

Materiały

WSPÓŁPRACA INSTYTUCJONALNA W ZAKRESIE OCHRONY MORZA BAŁTYCKIEGO

PODSTAWY PRAWNE REGIONALNEJ WSPÓŁPRACY INSTYTUCJONALNEJ

Środowisko Morza Bałtyckiego – stosunkowo małego, płytkowodnego, śródlądowego i dość ubogiego biologicznie akwenu¹, podlega ogromnej presji antropogenicznej². Potrzeba wspólnych działań państw nadbrzeżnych dla ochrony takich właśnie szczególnie wrażliwych i zagrożonych akwenów morskich jakim jest Bałtyk została dostrzeżona już podczas III Konferencji Prawa Morza. Zainteresowanie to znalazło wyraz w, obejmującej jedynie dwa artykuły (ale będącej jedną z siedemnastu jednostek redakcyjnych pierwszego rzędu), części IX Konwencji o prawie morza z 1982 r.³, która wyróżniła „morza zamknięte i półzamknięte”. Zgodnie z art. 123 państwa położone nad takimi morzami powinny współpracować, bezpośrednio lub za pośrednictwem właściwej organizacji regionalnej, w wykonywaniu konwencyjnych praw i obowiązków⁴. Dotyczy to przede wszystkim:

¹ Morze Bałtyckie obejmuje wraz z rejonem przejściowym 415 266 km², a jego zlewisko 1 733 850 km², zaś średnia jego głębokość wynosi 53 m.

² W krajach nadbałtyckich powstaje prawie 20% produkcji przemysłowej współczesnego świata. Poprzez akweny Morza Bałtyckiego prowadzi także 100 regularnych linii promowych oraz każdego roku 130 tys. jednostek przewozi 300 mln ton różnych towarów. Wszystkie te przejawy intensywnej działalności gospodarczej skupionej w licznych ośrodkach miejskich, przemysłowych, portowych, rolniczych oraz rozmiary transportu i rybołówstwa powodują postępującą degradację środowiska morskiego wraz z eksploatowanymi przez człowieka żywymi zasobami. Taki stan rzeczy wymaga podjęcia wszelkich dostępnych środków dla zatrzymania i odwrócenia procesu ubożenia środowiska. Znacznymi kompetencjami i potencjałem służącym osiągnięciu tego celu dysponują regionalne organizacje międzyrządowe wspomagane przez liczne organizacje pozarządowe oraz krajowe i transgraniczne ruchy społeczne. By uzyskać najlepsze efekty tych działań niezbędne jest zatem organizowanie współpracy i koordynowanie rozproszonego wysiłku.

³ Wszystkie państwa bałtyckie ratyfikowały Konwencję o prawie morza z 1982 r. Chronologiczna lista ratyfikacji obejmuje: Niemcy (14 października 1994), Finlandię (21 czerwca 1996), Szwecję (25 czerwca 1996), Wspólnotę Europejską (1 kwietnia 1998), Rosję (12 marca 1997), Polskę (13 listopada 1998 – Dz.U. 2002, nr 59, poz. 544), Litwę (12 listopada 2003), Danię (16 listopada 2004), Łotwę (23 grudnia 2004) i Estonię (26 sierpnia 2005).

⁴ U. K. Jenisch, *The Baltic Sea: The Legal Regime and Instruments for Co-operation*, „The International Journal of Marine and Coastal Law” 1996, Vol. 11, No. 1, s. 54.

a) koordynacji działań związanych z gospodarowaniem żywymi zasobami morza, ich zachowaniem, badaniem i eksploatacją;

b) koordynacji wykonywania swoich praw i obowiązków w zakresie ochrony i zachowania środowiska morskiego;

c) koordynacji swojej polityki badań naukowych i podejmowania, gdy jest to celowe, wspólnych programów badań naukowych na danym obszarze⁵.

Ponadto w uzasadnionych przypadkach do współpracy mogą być włączane inne zainteresowane państwa lub organizacje międzynarodowe. Uzupełnieniem tego przepisu są liczne normy dotyczące kooperacji międzynarodowej w omawianych kwestiach zawarte głównie w części V – Wyłączna strefa ekonomiczna, części XII – Ochrona i zachowanie środowiska oraz części XIII – Morskie badania naukowe, ale także w wielu innych artykułach rozproszonych w niemal w całej konwencji.

Biorąc pod uwagę kryterium podmiotowo-organizacyjne w zarządzaniu żywymi zasobami morza, ochronie i zachowaniu środowiska morskiego oraz badaniach naukowych morza możemy określić trzy płaszczyzny międzynarodowej współpracy:

- bezpośrednio między rządami (współpraca pozainstytucjonalna),
- poprzez organizacje międzyrządowe (współpraca instytucjonalna),
- pozarządowej (współpraca instytucjonalna).

Instytucjonalny system zarządzania i ochrony środowiska morskiego oraz żywych zasobów Morza Bałtyckiego (współpraca poprzez organizacje międzyrządowe) został zapoczątkowany podpisaniem Konwencji o rybołówstwie i ochronie żywych zasobów w Morzu Bałtyckim i Bełtach w 1973 r. oraz Konwencji o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego w 1974 r. W celu realizacji wymogów obu regionalnych umów powołane zostały do życia dwie organizacje międzynarodowe – Komisja Ochrony Środowiska Morskiego Bałtyku, zwana Komisją helsińską (*Helsinki Commission – HELCOM*) oraz Międzynarodowa Komisja Rybołówstwa Morza Bałtyckiego (*IBSFC*). W szerszym zakresie naturalna współpraca między nimi pojawiła się jednak dopiero od początku lat 90., po tym jak przedstawiciele obu organizacji oraz Międzynarodowej Rady Badań Morza (*ICES*) osiągnęli porozumienie określające nowe formy współdziałania⁶. Niewątpliwym wpływem na rozwój kooperacji instytucjonalnej oraz bezpośredniej międzyrządowej w regionie miało przystąpienie w 1984 r. do *IBSFC* oraz udział w Komisji helsińskiej Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej⁷, realizującej swoje kompetencje w zakresie wspólnej polityki w dziedzinie rybołówstwa (art. 3 pkt e, art. 32 i nast. TWE)⁸ oraz kompetencje w dziedzinie ochrony środowiska (art. 174 i nast. TWE)⁹. Pamięając o roli Wspólnoty Europejskiej, która zastąpiła

⁵ Konwencja Narodów Zjednoczonych o Prawie Morza sporządzona w Montego Bay 10 grudnia 1982 r., Dz.U., załącznik do nru 59, poz. 543 z dnia 20 maja 2002 r., art. 123.

⁶ Przełom stanowił współorganizowany – *Eight Dialogue Meeting: „How to use the Sea: Management Interactions with Special Reference to the Baltic Sea and its Fisheries”*, Gdynia 1991.

⁷ Wspólnota uczestniczyła w pracach Komisji w charakterze obserwatora od lutego 1991 r., a 21 lutego 1994 r. przystąpiła zgodnie z art. 26 Konwencji helsińskiej na pełnych prawach członkowskich (*Council Decision 94/156/EC*; „Official Journal” L 73, 16.03.1994).

⁸ Jak stwierdził *ETS* w sferze rybołówstwa doszło do całkowitego i ostatecznego przeniesienia uprawnień państw członkowskich na Wspólnotę (Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu z 5 maja 1981 r., Case 804/79, § 20).

⁹ W odróżnieniu od rybołówstwa, finansowanie i realizacja polityki w dziedzinie ochrony środowiska pozostaje przy państwach członkowskich, chociaż możliwe jest wsparcie finansowe ze

EWG¹⁰ w zarządzaniu i ochronie środowiska morskiego oraz żywych zasobów Morza Bałtyckiego¹¹, w dalszych rozważaniach uwaga zostanie skupiona głównie na funkcjonowaniu i współpracy trzech morskich międzyrządowych organizacji regionalnych¹².

KOMISJA HELSIŃSKA

Przyjęta w Helsinkach 22 marca 1974 r. konwencja o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego¹³ powołała do życia Komisję Ochrony Środowiska Morskiego Bałtyku – HELCOM¹⁴. Na podstawie konwencji przyjętej w Helsinkach dnia 9 kwietnia 1992 r. o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego¹⁵ została przekształcona w celu realizacji znacznie szerszego zakresu kompetencji. Konwencja helsińska z 1974 r. utraciła moc z chwilą wejścia w życie konwencji z 1992 r., to jest 17 stycznia 2000 r.

