



Monika Adamczak-Retecka

Uniwersytet Gdański

„BŁĘKITNA POLITYKA” UNII EUROPEJSKIEJ

„Tak wielkie są rozmiary morza, że wystarczy go wszystkim do wszelkiego rodzaju pożytków – do czerpania wody, do rybołówstwa, do żeglugi”¹.

Wprowadzenie

Morze stanowi siłę napędową Europy, która posiada ok. 70 000 km linii brzegowej graniczącej z dwoma oceanami i czterema morzami: Oceanem Atlantyckim i Oceanem Arktycznym, Morzem Bałtyckim, Morzem Północnym, Morzem Śródziemnym i Morzem Czarnym. Regiony nadmorskie w Unii Europejskiej stanowią ok. 40% jej PKB i ludności. Obszary morskie oraz wybrzeża mają zatem zasadnicze znaczenie dla dobrobytu Europy – stanowią one szlaki handlowe, regulują klimat, są źródłem energii i zasobów, a także ulubionym miejscem zamieszkania i wypoczynku. Przemysł stoczniowy i przewozy morskie, porty i rybołówstwo pozostają zasadniczymi działaniami morskimi. Energetyka morska a także turystyka przybrzeżna i morska również przynoszą ogromne dochody. Porty morskie i przewozy morskie umożliwiają Europie korzystanie z dynamicznego wzrostu handlu międzynarodowego oraz odgrywanie wiodącej roli w światowej gospodarce. Ponadto eksploatacja zasobów mineralnych, akwakultura, biotechnologia morska i rozwijające się technologie podmorskie oferują przedsiębiorstwom coraz lepsze możliwości. Równie istotne są rekreacyjne, estetyczne i kulturalne aspekty korzystania z morza oraz jego funkcje ekosystemowe.

Nowe technologie umożliwiają coraz lepsze wykorzystywanie morza. Z drugiej strony podejmowane działania prowadzą do konfliktu interesów oraz do pogorszenia stanu środowiska morskiego. Wzrastające narażenie wybrzeży, coraz bardziej zatłoczone wody przybrzeżne, wraki zalegające dna mórz²,

¹ H. Grotius, *Wolność mórz czyli dysertacja o prawie jakie przysługuje Holendrom do handlu z Indiami*, przekł. R. Bierzanek, PWN, Warszawa 1955, s. 99.

² W. Adamczak, *Usuwanie wraków w świetle Konwencji z 2007 roku*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2009,

a w globalnej skali kluczowa rola oceanów w systemie klimatycznym oraz ciągle pogarszanie się stanu środowiska morskiego, wymagają większej koncentracji na problematyce związanej z morzami i oceanami. Unia Europejska musi sprostać temu wyzwaniu, a w związku z gwałtowną globalizacją i zmianami klimatycznymi należy działać bardzo szybko, gdyż w przeciwnym razie może jednak „morza nie wystarczyć wszystkim”.

Rosnąca konkurencja o przestrzeń morską oraz zbiorowy wpływ działalności człowieka na morskie ekosystemy sprawiają, że rozdrobniony obecnie proces podejmowania decyzji w gospodarce morskiej jest niewystarczający i wymagają zintegrowanego podejścia opartego na ściślejszej współpracy. Działania polityczne np. w zakresie transportu morskiego, rybołówstwa, energii, nadzoru i kontroli na morzach, turystyki, środowiska morskiego i badań dotyczących morza zbyt długo prowadzono odrębnie, czego skutkiem jest niekiedy nieskuteczność, niespójność i konflikty interesów. Jak trafnie zauważa D. Pyć, potrzebna jest nowa filozofia prawa morza³. Komisja Europejska, dostrzegając wagę powyższego problemu, przeprowadziła konsultacje i analizę dotyczącą stosunków Europy z morzem. W rezultacie opracowała propozycję zintegrowanej polityki morskiej, nazywaną Błękitną księgą⁴.

