing, Building and Planning Relating to Environment*. W: *ECE Symposium on Problems Relating to Environment*, United Nations, New York 1971, s. 302.

⁴⁷ Komitet przygotował m. in. *Regulation Concerning the approval of vehicles equipped with a positive-ignition engine with regard to emission of gaseous pollutants by the engine*.

Governments on Environmental Problems)⁴⁸. Tę zmianę strukturalną należy ocenić pozytywnie. W przypadku komitetów sprawy środowiska, wprawdzie ważne, nie wyczerpują jednak programu ich działalności. Dla Starszych Doradców problemy te będą jedynym przedmiotem zainteresowania. Zasadniczym zadaniem nowego organu jest bowiem opracowanie i kierowanie realizacją rozszerzonego programu dotyczącego środowiska.

Istotne znaczenie dla rozwiązywania problemów środowiskowych przez państwa europejskie, a także dla wypracowania długofalowego programu działania EKG, mają wyniki Sympozjum, jakie odbyło się w maju 1971 r. w Pradze.

Początkowo planowano odbycie konferencji EKG poświęconej problemom środowiska⁴⁹, której celem byłoby: a) wskazanie problemów priorytetowych dla poszczególnych państw, a także okazanie pomocy w wypracowaniu bieżącej i długoterminowej polityki środowiskowej, b) wybranie problemów nadających się do badań międzynarodowych oraz identyfikacja obszarów, na których pożyteczne rezultaty mogły być uzyskane w drodze współpracy prowadzonej w ramach EKG, a także c) ustalenie krótko- i długoterminowego programu działania, priorytetów i metod pracy EKG w dziedzinie środowiska

Z uwagi na kontrowersje dotyczące reprezentacji NRD, co niemal doprowadziło do fiaska Konferencji, EKG na swej XXVI sesji podjęła decyzję o przekształceniu Konferencji w Sympozjum⁵⁰. Równocześnie zmodyfikowała jej zadania, przekazując ustalenie programu działania swemu nowemu głównemu organowi pomocniczemu — Starszemu Doradcom. Mimo tej modyfikacji, zadania stawiane przed Konferencją zostały z powodzeniem zrealizowane na Sympozjum⁵¹.

Oceniając rezultaty Sympozjum należy wskazać, że z pewnością przyczyniło się ono do lepszego rozeznania w aktualnej sytuacji i w potrzebach dotyczących ochrony środowiska⁵², zwłaszcza w aspekcie społeczno-

⁴⁸ N. Hetzel, *East-West Cooperation on Environmental Problems and the Role of Regional and Sub-Regional Organizations*, Centre Européen de la Dotation Carnegie. Genève 1971, ss. 4 - 5.

⁴⁹ UN doc. A (Conf. 48/PC. 8) Add. 1, s. 12.

⁵⁰ Przy tej formule, nadającej spotkaniu nieoficjalny charakter, mogła w nim wziąć udział jako aktywny uczestnik NRD. Warto odnotować, że obrady sympozjum przebiegały w duchu współpracy i w konstruktywnym klimacie.

⁵¹ *ECE Symposium on Problems Relating to Environment*, United Nations, New York 1971, s. IV.

⁵² Dokumentacja Sympozjum obejmuje, obok raportu, m. in. 4 raporty wprowadzające, 9 studiów problemów poszczególnych sektorów, 6 studiów problemów poszczególnych obszarów, 15 referatów poświęconych różnym typom działania środowiskowego, 6 referatów poświęconych głównym kwestiom społeczno-ekonomicznym (*ibidem*, s. V - VII).

-ekonomicznym. Dyskusja umożliwiła dokonanie pożytecznej wymiany poglądów i informacji, zaś wnioski przyjęte w raporcie z pewnością inspirować będą prace Starszych Doradców nad ustaleniem programu działania EKG.

Długofalowy program działania EKG obejmować będzie zapewne dalsze inspirowanie i prowadzenie badań nad różnymi problemami środowiska. Ważnym zadaniem jest stworzenie odpowiedniego i sprawnie funkcjonującego systemu wzajemnego przekazywania informacji a także technologii. Celem strategicznym jest również doprowadzenie, poprzez ustalenie zaleceń, standardów oraz przygotowywanie projektów umów międzynarodowych, do ujednoczenia ustawodawstwa i polityki środowiskowej państw europejskich.

Dotychczasowe wyniki działalności pozwalają postawić tezę, że EKG, zwłaszcza po ustanowieniu nowego organu dla spraw środowiska, jest zdolna zapewnić i koordynować współpracę międzynarodową dotyczącą środowiska w skali regionu europejskiego. Nie istnieje też potrzeba powoływania jakiejś nowej organizacji europejskiej dla zajęcia się tą problematyką.

Można jednak wskazać pewne elementy, od których zależy skuteczność działania EKG. Jest ona determinowana istnieniem rzeczywistej woli współpracy ze strony państw europejskich oraz właściwym klimatem politycznym. Innym warunkiem jest gotowość współdziałania ze strony organizacji międzynarodowych państw socjalistycznych i Europy Zachodniej.

Bez wątplenia obecnie europejski klimat polityczny można uznać za dobry, przy czym w następstwie Europejskiej Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy będzie on chyba jeszcze lepszy. Swą gotowość współdziałania z EKG zgłosiły też europejskie organizacje międzynarodowe. W ten sposób większość przesłanek warunkujących skuteczność działania EKG została spełniona.

Jedyną poważniejszą przeszkodą w pomyślnym rozwoju współpracy europejskiej był do niedawna problem pełnoprawnego uczestniczenia w niej NRD. Państwo to posiada poważne osiągnięcia w zakresie ochrony środowiska⁵³, a z uwagi na poziom jego uprzemysłowienia i wagę ekonomiczną ze współpracy z NRD może skorzystać nie tylko subregion bałtycki, ale i Europa jako całość. Bez współdziałania NRD problemy środowiska w Europie nie mogą być w pełni rozwiązane. Swe stanowisko w tej

⁵³ Por. referaty przedstawione przez NRD (*ibidem*, s. 378 i n.), P. W. Steinbrück, *International Cooperation of GDR in Environmental Problems, Proceedings of the Twenty-First Pugwash Conference on Science and World Affairs*, Romania, Sinaia 1971, ss. 366 - 367.

sprawie przedstawiła Polska na XXVI sesji EKG stwierdzając, że przestarzały statut uchwalony w 1947 r., który nie przewidywał istnienia NRD i NRF, nie odpowiada nowym stosunkom politycznym i gospodarczym w Europie⁵⁴.

⁵⁴ „Zbiór Dokumentów PTSM” nr 4/1971, ss. 420 - 421.