Pierwsza konwencja helsińska swoim zasięgiem obejmowała całe Morze Bałtyckie z rejonem przejściowym (Cieśniny Duńskie) do równoleżnika Skaw oddzielającego Kattegat od Skagerraku (Morze Bałtyckie od Morza Północnego), z wyłączeniem jednak morskich wód wewnętrznych państw nadbrzeżnych. Wody wewnętrzne, które przyjmują zdecydowaną większość zanieczyszczeń z rejonów przemysłowo-miejskich i rolniczych oraz z głębi ładu poprzez wody rzek, zostały włączone do obszaru konwencyjnego dopiero przez następną konwencję (por. art. 1 konwencji z 1974 r. i z 1992 r.). Natomiast przedmiotowy zakres zastosowania drugiej konwencji obejmuje ochronę przed wszelkimi szkodliwymi substancjami

wspólnotowego Funduszu Spójności. W zakresie swoich kompetencji związanych z ochroną środowiska Wspólnota i państwa członkowskie mogą też współpracować z państwami trzecimi i właściwymi organizacjami międzynarodowymi (art. 174 ust. 4). R. Streinz, *Prawo Europejskie*, Warszawa 2002, s. 378.

¹⁰ Komisja Europejska dostrzega potrzebę integracji wymogów ochrony środowiska ze wspólną polityką rybołwczą, czego potwierdzeniem jest przedstawienie wspólnotowego planu działania (*Communication from the Commission setting out a Community Action Plan to integrate environmental protection requirements into the Common Fisheries Policy*, COM/2002/0186 – nie publikowany w „Official Journal”).

¹¹ Zob.: L. Łukaszuk, *Rybołówstwo morskie – system regulowania limitów połowów a Wspólna Polityka Rybołówstwa (CFP) Unii Europejskiej. Wybrane zagadnienia*, „Prawo Morskie” 2003, t. XIX, s. 6-23.

¹² Jednym z przykładów współpracy i powiązań jest raport opracowany przez *Finnish Environment Institute* i finansowany przez Komisję Europejską na temat harmonizacji zaleceń HELCOM z dyrektywami Wspólnoty i decyzjami oraz zaleceniami OSPAR – *Harmonization of HELCOM Recommendations with EU Directives and OSPAR Decisions and Recommendations*, HELCOM, March 2001. Tekst na: [www.HELCOM.fi/stc/files/Publications/Other Publications/RecHarmWothers-2001.pdf](http://www.HELCOM.fi/stc/files/Publications/Other%20Publications/RecHarmWothers-2001.pdf) (20.04.2005).

¹³ Ratyfikowana przez Polskę w 1979 r. – Dz.U. 1980, nr 18, poz. 64. Komisja helsińska powstała w 1980 r. z chwilą wejścia w życie konwencji.

¹⁴ www.HELCOM.fi (21.04.05).

¹⁵ Ratyfikowana przez Polskę w 1999 r. – Dz.U. 2000, nr 28, poz. 346. Większość pozostałych państw ratyfikowało konwencję wcześniej, tj. Wspólnota Europejska, Niemcy, Łotwa i Szwecja w 1994 r., Estonia i Finlandia w 1995 r., Dania w 1996 r., Litwa w 1997 r., a Rosja w 1999 r.

pochodzącymi ze wszystkich możliwych źródeł w całym zlewisku, łącznie ze szkodliwym promieniowaniem¹⁶.

Podstawowe zadania, które postawiono przed Komisją obejmują: monitorowanie wykonywania postanowień konwencji, wydawanie zaleceń dotyczących realizacji jej celów, przegląd treści konwencji i jej załączników oraz proponowanie odpowiednich poprawek, określanie kryteriów kontroli i redukcji zanieczyszczenia. Komisji powierzono także rozwijanie współpracy z krajowymi instytucjami rządowymi (przede wszystkim naukowo-badawczymi i administracją ochrony środowiska) oraz innymi organizacjami międzynarodowymi. W ramach tej kooperacji przewidziano głównie zbieranie, przetwarzanie i rozpowszechnianie informacji naukowych, technicznych oraz statystycznych, a ponadto popieranie badań naukowych i rozwoju techniki (art. 20 konwencji z 1992 r.).

Strony drugiej konwencji helsińskiej zobowiązały się także, bezpośrednio lub poprzez właściwe regionalne bądź inne organizacje międzynarodowe (art. 24) do:

– współpracy naukowej, technicznej i badawczej oraz wymiany informacji naukowej związanej z celami konwencji;

– popierania badań oraz realizowania programów mających na celu opracowanie metod oceny charakteru i rozmiaru zanieczyszczenia oraz ryzyka i środków zaradczych (w szczególności dotyczy to metod oczyszczania, usuwania i eliminowania takich materiałów i substancji, które mogłyby spowodować zanieczyszczenie środowiska morskiego);

– współpracy w opracowaniu porównywalnych metod obserwacji, badań oraz ustanawianiu uzupełniających się lub wspólnych programów w celu monitoringu zanieczyszczeń.

Przewidziano tu także, że główną rolę w organizowaniu i określaniu zakresu prac związanych z wykonywaniem wymienionych zadań powinna odgrywać Komisja (art. 24 ust. 4), co tworzy umowne podstawy do realizowania i koordynowania przez HELCOM współpracy międzynarodowej również z innymi organizacjami międzyrządowymi oraz pozarządowymi.

Komisja z siedzibą w Helsinkach, pomimo że jest ciałem międzyrządowym, nie została wyposażona w osobowość prawnomiędzynarodową. Jej pracami kieruje przewodniczący, który jest mianowany przez stronę konwencji sprawującą przewodnictwo Komisji, powierzane każdej stronie w porządku alfabetycznym na dwa lata. Tak wyznaczony przewodniczący nie powinien jednocześnie pełnić funkcji przedstawiciela żadnego z państw. W przypadku gdy przewodniczący nie może pełnić swej funkcji do końca kadencji strona, do której należy przewodnictwo Komisji, mianuje jego następcę.

Posiedzenia Komisji zwoływane są przez przewodniczącego przynajmniej raz w roku, a nadzwyczajne posiedzenia mogą być zwołane na wniosek jakiegokolwiek strony, poparty przez inną stronę, tak szybko, jak to jest możliwe, nie później jednak niż w ciągu 90 dni od daty wystąpienia z wnioskiem. Zasadą jest podejmowanie jednogłośnie decyzji, przy czym każda strona ma jeden głos. W sprawach należących do kompetencji Wspólnoty Europejskiej lub innej organizacji mogą one korzystać z prawa głosu o wadze równej liczbie państw członkowskich, będących jednocześnie stronami konwencji. Organizacja taka oczywiście nie korzysta ze swego prawa do głosowania, jeśli jej państwa członkowskie korzystają ze swego prawa (art. 23 konwencji z 1992 r.). Językiem roboczym Komisji jest język angielski, a jej prace reguluje, poza umową statutową, również wewnętrzny regulamin.

¹⁶ J. Ciechanowicz, *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska*, PWN, Warszawa 1999, s. 121.

Rozległy zakres zadań Komisji wymagał wyodrębnienia pięciu stałych specjalistycznych grup¹⁷, które odpowiadają za realizację poszczególnych obszarów kompetencyjnych. Szczegółowe zadania realizowane są w ramach specjalnych grup roboczych i projektów, w tym również realizowanych we współpracy z innymi organizacjami (np. mieszane grupy *HELCOM-ICES*). Natomiast wymiana informacji naukowej i technicznej pomiędzy ośrodkami wszystkich uczestników *HELCOM* odbywa się podczas licznych seminariów i sympozjów. Obsługę techniczno-administracyjną całej działalności zapewnia Biuro Komisji – Sekretariat, kierowane przez Sekretarza Wykonawczego.

Pierwszym z wyspecjalizowanych organów *HELCOM* jest Grupa ds. monitoringu i ocen (*Monitoring and Assessment Group, HELCOM MONAS*), która realizuje zadania w zakresie:

- oceny wpływu działalności ludzkiej na środowisko Morza Bałtyckiego;
- badania bezpośrednich skutków oddziaływania niebezpiecznych substancji na środowisko morskie (ponad 100 laboratoriów z państw regionu jest zaangażowanych w programy *MONAS*);
- identyfikowania poważnych zagrożeń ekologicznych i lokalizacji zanieczyszczeń ze źródeł punktowych, tak zwanych *hot spots* (obecnie 132);
- współpracy z innymi międzynarodowymi organizacjami, realizującymi analogiczne programy;
- popierania upowszechniania informacji o stanie środowiska Morza Bałtyckiego (współpracuje w tym zakresie z instytucjami krajowymi, jak i organizacjami takimi, jak Europejska Agencja Środowiskowa (*European Environmental Agency, EEA*), *ICES*, Międzynarodowa Agencja Energii Atomowej (*International Atomic Energy Agency, IAEA*) oraz Komisja Oslo-Paryż (*Oslo-Paris Commission, OSPAR*)¹⁸.