Nowa zintegrowana polityka morska

Zgodnie z treścią Błękitnej księgi Komisji z 2007 r., głównym celem zintegrowanej polityki morskiej Unii (ang. *Integrated Maritime Policy – IMP*) jest opracowanie i wprowadzenie zintegrowanego, skoordynowanego, spójnego, przejrzystego i zgodnego z zasadami zrównoważonego rozwoju procesu podejmowania decyzji w odniesieniu do oceanów, mórz, regionów przybrzeżnych, wyspiarskich i najbardziej oddalonych oraz sektorów morskich⁵. Strategiczne cele IMP obejmują: zintegrowane zarządzanie sprawami morskimi na wszystkich szczeblach; dalszy rozwój i realizację zintegrowanych strategii na rzecz basenów morskich dostosowanych do potrzeb poszczególnych basenów morskich w Europie; dalszy rozwój przekrojowych instrumentów zintegrowanego kształtowania polityki mającej na celu poprawę synergii i koordynację istniejących strategii politycznych i instrumentów – w tym przy wykorzystaniu wymiany danych i wiedzy na temat morza; większe zaangażowanie zainteresowanych stron w systemy zintegrowa-

t. XXI, s. 515.

³ Pyć D., *Prawo Oceanu Światowego. Res usus publicum*, Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2011, s. 13.

⁴ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 10 października 2007 r. w sprawie zintegrowanej polityki morskiej Unii Europejskiej, COM(2007) 575 wersja ostateczna; zob. także: Sprawozdanie z procesu Konsultacji COM(2007) 574 oraz Zielona księga „Przyszła unijna polityka morska: europejska wizja oceanów i mórz”. COM(2006) 275.

⁵ Rozporządzenie PE i Rady (UE) 1255/2011 z dnia 30 listopada 2011 r. ustanawiające „Program na rzecz dalszego rozwoju zintegrowanej polityki morskiej” (Dz.Urz. UE L321, t. 54 z 5.12.2011).

nego zarządzania sprawami morskimi; ochronę i zrównoważoną eksploatację zasobów morskich i przybrzeżnych; a także określenie granic zrównoważonego rozwoju działalności człowieka oraz ochronę środowiska morskiego i przybrzeżnego oraz różnorodności biologicznej w ramach dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej⁶, która stanowi środowiskowy filar IMP, a także ramowej dyrektywy wodnej⁷. Warto także podkreślić, iż w propozycji Komisji pojawiła się także koncepcja wspólnej odpowiedzialności za morza, które dzieli z najbliższymi sąsiadami. W szczególności postanowiono opracować wnioski dotyczące pogłębionej współpracy przy zarządzaniu Morzem Śródziemnym i Morzem Czarnym, a także wspierać współpracę w kwestiach morskich w ramach wymiaru północnego swojej polityki zewnętrznej i uwzględnić gospodarkę morską w agendzie UE dotyczącej współpracy z krajami rozwijającymi się, w tym z małymi krajami wyspiarskimi.⁸

Zintegrowana polityka morska opiera się na założeniu, że wszystkie zagadnienia związane z oceanami i morzami Europy są wzajemnie powiązane oraz że działania polityczne dotyczące morza należy prowadzić w sposób skoordynowany, tak aby uzyskać pożądane wyniki. Rozumiana w ten sposób zintegrowana polityka morska ma umożliwić Unii skuteczniejsze podejmowanie wyzwań związanych z globalizacją i konkurencyjnością, zmianami klimatycznymi, pogarszaniem się stanu środowiska morskiego, bezpieczeństwem morskim i sposobami jego zapewnienia oraz bezpieczeństwem energetycznym i zrównoważonym wykorzystaniem energii. Podstawę tej polityki powinna stanowić doskonałość w badaniach morskich, technologii i innowacjach związanych z morzem. Należy ją również powiązać ze strategią lizbońską na rzecz wzrostu i zatrudnienia, a także strategią z Göteborga na rzecz zrównoważenia⁹.

Sformułowana w 2007 r. zintegrowana polityka morska od początku miała na celu umacnianie trwałego rozwoju europejskiej gospodarki morskiej oraz lepszą ochronę środowiska morskiego poprzez usprawnienie ponadsektorowej i międzynarodowej współpracy wszystkich podmiotów związanych z morzem. Po sześciu latach klimat gospodarczy uległ radykalnej zmianie. Dzięki strategii „Europa 2020” UE stara się ponownie skierować europejską gospodarkę na ścieżkę zapewniającą miejsca pracy, konkurencyjność i spójność społeczną. Możliwości wzrostu związane z gospodarką morską są szansą, z której Europa jako kontynent morski musi skorzystać. Od 2009 r. w celu wzmocnienia konkurencyjności

⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/56/WE z dnia 17 czerwca 2008 r. ustanawiająca ramy działań Wspólnoty w dziedzinie polityki środowiska morskiego (dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej), (Dz.Urz. UE, L 164 z 25.6.2008, s. 19).

⁷ Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz.U. L 327 z 22.12.2000, s. 1).

⁸ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 10 października 2007 r. w sprawie zintegrowanej polityki morskiej Unii Europejskiej, COM (2007) 575 wersja ostateczna.

⁹ Szerzej na ten temat zob. m.in. D. Pyć, *Zasada zrównoważonego rozwoju*, Gdańsk 2006, s. 203.

Unia podejmuje kluczowe inicjatywy we wszystkich obszarach polityki związanych z morzem. Poprzez unikanie powielania wydatków i wysiłków, a także dzięki wspieraniu trwałego wzrostu działań związanych z morzem zintegrowana polityka morska przyniosła wymierne korzyści europejskiej gospodarce i sektorom morskim w państwach członkowskich.

Współpraca sprawia, że operacje na morzu są bardziej efektywne kosztowo, i przyczynia się do optymalizacji wykorzystywania danych. Ponieważ każdego dnia pojawiają się nowe sposoby wykorzystywania mórz, sprawą podstawową jest posiadanie przez państwa członkowskie stabilnych systemów planowania sprzyjających długoterminowym inwestycjom i wspierających transgraniczną spójność. Inwestycje w badania naukowe muszą w pełni zdyskontować swój potencjał innowacyjny w gospodarce morskiej. Strategia UE w zakresie badań morza i wybrzeży pomogła osiągnąć ten cel. Zrównoważenie jest wstępnym warunkiem rozwoju gospodarki morskiej i motorem zaawansowanych technologii, które wzmacniają konkurencyjność Europy w dłuższej perspektywie¹⁰.

Zrównoważone wykorzystanie oceanów uznaje się powszechnie za główne wyzwanie w skali światowej, ściśle związane ze zmianami klimatycznymi. Skutki negatywnych zmian oddziałujących na morza i oceany kumulują się w czasie i przestrzeni. Pomimo dokonanych starań zwiększona działalność gospodarcza na wybrzeżach i morzach Europy kojarzy się z pogorszeniem stanu środowiska morskiego. Naukowcy ostrzegają, iż błękit oceanu nie jest już taki sam jak kilkadziesiąt lat temu¹¹. Komisja zaproponowała już strategię na rzecz ochrony środowiska morskiego obejmującą wniosek dotyczący dyrektywy zmierzającej do zatrzymania i odwrócenia tego procesu i stworzenia ram dla działań wspólnotowych na rzecz dobrego stanu środowiska morskiego w kontekście zrównoważonego rozwoju. Wyzwanie to komplikuje silny wpływ zmian klimatycznych, który prawdopodobnie dotknie regiony przybrzeżne. Składowanie dwutlenku węgla pod dnem morza stanowi innowacyjną działalność o dużym potencjale dla łagodzenia skutków zmian klimatycznych. W celu pełnego wykorzystania tego potencjału UE powinna zachować wiodącą pozycję w tej technologii poprzez zapewnienie spójnych ram politycznych. W związku z powyższym w 2008 r. Komisja przedstawiła sprawozdanie dotyczące strategicznych kwestii związanych z Oceanem Arktycznym¹², a we wrześniu 2012 r. przyjęła komunikat pt. „Niebieski wzrost – szanse dla zrównoważonego wzrostu gospodarczego w sektorach morskich”. Jego celem jest zapoczątkowanie wspólnej inicjatywy na rzecz wy-

¹⁰ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Postęp w zakresie zintegrowanej polityki morskiej, SWD (2012) 255 wersja ostateczna.

¹¹ D. Pyć, *Prawo Oceanu Światowego. Res usus publicum*, Gdańsk 2011, s. 15–16.