Grupa ds. zanieczyszczeń pochodzenia lądowego (*Land-based Pollution Group, HELCOM LAND*) zajmuje się ograniczeniem zanieczyszczenia ze wszystkich źródeł lądowych w zlewisku Morza Bałtyckiego¹⁹ przez popieranie inwestycji proekologicznych i ograniczanie emisji zanieczyszczeń. W tym celu *HELCOM LAND* promuje Najlepszą Dostępną Technikę (*Best Available Technology, BAT*)²⁰, jak i Najlepszą Praktykę Ekologiczną (*Best Environmental Practice, BEP*)²¹. Od czasu zamknięcia *HELCOM Programme Implementation Task Force (PITF)* w 2003 r. grupa wdraża także przewidziany do realizacji w latach 1992-2012 Wspólny Wszechstronny Środowiskowy Program Działania dla Morza Bałtyckiego (*Baltic Sea Joint Comprehensive Environmental Action Programme, JCP*), którego

¹⁷ Do 2004 r. było sześć grup oraz jeden specjalny zespół. Zakończyła pracę Grupa ds. strategii (*Strategy Group, HELCOM STRATEGY*), która zajmowała się opracowywaniem szczegółowych założeń polityki i strategii ochrony środowiska Morza Bałtyckiego zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju oraz Specjalny zespół wdrażania programów (*Programme Implementation Task Force, HELCOM PITF*).

¹⁸ Pierwsze wspólne spotkanie na szczeblu ministerialnym Komisji helsińskiej i *OSPAR* (Komisja Ochrony Środowiska Północno-Wschodniego Atlantyku, Komisja Oslo-Paryż) miało miejsce 25-26 czerwca 2003 r. Obszar konwencyjny *OSPAR* nie obejmuje Morza Bałtyckiego, z wyjątkiem Kattegatu.

¹⁹ Około 5% obszaru zlewiska Morza Bałtyckiego znajduje się granicami państw-stron *HELCOM* (Białoruś, Norwegia, Republika Czeska, Słowacja, Ukraina).

²⁰ Najlepsza dostępna technika – to najbardziej efektywny oraz zaawansowany poziom rozwoju technologii i metod prowadzenia danej działalności, wykorzystywany jako podstawa ustalania granicznych wielkości emisyjnych, mających na celu eliminowanie emisji lub, jeżeli nie jest to praktycznie możliwe, ograniczanie emisji i wpływu na środowisko jako całość.

²¹ Zob. art. 3 ust. 3 i załącznik II Konwencji z 1992 r.

celem długoterminowym jest przywracanie równowagi ekologicznej w Morzu Bałtyckim.

Grupa ds. ochrony przyrody i różnorodności biologicznej (*Nature Conservation and Biodiversity Group, HELCOM HABITAT*) zajmuje się ochroną biotopów (wyodrębniono ich 133, jak i określono sposoby ochrony i główne zagrożenia), zagrożonych gatunków (ssaki morskie, łosoś, jesiotr, orzeł bielik) oraz zachowaniem bioróżnorodności (biologiczna różnorodność). Szczególna ochrona dotyczy pasa przybrzeżnego wraz z zalewami (np. Zalew Wiślany) i obszarami podmokłymi. Prowadzi także bazę danych o obcych gatunkach w Morzu Bałtyckim. Rozwija współpracę międzynarodową z takimi organizacjami, jak: *World Wide Fund for Nature, European Union for Coastal Conservation, IBSFC, ICES, EEA* i *OSPAR*. Szczególne porozumienia łączą grupę z Konwencją dotyczącą różnorodności biologicznej podpisaną w Rio de Janeiro w 1992 r.²² oraz Konwencją z Ramsar o obszarach wodno-błotnych z 1971 r.²³

Grupa ds. zanieczyszczeń ze źródeł morskich (*Maritime Group, HELCOM MARITIME*) podejmuje działania zmierzające do implementacji międzynarodowych i regionalnych regulacji, dotyczących zapobiegania zanieczyszczeniu morza przez statki (przede wszystkim konwencja MARPOL 73/78 wraz z sześcioma załącznikami) w stosunku do jednostek każdej bandery uprawiających żeglugę w rejonie. Wspiera również działania służące zapewnieniu bezpieczeństwa żeglugi.

Grupa ds. reagowania na rozlewy (*Response Group, HELCOM RESPONSE*) realizuje następujące zadania:

- zapewnia szybkie podjęcie działań przez zagrożony kraj i inne państwa w przypadku znacznego awaryjnego zanieczyszczenia;
- dba, aby w przypadku znacznego awaryjnego zanieczyszczenia dostępne były odpowiednie środki i wyposażenie techniczne, a działania podejmowane były niezwłocznie, zgodnie z określonymi procedurami we współpracy z sąsiadującymi państwami²⁴;
- analizuje rozwój przewozów morskich na Bałtyku i bada możliwości przeciwdziałania z tym związanym zagrożeniom;
- koordynuje lotniczy monitoring morskich szlaków żeglugowych w celu utworzenia kompletnego obrazu zanieczyszczeń ze źródeł morskich oraz ujawniania sprawców zanieczyszczeń (koordynuje loty i prowadzi praktyczne ćwiczenia w zakresie monitoringu lotniczego)²⁵.

²² Konwencja o różnorodności biologicznej, sporządzona w Rio de Janeiro dnia 5 czerwca 1992 r. i ratyfikowana przez Polskę w 2002 r. – Dz.U. 2002, nr 184, poz. 1532.

²³ Konwencja o obszarach wodno-błotnych mających znaczenie międzynarodowe, zwłaszcza jako środowisko życiowe ptactwa wodnego podpisana w Ramsar 2 lutego 1971 r. i ratyfikowana przez Polskę w 1978 r. – Dz.U. 1978, nr 7, poz. 24.

²⁴ *HELCOM* koordynuje współpracę państw bałtyckich, przewidując wymianę informacji, wzajemne powiadamianie, monitoring oraz współdziałanie w zwalczaniu zanieczyszczeń, czemu ma służyć obowiązek utrzymywania przez państwa członkowskie środków technicznych i organizacyjnych umożliwiających usunięcie skutków rozlewu 10 tys. ton produktów ropopochodnych w ciągu 10 dni. Siły te powinny osiągnąć gotowość do działania w ciągu 2 godzin, a w ciągu 6 godzin dotrzeć na miejsce akcji.

²⁵ Realizowane jest to między innymi przez koordynowanie prowadzonych przez administracje morskie państw bałtyckich lotniczo-morskich operacji kontroli przestrzegania postanowień konwencji helsińskiej zwanych *CEPCO* (*Coordinated Extended Pollution Control Operation*) oraz systematycznego monitoringu.

Komisja uchwała budżet na okres roczny lub dwuletni oraz rozpatruje preliminarz budżetowy na następny okres finansowy. Na budżet składają się składki, w równej wysokości, stron konwencji, z wyjątkiem Wspólnoty Europejskiej, której udział ograniczony do maksymalnego poziomu 2,5% kosztów administracyjnych w budżecie (art. 22 konwencji z 1992 r.). Natomiast wydatki związane z uczestnictwem w Komisji przedstawicieli, ekspertów i doradców pokrywają strony.

Stronami konwencji helsińskiej, a więc także członkami Komisji, są wszystkie z dziewięciu krajów bałtyckich oraz Wspólnota Europejska. Ponadto status obserwatora ma Białoruś i Ukraina oraz 30 organizacji (14 międzyrządowych i 16 pozarządowych).

TABELA 1

Wykaz międzynarodowych organizacji międzyrządowych i pozarządowych o statusie obserwatora przy Komisji helsińskiej

Organizacje międzyrządowe	Organizacje pozarządowe
1. <i>Intergovernmental Agreement on the Conservation of Small Cetaceans of the Baltic and North Sea (ASCOBANS)</i>	1. <i>Alliance for Maritime Regional Interests in Europe (AMRIE)</i>
2. <i>Baltic 21 – An Agenda for the Baltic Sea Region</i>	2. <i>Baltic Farmers' Forum on Environment</i>
3. <i>Baltic Sea Parliamentary Conference (BSPC)</i>	3. <i>Baltic Ports Organisation (BPO)</i>
4. <i>Council of Europe Development Bank (CEB)</i>	4. <i>Baltic and International Maritime Council (BIMCO)</i>
5. <i>Intergovernmental Oceanographic Commission (IOC) of UNESCO</i>	5. <i>BirdLife International</i>
6. <i>International Atomic Energy Agency (IAEA)</i>	6. <i>European Chemical Industry Council (CEFIC)</i>
7. <i>International Baltic Sea Fishery Commission (IBSFC)</i>	7. <i>Coalition Clean Baltic (CCB)</i>
8. <i>International Council for the Exploration of the Sea (ICES)</i>	8. <i>Conference of Peripheral Maritime Regions of Europe – Baltic Sea Commission (CPMR)</i>
9. <i>IMO</i>	9. <i>European Chlor-Alkali Industry (EURO CHLOR)</i>
10. <i>Oslo and Paris Commissions (OSPAR)</i>	10. <i>European Fertilizer Manufactures Association (EFMA)</i>
11. <i>United Nations Environment Programme (UNEP)</i>	11. <i>European Sea Ports Organisation (ESPO)</i>
12. <i>United Nations Economic Commission for Europe (UN/ECE)</i>	12. <i>European Union for Coastal Conservation (EUCC)</i>
13. <i>World Health Organization (WHO)</i>	13. <i>International Association of Oil and Gas Producers (OGP)</i>
14. <i>World Meteorological Organization (WMO)</i>	14. <i>International Council for Local Environmental Initiatives (ICLEI)</i>
	15. <i>Union of the Baltic Cities (UBC)</i>
	16. <i>World Wide Fund for Nature (WWF)</i>

Źródło: www.HELCOM.fi

Pośród organizacji międzyrządowych istotna jest współpraca z Komitetem ochrony środowiska morskiego (MEPC) oraz Komitetem bezpieczeństwa na morzu (MSC) Międzynarodowej Organizacji Morskiej (IMO) realizowana przez HELCOM MARITIME i RESPONSE. Podstawowy wspólny obszar zainteresowania obu

organizacji został uregulowany w Międzynarodowej konwencji o zapobieganiu zanieczyszczeniu morza przez statki, sporządzonej w Londynie 2 listopada 1973 r. wraz z załącznikami I, II, III, IV i V, oraz Protokole dotyczącym tej konwencji, wraz z załącznikiem I, sporządzonym w Londynie 17 lutego 1978 r. (MARPOL 73/78)²⁶. Uzupełnieniem konwencji w zakresie zapobiegania zanieczyszczeniu powietrza przez statki jest Protokół z 1997 r. (załącznik VI). Zgodnie z aneksami: I (zanieczyszczenia olejowe), II (ciekłe substancje przewożone luzem), V (śmieci), VI (powietrze) MARPOL 73/78 Morze Bałtyckie jest obszarem specjalnym, na którym obowiązują surowsze wymogi dotyczące ochrony środowiska. Jednostka pływająca, która spełnia wymogi MARPOL w odniesieniu do obszarów specjalnych, spełnia zarazem wymagania konwencji helsińskiej. HELCOM poprzez swoje regulacje i we współdziałaniu z IMO oraz administracjami morskimi państw nadbrzeżnych zajmuje się implementacją tych wymogów w stosunku do żeglugi w obszarze konwencyjnym.

Ważną też rolę odgrywa współpraca z IBSFC, realizowana głównie poprzez HELCOM HABITAT. Współdziałanie to szczególnie intensywnie rozwija się od czasu wspólnie zorganizowanej sesji przedstawicieli obu organizacji oraz ICES w Gdyni w 1991 r. pod hasłem: „Jak obchodzić się z morzem. Zarządzanie wzajemnymi relacjami ze szczególnym uwzględnieniem Morza Bałtyckiego i bałtyckiego rybołówstwa”²⁷. IBSFC był także uczestnikiem HELCOM PITF od 1992 r. Obie organizacje wymieniały się badaniami i ocenami stanu środowiska morskiego oraz zasobów odławianych ryb. Szczególną wagę przywiązują do ochrony populacji dzikiego łososia bałtyckiego. Na tym ostatnim polu rozwijana jest również współpraca z NASCO (North Atlantic Salmon Commission).

Natomiast koordynowana przede wszystkim przez HELCOM MONAS współpraca z ICES obejmuje monitoring i ocenę stanu środowiska morskiego, a także ochronę i badanie ekosystemów oraz poszczególnych gatunków.

W Polsce głównym resortem odpowiedzialnym za realizację zobowiązań wynikających z Konwencji helsińskiej oraz za współpracę z Komisją jest Ministerstwo Środowiska, w ramach którego utworzono Sekretariat Konwencji Helsińskiej z siedzibą w Gdańsku. Sekretariat zapewnia udział strony polskiej w trzech z pięciu tematycznych grup HELCOM: Grupy ds. monitoringu i ocen, Grupy ds. ochrony przyrody i różnorodności biologicznej oraz Grupy ds. zanieczyszczeń pochodzenia lądowego. Współpraca z dwiema pozostałymi, tj. Grupą ds. reagowania na zrzewy oraz Grupą ds. zanieczyszczeń morskich pozostaje w gestii Ministerstwa Infrastruktury. Zadania Sekretariatu obejmują między innymi: koordynację monitoringu środowiska w polskich obszarach morskich (HELCOM MONAS), tworzenie Bałtyckich Obszarów Chronionych (Baltic Sea Protected Areas, BSPA)²⁸, do których w Polsce zostały włączone Nadmorski Park Krajobrazowy, Rezerwat Kępa Redłowska, Park Krajobrazowy Mierzeja Wiślana, Woliński Park Narodowy oraz Słowiński Park Narodowy wraz z przyległymi wodami morskimi (HELCOM HABITAT). Natomiast zadania związane z HELCOM LAND obejmują ograniczanie zanieczyszczeń ze źródeł punktowych (hot spots) oraz rozproszonych (rolnictwo). Sekretariat odpowiada również za zbieranie informacji dotyczących zanieczyszczeń rてcią w całym basenie Morza Bałtyckiego oraz przygotowuje raporty na temat realizacji

²⁶ Ratyfikowana przez Polskę w 1986 r. – Dz.U. 1987, nr 17, poz. 101.

²⁷ Zob. przyp. 6.

²⁸ Zob.: Z. Brodecki, L. Żmudziński (red.), *Morskie obszary chronione w Polsce*, Centrum Biologii Morza PAN i Uniwersytet Gdański, Gdynia 1997, s. 138.

zadań wynikających ze zobowiązań wobec konwencji helsińskiej (art. 16 konwencji)²⁹. Ponadto Sekretariat współpracuje z innymi organizacjami międzyrządowymi, pozarządowymi i instytucjami naukowymi (*Baltic 21*, Koalicja Czystego Bałtyku, *IMO*, *OSPAR* i *ASCOBANS*). O znaczeniu polskiego uczestnictwa w ochronie środowiska Bałtyku świadczy przede wszystkim fakt, że połowa mieszkańców regionu mieszka w naszym kraju, a udział zanieczyszczeń, których źródłem jest nasze terytorium jest decydujący dla kondycji ekologicznej tego morza.

Pamiętając, że jedną z głównych przyczyn pewnej poprawy stanu środowiska Morza Bałtyckiego od początku lat dziewięćdziesiątych był upadek przemysłu ciężkiego i przejściowe załamanie gospodarcze w państwach położonych na południowym i wschodnim wybrzeżu tego morza, a w następnej kolejności działania lokalnych inicjatyw społecznych, należy dostrzec również na tym polu niewątpliwy udział *HELCOM*. Według Komisji do jej najważniejszych sukcesów, od chwili podjęcia działalności w 1980 r., należy obniżenie poziomu zanieczyszczeń organicznych ze źródeł punktowych, obniżenie o 20-25% całkowitej emisji substancji zużywających tlen z atmosfery poprzez wyeliminowanie 50 największych źródeł tego rodzaju zanieczyszczeń spośród 132 (*hot spots*) w całym zlewisku, ograniczenie liczby plaż zamkniętych dla kąpieli, redukcja emisji azotu do atmosfery, wprowadzenie krajowych regulacji zakazujących stosowania szkodliwych substancji takich jak *PCB* i *DDT*, wprowadzenie zezwoleń i monitoringu emisji przemysłowej, wprowadzenie wspólnego bałtyckiego monitoringu środowiska morskiego, odtworzenie populacji niektórych gatunków (foki, orzeł itd.), rozwój regulacji dotyczących zapobiegania zanieczyszczaniu morza przez żeglugę przy współpracy z *IMO*, przygotowanie planów i środków zwalczania dużych zanieczyszczeń awaryjnych³⁰.