¹² Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 10 października 2007 r. w sprawie zintegrowanej polityki morskiej Unii Europejskiej, COM (2007) 575 wersja ostateczna.

zwolnienia potencjału „niebieskiej gospodarki”, w której uczestniczyłyby państwa członkowskie, regiony i wszystkie podmioty związane ze sferą morską¹³.

Zmiana klimatu może wywoływać dramatyczne konsekwencje dla regionów nadmorskich, obejmujące zagrożenia systemów ochrony wybrzeża, erozję, zalewanie i podnoszenie poziomu wód morskich. Oddziaływanie to może być jeszcze intensywniejsze w połączeniu z innymi czynnikami wywierającymi wpływ na środowisko morskie. W marcu 2012 r. Komisja uruchomiła europejską platformę dostosowania do zmian klimatu, najobszerniejszą stroną internetową zawierającą informacje na temat oddziaływania zmiany klimatu oraz wskazującą miejsca szczególnego zagrożenia w Europie. Jej celem jest udzielenie pomocy decydentom w opracowywaniu środków i strategii dostosowawczych do skutków zmian klimatu, także w rejonach nadmorskich¹⁴.

Emisja gazów cieplarnianych w wyniku międzynarodowych przewozów morskich stanowi obecnie ok. 3% ogólnego poziomu emisji. Istnieje prawdopodobieństwo jej wzrostu wskutek rosnącego handlu światowego i zapotrzebowania na usługi żeglugowe. W 2011 r. Komisja ustaliła unijny cel redukcji emisji gazów cieplarnianych pochodzących z transportu morskiego o 40% do 2050 r. Europejska Agencja ds. Bezpieczeństwa na Morzu, Europejska Agencja Środowiska, Fiński Instytut Meteorologiczny i Międzynarodowa Organizacja Morska podjęły realizację projektów współpracy w zakresie monitorowania emisji gazów cieplarnianych przez statki w Europie.

Zakończenie

W ostatnich latach możemy zaobserwować wzrost zainteresowania po stronie unijnych instytucji problematyką prawa morza. UE dąży do bardziej efektywnego międzynarodowego zarządzania gospodarką morską oraz egzekwowania przepisów prawa międzynarodowego, zachęcając państwa członkowskie do ratyfikacji odpowiednich instrumentów prawnych. Promuje koordynację europejskich interesów na najważniejszych forach międzynarodowych. Zagadnienia takie, jak dostęp europejskich usług i sektorów morskich do rynku międzynarodowego, zrównoważone komercyjne i naukowe wykorzystanie obszarów dalekomorskich, ochrona globalnej morskiej różnorodności biologicznej, poprawa bezpieczeństwa morskiego, warunki pracy, ograniczanie zanieczyszczeń powo-

¹³ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 13 września 2012 r. – „Niebieski wzrost” szanse dla zrównoważonego wzrostu w sektorach morskich, COM(2012) 494 wersja ostateczna.

¹⁴ Europejska platforma dostosowania do zmian klimatu jest publicznie dostępną platformą internetową (<http://climate-adapt.eea.europa.eu>), której zadaniem jest wspieranie podmiotów odpowiedzialnych za kształtowanie polityki na poziomie UE, krajowym, regionalnym i lokalnym w rozwoju polityki dotyczącej dostosowania do zmian klimatu i powiązanych środków. Dostosowanie oznacza przewidywanie niekorzystnych skutków zmian klimatu i podejmowanie odpowiednich działań w celu zapobieżenia im lub zminimalizowania szkód, które mogą one powodować. Działa od 23 marca 2012 r.

dowanych przez statki oraz walka z nielegalnymi działaniami na wodach międzynarodowych stały się zewnętrznymi priorytetami unijnej „błękitnej polityki”.