MIĘDZYNARODOWA KOMISJA RYBOŁÓWSTWA MORZA BAŁTYCKIEGO

Międzynarodowa Komisja Rybołówstwa Morza Bałtyckiego (*International Baltic Sea Fishery Commission, IBSFC*), z siedzibą w Warszawie, jest organizacją międzyrządową utworzoną na podstawie konwencji gdańskiej o rybołówstwie i ochronie żywych zasobów w Morzu Bałtyckim i Bełtach z 1973 r., która weszła w życie 28 czerwca 1974 r.³¹ Była to pierwsza wielostronna umowa międzynarodowa zawarta przez państwa Morza Bałtyckiego w okresie zimnowojennego podziału tej części Europy, która dała początek dalszej współpracy regionalnej. Konwencja nie określa *explicite* osobowości prawnomiędzynarodowej organizacji, ale zakres kompetencji i praktyka co najmniej wskazuje na prawo legacji oraz zdolność traktatową (np. niektóre przepisy umowy statutowej oraz zawarcie Umowy między rządem PRL a *IBSFC* o statusie prawnym oraz o przywilejach i immunitetach Komisji z 1988 r.³²). Do Komisji należało pierwotnie 7 państw: Dania,

²⁹ Zgodnie z art. 16 konwencji helsińskiej z 1992 r. strony zobowiązały się do przesyłania Komisji w regularnych odstępach czasu sprawozdań dotyczących prawnych i administracyjnych środków realizacji postanowień konwencji, skuteczności tych środków i problemów związanych z ich realizacją. Ponadto na żądanie strony lub Komisji powinny udostępnić informacje na temat: zezwoleń na zrzut zanieczyszczeń, emisji oraz jakości środowiska.

³⁰ www.HELCOM.fi (21.04.05).

³¹ Polska ratyfikowała konwencję jeszcze w 1973 r. – Dz.U. 1974, nr 32, poz. 188.

Finlandia, NRD, Polska, RFN, Szwecja i ZSRR. Istotna zmiana w kształcie organizacji nastąpiła z chwilą przystąpienia EWG do konwencji 18 marca 1984 r., na podstawie zmienionego art. XVII. Po rozszerzeniu EWG, zjednoczeniu Niemiec oraz rozpadzie Związku Radzieckiego liczba członków zmniejszyła się do obecnych 5, tj.: Estonii, Wspólnoty Europejskiej, Litwy, Łotwy, Polski i Federacji Rosyjskiej. Obecnie państwa, które przystąpiły do Unii Europejskiej 1 maja 2004 r. rozpoczęły działania zmierzające do wypowiedzenia konwencji zgodnie z procedurą określoną w art. XIX. Oznacza to, że Komisja staje się forum dwustronnym Wspólnota Europejska – Rosja. Wspólnota ma bowiem wyłączne kompetencje w dziedzinie rybołówstwa (*Common Fisheries Policy, CFP*)³³ i w tym zakresie reprezentuje państwa członkowskie w międzynarodowych organizacjach rybołówczych oraz jest stroną wielu konwencji dotyczących rybołówstwa³⁴.

W skład Komisji może wchodzić nie więcej niż po 2 przedstawicielei każdej z umawiających się stron. Spośród nich na okres 4 lat wybierany jest przewodniczący i wiceprzewodniczący. Natomiast obsługę administracyjno-techniczną zapewnia wyznaczony przez Komisję sekretarz.

Merytoryczne kompetencje Komisji wykonywane są poprzez Stały Komitet ds. Środków Regulacji (*Standing Committee on Regulatory Measures*), który ocenia zalecenia dostarczone przez Doradczy Komitet ds. Zarządzania Rybołówstwem *ICES (Advisory Committee on Fishery Management of ICES)* i przygotowuje propozycje „środków regulacji” na posiedzenia plenarne Komisji. Drugim takim organem jest Stały Komitet ds. Finansowych i Administracyjnych. Komitety te składają się z przedstawicieli członków oraz sekretarza Komisji.

Komisja zgodnie ze statutem odbywa swe sesje zwyczajne co roku w Warszawie (jeśli nie postanowi inaczej)³⁵. Zaś sesję nadzwyczajną może zwołać przewodniczący na wniosek przedstawiciela jednej z umawiających się stron, pod warunkiem, iż będzie on poparty przez przedstawiciela innej umawiającej się strony. Decyzje i zalecenia Komisji podejmowane są kwalifikowaną większością 2/3 głosów obecnych na posiedzeniu i głosujących przedstawicieli państw, z których każdy dysponuje jednym głosem.

Celem Komisji jest ochrona oraz racjonalne wykorzystanie żywych zasobów Morza Bałtyckiego poprzez zorganizowaną gospodarkę rybołówczą i koordynację badań naukowych. *IBSFC* ochrania wszystkie gatunki na obszarze konwencyjnym obejmującym Morze Bałtyckie i Bełty, ale bez morskich wód wewnętrznych, który jest podzielony na 11 podobszarów połowowych. Na sesji w 2004 r. dokonano rozdziału kwot połowowych dla poszczególnych gatunków na wyróżnionych podobszarach, ale już z podziałem na kwoty połowowe (*Total Allowable Catche, TAC*) Federacji Rosyjskiej i Wspólnoty Europejskiej. Tak określone kwoty dla Wspólnoty na 2005 r. zostały dalej podzielone między państwa członkowskie w drodze rozporządzenia Rady³⁶.

³² Dz.U. 1989, nr 7, poz. 46.

³³ Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską art. 3 pkt. e) oraz art. 32 i nast.

³⁴ R. Streinz, *op. cit.*, s. 328; L. Łukaszuk, *op. cit.*, s. 15.

³⁵ 31 sesja odbyła się we wrześniu 2005 r. w Sztokholmie. Poprzednia 30 sesja odbyła się w Gdańsku i Gdyni 6-10 września 2004 r., wcześniejsza w 2003 r. w Wilnie, a dwa lata wcześniej we wrześniu 2002 r. w Berlinie.

³⁶ Rozporządzenie Rady (WE) nr 27/2005, Dz.U. UE. 1.05.12.1, z dnia 22 grudnia 2004 r. ustalające wielkości dopuszczalne połowów na 2005 r. i inne związane z nimi warunki dla niektórych

Przy wykonywaniu swoich zadań Komisja korzysta z usług Międzynarodowej Rady Badań Morza (*ICES*) i innych międzynarodowych organizacji technicznych i naukowych, a także może wykorzystywać informacje przedstawiane przez oficjalne organy państw-stron. Może również w tym celu tworzyć grupy robocze lub inne organy pomocnicze. Szczegółowe zadania Komisji w obszarze konwencyjnym obejmują (art. IX):

- koordynowanie zarządzania żywymi zasobami poprzez zbieranie, analizowanie i rozpowszechnianie danych statystycznych dotyczących przede wszystkim połowów i nakładu połowowego;
- koordynowanie badań naukowych (w tym wspólnych programów takich badań);
- przygotowywanie i przedstawianie do rozpatrzenia przez państwa zaleceń bazujących na badaniach naukowych (zaleceń określonych w art. X);
- badanie informacji dotyczących realizacji zaleceń Komisji dostarczanych przez państwa.

W celu realizacji tych zadań Komisja zgodnie z art. X została wyposażona w kompetencję do regulowania poprzez zalecenia kwestii dotyczących: narzędzi, urządzeń i metod połowowych, wymiarów poławianych ryb oraz okresów i obszarów ochronnych. Ponadto zalecenia te mogą dotyczyć wszelkich środków zmierzających do poprawy i zwiększenia żywych zasobów morza (w tym sztucznego rozmnażania oraz wsiedlania ryb i innych organizmów), środków ustanawiających ogólny dopuszczalny połów w odniesieniu do gatunków, stad, obszarów i okresów połowowych oraz wszelkich innych środków dotyczących ochrony i racjonalnej eksploatacji żywych zasobów morza.

Budżet Komisji oparty jest na świadczeniach stron, które pokrywają także wydatki związane z uczestnictwem w Komisji swych przedstawicieli, ekspertów i doradców. Od momentu zmiany art. VII jedna trzecia budżetu jest równo dzielona między strony, a dwie trzecie proporcjonalnie do przyznanego stronie TAC³⁷. Językiem roboczym organizacji jest język angielski, a językami oficjalnymi są języki państw sygnatariuszy konwencji.

Obok statusu członkowskiego statut Komisji przewiduje współpracę z organizacjami międzynarodowymi o zbliżonych, czy też uzupełniających kompetencjach. Organizacje, które uzyskały status obserwatora mogą poprzez swoich przedstawicieli uczestniczyć w sesjach Komisji oraz w spotkaniach jej organów pomocniczych (art. XV). Z punktu widzenia zadań Komisji zdecydowanie najważniejsza jest utrzymywana od samego początku działalności współpraca z Międzynarodową Radą Badań Morza (*ICES* – Kopenhaga), która dla potrzeb *IBSFC* prowadzi statystykę połowów, dokonuje oceny stanu zasobów oraz proponuje wysokość limitu połowów poszczególnych gatunków ryb.

Wśród innych obserwatorów, którzy zwykle biorą udział w sesjach Komisji należy wymienić oprócz wspomnianej *HELCOM*, bliźniaczą Komisję Rybołówstwa na północno-wschodnim Atlantyku z siedzibą w Londynie (*North East Atlantic Fishery Commission, NEAFC*), z którą wymienia doświadczenia. Podobny

zasobów rybnych i grup zasobów rybnych, stosowane na wodach terytorialnych wspólnoty oraz w odniesieniu do statków wspólnotowych na wodach, gdzie wymagane są ograniczenia połowowe (Dz.U. UE l z dnia 14 stycznia 2005 r.).

³⁷ Zmiana art. VII Konwencji o połowach i zachowaniu żywych zasobów w Morzu Bałtyckim i w cieśninach Beltach (Dz.U. UE.L. 96.21.70, Dz.U.UE-sp.04-2-304). Wejście w życie: 22 stycznia 1996 r. – dla Unii Europejskiej i 1 maja 2004 – dla Polski.

charakter, ale oczywiście węższy zakres, ma współpraca z Północnoatlantycką Komisją Łososia (*North Atlantic Salmon Commission, NASCO*).

IBSFC ponadto uczestniczy dwa razy w roku w posiedzeniach Komisji Rybołówstwa FAO (*Commission on Fisheries of UN Food and Agriculture Organisation, COFI*), podczas których informuje o swoich bieżących pracach³⁸.

Natomiast status obserwatora w przypadku organizacji pozarządowych zgodnie z Regulaminem Proceduralnym Komisji³⁹ umożliwia na wniosek uczestniczenie w posiedzeniach plenarnych Komisji oraz Stałego Komitetu ds. Środków Regulacji bez prawa głosu, ale z możliwością składania oświadczeń. Przedstawiciele obserwatora mogą być również włączani do innych prac Komisji za zgodą przewodniczącego.

MIĘDZYNARODOWA RADA BADAŃ MORZA

Międzynarodowa Rada Badań Morza (*International Council for the Exploration of the Sea, ICES*⁴⁰) z siedzibą w Kopenhadze jest międzynarodową regionalną organizacją międzyrządową utworzoną w 1902 r. w celu przeprowadzenia programów badań oceanograficznych (oceanologicznych), uchwalonych na międzynarodowych konferencjach w 1899 r. w Sztokholmie i 1901 r. w Christianii (Oslo). Współczesna podstawa prawna funkcjonowania organizacji została ujęta w konwencji z 1964 r., która weszła w życie w 1968 r. Polska ratyfikowała tę umowę w 1968 r.⁴¹ Konwencja nie nadaje *explicite* osobowości prawnomiędzynarodowej organizacji, jednakże jej treść (art. 15) wskazuje co najmniej na prawo legacji oraz zdolność traktatową, a zatem jest to podmiot prawa międzynarodowego.

Rada zajmuje się koordynacją i popieraniem morskich badań naukowych przede wszystkim północnego Atlantyku i przyległych mórz, w szczególności odnoszących się do żywych zasobów (ochrona poszczególnych gatunków i całych ekosystemów, ochrona środowiska morskiego oraz technika połowowa).

Organizacja skupia 19 państw członkowskich: Belgię, Danię, Estonię, Finlandię, Francję, Hiszpanię, Holandię, Kanadę, Niemcy, Norwegię, Irlandię, Islandię, Łotwę, Polskę, Portugalie, Rosję, Szwecję, Stany Zjednoczony Ameryki oraz Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej. Oprócz państw członkowskich z Radą współpracuje grupa państw o statusie obserwatora: Australia, Chile, Grecja, Nowa Zelandia, Peru oraz Republika Południowej Afryki.

Każde z państw członkowskich deleguje po dwóch przedstawicieli, którzy reprezentują swój rząd w organie plenarnym jakim jest Rada *ICES* (*ICES Council*). Jest to główne ciało polityczne i decyzyjne *ICES*, które zbiera się na zwykłą sesję raz w roku. Rolę organu zarządzającego pełni Biuro Rady, w którego skład wchodzi przewodniczący, pierwszy wiceprzewodniczący oraz 5 wiceprzewodniczących wybieranych spośród delegatów.

³⁸ Przykładem współpracy jest wprowadzenie, również przez Wspólnotę Europejską, Kodeksu Postępowania dla Odpowiedzialnego Rybołówstwa FAO (*the FAO „Code of Conduct for Responsible Fisheries”*).

³⁹ *Rules of Procedure for the Commission Representation, Rule 9.*

⁴⁰ www.ices.dk/indexfla.asp

⁴¹ Dz.U. 1968, nr 14, poz. 80.

Najważniejszym organem o charakterze naukowym jest Komitet Konsultacyjny (*Consultative Committee*), który nadzoruje wszystkie kwestie naukowe będące przedmiotem prac Rady. W jego skład wchodzi przewodniczący komitetów doradczych i naukowych.

Trzy komitety doradcze, to jest: Doradczy komitet ds. zarządzania rybołówstwem (*Advisory Committee on Fishery Management, ACFM*), Doradczy komitet ds. środowiska morskiego (*Advisory Committee on the Marine Environment, ACME*) oraz Doradczy komitet ds. ekosystemów (*Advisory Committee on Ecosystems, ACE*) pełnią rolę organów doradzających w zakresie naukowych problemów związanych z ekosystemem morskim oraz organów nadzorujących grupy robocze i badawcze. Spośród tych komitetów *ACFM* pełni funkcję oficjalnego ciała doradczego dla Wspólnoty Europejskiej (Komisji Europejskiej), *IBSFC*, *NEAFC* i *NASCO*. Natomiast *ACME* pełni analogiczną rolę wobec *HELCOM* i *OSPAR*. Członkami trzech wymienionych komitetów są uczeni z każdego państwa członkowskiego oraz osoby przewodniczące odpowiednim komitetom naukowym.

Aktualnie funkcjonuje osiem komitetów naukowych (Techniki połowowej, Oceanografii, Zarządzania zasobami, Środowiska morskiego, Marikultury, Żywych zasobów, Morza Bałtyckiego oraz nowo powstały Ryb dwuśrodowiskowych), które nadzorują pracę grup roboczych i badawczych. Członkami tych komitetów są osoby przewodniczące odpowiednim grupom roboczym i badawczym.

Programy badawcze *ICES*, zakładające badanie wszystkich aspektów ekosystemów morskich od oceanografii do ptaków i ssaków morskich, są bezpośrednio realizowane przez ponad 100 grup roboczych i badawczych, w których skład wchodzi specjaliści z państw członkowskich.

Obsługę administracyjno-techniczną *ICES* zapewnia Sekretariat pod kierownictwem sekretarza generalnego, a budżet tworzą składki członkowskie. Językami urzędowymi są angielski i francuski.