Zgodnie z treścią komunikatu z 2009 r. w sprawie międzynarodowego wymiaru zintegrowanej polityki morskiej Komisja wzmocniła swoją aktywność związaną z kwestiami morskimi na arenie międzynarodowej. Na poziomie globalnym UE działa na rzecz ambitniejszego podejścia w rezolucjach dotyczących oceanów i prawa morza oraz zrównoważonych połowów, propagując powszechne uczestnictwo w takich instrumentach morskiego zarządzania jak Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza (UNCLOS). Unia Europejska dążyła też do postępu w zakresie ochrony mórz i oceanów oraz zarządzania morzami na Konferencji Narodów Zjednoczonych w sprawie Zrównoważonego Rozwoju w Rio de Janeiro w czerwcu 2012 r. Odważniejsze działania zewnętrzne przyniosą powodzenie dzięki silniejszemu zaangażowaniu regionalnych organizacji ds. rybołówstwa oraz rosnącej współpracy z państwami trzecimi w walce z nielegalnymi, nieraportowanymi i nieregulowanymi połowami. Sprawy morskie stały się przedmiotem regularnych debat z partnerami UE, takimi jak: Chiny, Rosja, Japonia, Kanada i Stany Zjednoczone. Zakres dialogu sektorowego rozszerza się stopniowo, obejmując coraz bardziej kompleksową współpracę w kwestiach morskich o zasięgu globalnym.

Pozytywnie należy ocenić także podniesienie poziomu morskiej tożsamości i morskiego potencjału gospodarczego Europy wśród jej mieszkańców. Powszechna świadomość ma zasadnicze znaczenie w obszarach, w których kwestie morskie współzawodniczą z innymi sektorami o polityczne poparcie lub inwestycje, a także na rynku pracy. Inicjatywy morskie zostały włączone do programów pracy Eurostatu¹⁵. Od 2009 r. dane statystyczne dotyczące regionów nadmorskich i gospodarki morskiej publikowane są regularnie¹⁶. Jak wykazano w sprawozdaniu Komisji z 2012 r., znaczący wkład sektorów morskich w gospodarkę Europy oraz realizację celów strategii „Europa 2020” jest wzmacniany przez skoordynowane działania na rzecz obniżenia kosztów, poprawy efektywności wykorzystania zasobów, zmniejszania ryzyka, wspierania innowacji i lepszego wykorzystywania publicznych środków finansowych. W oparciu o te osiągnięcia „niebieski wzrost” gospodarczy jest nadal celem na nadchodzące lata.

Równocześnie, mając świadomość osiągnięć w zakresie unijnej polityki morskiej, należy pamiętać, że są one dopiero kroplą w niezmiernym morzu potrzeb – lub, inaczej, wierzchołkiem topniejącej pod wpływem zmian klimatycznych góry lodowej. Zintegrowane podejście jest słuszną odpowiedzią na nowe czasy, jednakże nie gwarantuje efektywności przyjętych rozwiązań w długofalo-

¹⁵ Od wprowadzenia zintegrowanej polityki morskiej Eurostat uczestniczy w przygotowaniu informacji statystycznych wspierających tę politykę w celu podniesienia poziomu danych gospodarczych na temat sektorów i regionów związanych z morzem.

¹⁶ Także interaktywne narzędzia, takie jak portale *Maritime Forum* (Forum Morskie) lub Europejski Atlas Mórz, ułatwiają dostęp do informacji związanych z morzem i pomagają podnosić poziom wiedzy o morskiej Europie.

wej perspektywie. Pełna realizacja „błękitnej polityki” nie będzie możliwa bez zaangażowania wszystkich zainteresowanych podmiotów, a więc nie tylko państw i instytucji unijnych, ale także podmiotów prywatnych, przedsiębiorców i organizacji pozarządowych. Potrzebna jest zatem „nowa błękitna filozofia”, oparta na interdyscyplinarnym zrozumieniu zmian cywilizacyjnych i wynikających z nich zagrożeń środowiskowych.

Monika Adamczak-Retecka

„BLUE POLICY” FOR THE EUROPEAN UNION

In 2007 the Commission presented the European vision for the oceans and seas called “An Integrated Maritime Policy for the European Union” (the Blue Book). The idea has been based on the recognition that all matters related to the oceans and seas are inter-linked and need an integrated approach. The article briefly presents the main action areas set out in the Blue Book and the instruments of particular importance for creating common maritime policies. The emphasis has been placed on the European strategy to alleviate the consequences of the climate change in coastal regions.