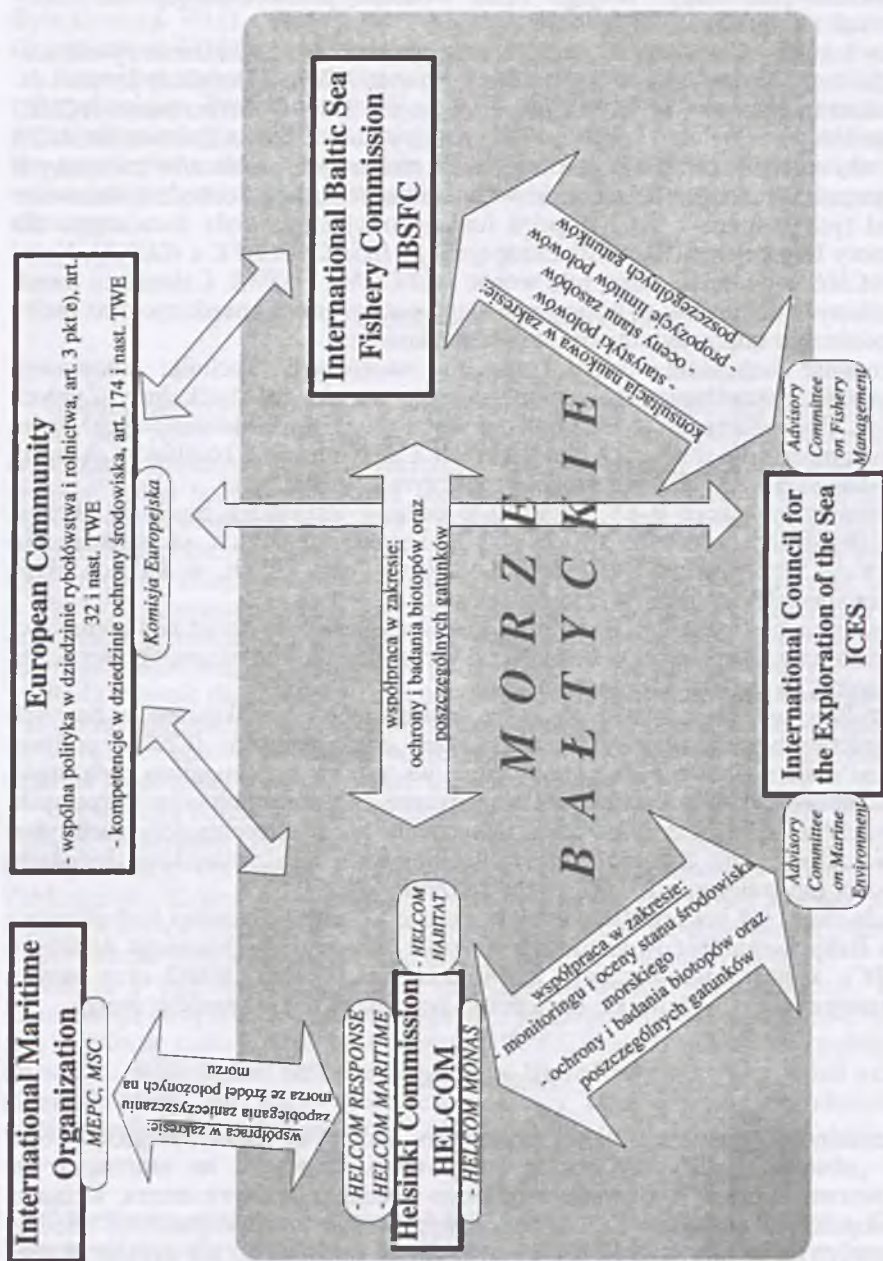
Rezultaty prac badawczych Rady są udostępniane i publikowane w licznych wydawnictwach periodycznych i materiałach okazjonalnych. *ICES* organizuje doroczne sesje naukowe poświęcone przede wszystkim zagadnieniom związanym z rybołówstwem oraz gromadzi dane statystyczne dotyczące połowów i przemysłu rybołówczego państw członkowskich. Opracowuje także zalecenia dotyczące rybołówstwa, które mają znaczący wpływ na krajową i międzynarodową legislację połowową (np. zalecenia *IBSFC*, rozporządzenia WE).

Rada służy, jak już przedstawiono, konsultacją naukową Komisji Rybołówstwa Morza Bałtyckiego oraz Komisji Rybołówstwa Północno-Wschodniego Atlantyku (*NEAFC*). Ponadto współpracuje z *FAO*, *UNESCO*, *IOC*, *WMO* oraz innymi organizacjami zajmującymi się badaniem i ochroną żywych zasobów morza.

ZAKOŃCZENIE

Działalność organizacji międzyrządowych, takich jak *IBSFC*, *HELCOM* oraz *ICES*, „obsługujących” trzy obszary aktywności człowieka na morzu to jest rybołówstwo, ochronę środowiska morskiego i badania naukowe morza, w znacznym stopniu się uzupełniają. Biorąc pod uwagę oddziaływanie organizacji międzynarodowych na to wszystko co jest na zewnątrz w stosunku do ich struktur, a więc wypełniane przez nie funkcje⁴², wyróżniamy organizacje realizujące głównie

⁴² Zob.: W. Morawiecki, *Międzynarodowe organizacje gospodarcze*, t. I, PWN, Warszawa 1987, s. 166.



Rys. 1. Międzyrządowa współpraca instytucjonalna w zakresie zarządzania i ochrony środowiska morskiego oraz żywych zasobów Morza Bałtyckiego (schemat uproszczony)

Źródło: oprac. własne.

funkcje regulacyjne (normotwórcze), kontrolne, operacyjne i koordynacyjne⁴³. W przypadku *ICES* dominują funkcje typowe dla organizacji naukowych, a więc operacyjne (konsultacja naukowa) w zakresie własnych badań naukowych, zbierania i wymiany informacji oraz koordynacyjne w zakresie badań prowadzonych przez krajowe ośrodki naukowo-badawcze. Natomiast dla Komisji helsińskiej podstawę działalności stanowią funkcje kontrolne (wykonywanie przez państwa postanowień konwencji i jej załączników oraz zaleceń) oraz kompetencje regulacyjne (realizowane poprzez zalecenia, których wydano około 200). W przypadku *IBSFC* na pierwszy plan wysuwają się funkcje regulacyjne, a w mniejszym stopniu kontrolne (pamiętając o roli Wspólnoty Europejskiej).

Międzyrządowe regionalne organizacje morskie, których przedmiotem zainteresowania jest ten sam akwen morski⁴⁴, a realizowane zadania dotyczą ściśle wzajemnie powiązanych problemów: ochrony środowiska morskiego, racjonalnej gospodarki żywymi zasobami oraz badań naukowych morza, tworzą system współpracy obejmujący między innymi wymianę informacji, monitoring i zarządzanie środowiskiem morskim. System ten opiera się także na szerokiej bezpośredniej współpracy rządów państw bałtyckich oraz współpracy z innymi organizacjami międzyrządowymi, jak przede wszystkim *IMO* i organizacje rybołówcze, oraz na zaangażowaniu licznych międzynarodowych organizacji pozarządowych i nadbałtyckich ruchów społecznych. Szczególnie należy podkreślić rosnącą rolę Wspólnoty Europejskiej, realizującą swoje kompetencje w zakresie ochrony środowiska morskiego oraz wspólnej polityki rybołówstwa⁴⁵. Wzrost znaczenia WE jest nie tylko rezultatem rozszerzenia UE o cztery kolejne państwa nadbałtyckie 1 maja 2004 r., co oznacza że obszary morskie państw członkowskich obejmują już 95% powierzchni Morza Bałtyckiego (5% to obszary morskie Federacji Rosyjskiej)⁴⁶. Będąc członkiem zbiorowym *HELCOM* oraz *IBSFC* Wspólnota ma decydujący głos w podejmowaniu decyzji oraz w finansowaniu zadań i programów obu organizacji.

Zagadnienia ochrony środowiska morskiego i żywych zasobów są również jednym z podstawowych obszarów zainteresowania Rady Państw Bałtyckich (*Council of Baltic Sea States, CBSS*). Współpraca międzyrządowa w ramach tej organizacji umożliwia wypracowanie wspólnego stanowiska w kwestiach środowiskowych na najwyższym szczeblu rządów jedenastu państw regionu. Przykładowo Polska, która sprawowała przewodnictwo w *CBSS* w ciągu roku do czerwca 2005 r., wśród swoich priorytetów ujętych w pięć bloków tematycznych umieściła również ochronę środowiska⁴⁷. W maju 1996 r. podczas spotkania szefów rządów przyjęto

⁴³ Zob.: R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, PWN, Warszawa 1992, s. 282; J. Łopuski, J. Symonides, *Międzynarodowe organizacje morskie*, WM, Gdańsk 1978, s. 18; E. Latoszek, M. Proczek, *Organizacje międzynarodowe. Założenia, cele, działalność*, Warszawa 2001, s. 57-60.

⁴⁴ Dla ścisłości należy zauważyć, że obszary konwencyjne są różne, chociaż wszystkie obejmują zasadniczo Morze Bałtyckie. Najszerzy obszar działania ma *ICES*, obejmuje bowiem przede wszystkim północno-wschodnią część Oceanu Atlantyckiego z przyległymi morzami. Znacznie węższy zakres terytorialny (pomijając zlewisko) ma *HELCOM*, ponieważ obejmuje całe Morze Bałtyckie wraz z Morzem Białym oraz Kattegatem. Natomiast regulacje *IBSFC* nie znajdują zastosowania dla całego Bałtyku, nie obejmują bowiem Kattegatu.

⁴⁵ Zob.: C. Mik, *Morskie prawo wspólnotowe*, „Prawo Morskie” 1995, t. VIII, s. 104-106.

⁴⁶ U.K. Jenisch, *op. cit.*, s. 55.

⁴⁷ *Informacja MSZ nt. wykorzystania przewodnictwa Polski w Radzie Państw Morza Bałtyckiego*

Deklarację z Visby, która zainicjowała regionalną implementację Agendy 21 pod nazwą Bałtycka Agenda 21 (*An Agenda 21 for the Baltic Sea Region, Baltic 21*)⁴⁸. Formalne przyjęcie przez CBSS regionalnego programu opartego na zasadzie zrównoważonego rozwoju miało miejsce w 1998 r. Znaczący udział w tym procesie ma także Wspólnota Europejska i liczne organizacje pozarządowe.

Oprócz statusu obserwatora, zapewniającego wzajemne uczestnictwo w sesjach plenarnych organizacji i ich głównych organów, jedną z form współdziałania organizacyjnego jest także funkcjonowanie wielu mieszanych grup dla realizacji wspólnych zadań. Do takich grup należą:

– Grupa Koordynacyjna ds. Zapewnienia Jakości Pomiarów Biologicznych na Morzu Bałtyckim (*ICES/HELCOM Steering Group on Quality Assurance of Biological Measurements in the Baltic Sea*);

– Grupa Studyjna ds. Zapewnienia Jakości Pomiarów Chemicznych na Morzu Bałtyckim (*ICES/HELCOM Study Group on Quality Assurance of Chemical Measurements in the Baltic Sea*);

– Grupa Robocza ds. Balastu i Innych Okrętowych Nosicieli⁴⁹ (*ICES/IOO /IMO Working Group on Ballast and Other Ship Vectors*).

Istotnym uzupełnieniem systemu jest współpraca i działalność licznych międzynarodowych i krajowych organizacji pozarządowych. Spośród nich największą rolę odgrywa Koalicja Czystego Bałtyku (*Coalition Clean Baltic, CCB*), która powstała w 1990 r. Koalicja skupia 25 ekologicznych krajowych organizacji pozarządowych i ruchów społecznych oraz pół miliona osób fizycznych działających na rzecz ochrony środowiska Morza Bałtyckiego we wszystkich dziewięciu państwach nadbałtyckich⁵⁰. Organizacja ta zyskała w 1991 r. status obserwatora przy Komisji helsińskiej.

Pomimo w znacznej części uzasadnionych zarzutów dotyczących niskiej efektywności działań regionalnych organizacji międzyrządowych i bezpośredniej współpracy pomiędzy rządami, nie budzi wątpliwości potrzeba dalszego rozwijania i doskonalenia kooperacji na najwyższym szczeblu.

Bowiem tylko takie działania mogą zapewnić wypełnianie funkcji regulacyjnych i kontrolnych dzięki kompetencjom i sprawności administracji państw. Wreszcie do niewątpliwych osiągnięć organizacji międzynarodowych należy rozpoznanie i monitoring stanu środowiska wraz z żywymi zasobami oraz upowszechnianie wiedzy na ten temat. Umocnienie społecznej świadomości ekologicznej stanowi zaś znakomitą bazę dla żywiłowego rozwoju od początku lat dziewięćdziesiątych środowiskowych organizacji pozarządowych i ruchów społecznych, których działania wypełniają funkcje nierealizowane na szczeblu międzyrządowym. W rezultacie powstaje daleki od doskonałości, ale niezwykle istotny, wzajemnie

dla integracji tego ugrupowania oraz rozwijania korzystnej współpracy z państwami Europy Wschodniej. Warszawa, 7 kwietnia 2005 r.; także na: www.msz.gov.pl/start.php?page=1132300000#3p (21.04.2005).

⁴⁸ www.baltic21.org (21.04.2005).

⁴⁹ Działania grupy dotyczą zapobiegania przenoszenia organizmów poza macierzyste środowiska do nowych środowisk, w których stają się zagrożeniem dla miejscowego ekosystemu. Według ostatnich szacunków w Morzu Bałtyckim występuje ponad 100 obcych gatunków. Najlepiej znanym z nich jest babka bycza, która pojawiła się w Zatoce Gdańskiej w 1990 r. i szybko rozprzestrzeniła się na nowe akweny zmieniając łańcuch pokarmowy miejscowych gatunków. Zob.: W. Mikołuszko, *Triumfalny pochód obcych*, „National Geographic” nr 3 (66), marzec 2005, s. 104.

⁵⁰ www.ccb.se (21.04.05.).

powiązany i uzupełniający się system bezpośredniej współpracy międzyrządowej, współpracy instytucjonalnej (poprzez organizacje międzyrządowe), współpracy międzynarodowej pozarządowej, krajowych ruchów społecznych i instytucji naukowo-badawczych.

DARIUSZ RAFAŁ BUGAJSKI
Gdynia

ABSTRACT

The paper discusses intergovernmental institutional cooperation in the domain of management and environmental protection of the Baltic Sea and its living resources, which was begun more than 30 years ago. This cooperation is led by three main organizations: the Helsinki Commission, the International Baltic Sea Fishery Commission, and the International Council for the Exploration of the Sea, whose activity is supported and supplemented by the International Maritime Organization and European Community. The first three organizations create one of the best systems of maritime environmental protection, rational management of living resources and maritime scientific research all over the world. The article presents and analyses the legal basis of cooperation, including first and foremost "the constitution of the sea" – the United Nation's Convention on the Law of the Sea of 1982, the organizations' internal structure and their activities and coordination of activities. Finally, the author also tries to assess their effectiveness and role.

UKRAINA – UNIA EUROPEJSKA

WYBRANE PROBLEMY

Ukraina, odzyskując w 1991 r. suwerenność, została jednym z największych państw Europy. Po pierwszej euforii niepodległościowej stanęła szybko przed dylematem określenia charakteru swojej polityki zarówno wewnętrznej, jak i zagranicznej i kształtowania stosunków z sąsiadami – zwłaszcza z Federacją Rosyjską. W obliczu krytycznego stanowiska Rosji wobec niezależności Ukrainy musiała ona tak kreować swoje stosunki dyplomatyczne, by nie być postrzeganą jako państwo destabilizujące region. Choć udało jej się to osiągnąć, nie zdołała jednak ustrzec się przed procesami, które negatywnie wpływały – i nadal wpływają – na stan jej bezpieczeństwa.

Ukształtowany na Ukrainie system oligarchiczno-biurokratyczny, splatający sieć na wpół jawnych powiązań władzę polityczną, gospodarczą i medialną, niewątpliwie oddalał ją od systemów demokratycznych Zachodu. Był (o ile założyć, że Pomarańczowa Rewolucja to zmieni) czynnikiem hamującym rozwój procesów i postaw sprzyjających przekształceniu Ukrainy w państwo demokratyczne, kierowane rządami prawa, z funkcjonującą gospodarką rynkową¹. Jednocześnie jednak

¹ Zob. szerzej: P. Wołowski, współpraca: A. Górka, T. A. Olszański, A. Sarna, A. Wilk, *Ukraina. Inne spojrzenie*, Warszawa 2003, s. 6, za: www.osw.waw.pl. Szerzej na temat ugrupowań oligarchicznych klanów na Ukrainie zob.: P. Andrusieczko, *10 lat niepodległości Ukrainy – między demokracją a autorytaryzmem*, w: *Od totalitaryzmu do demokracji. Wybrane problemy okresu przemian*, pod red. T. Wallasa, Poznań 2003.