

Aleksandr Owłaszczenko

Bałtycka Akademia Międzynarodowa, Łotwa

Jacek Zieliński

Akademia Podlaska, Siedlce

Nowa europejska polityka morska. Zarządzanie i interesy Polski

Szeroko rozumiana polityka morska należy do jednych z ważniejszych sfer funkcjonowania gospodarki Polski. Decydują o tym jej wielorakie uwikłania natury gospodarczej, społecznej, politycznej i militarnej. Jej jakość decyduje o kondycji i zaspokojeniu interesów wielu podmiotów działających w innych sferach. Współzależność ta ma charakter wielostronny. Jej przedmiot sprawia, że wykracza poza granice państw narodowych. W obecnej dobie wieloaspektowej integracji europejskiej o efektywności podejmowanych działań nie są już w stanie decydować tylko struktury i ich reformowanie. Potrzebna jest nowa filozofia działania. Postępująca globalizacja nie zmieniła radykalnie znaczenia państw narodowych. Dotychczasowy pogląd o uzależnieniu skuteczności działań od współpracy państw ze strukturami europejskimi nie oddaje rzeczywistości. Równie ważna okazała się współpraca (lub jej brak) państw narodowych i – przede wszystkim – upodmiotowienie obywateli w polityce morskiej, umocnienie ich statusu i roli do aktywnego zaangażowania w kreowanie współpracy, wspólnego bezpieczeństwa, dbałości o swoje i innych otoczenie. Wiele można znaleźć przykładów, i Polska do nich należy, kiedy zarówno przed podpisaniem, jak i po podpisaniu traktatu akcesyjnego nie informowano obywateli lub ignorowano, wdrażając kolejne polityki unijne o ich celach i skutkach finansowych oraz gospodarczych. Integracja europejska ma nie tylko oznaczać skoncentrowanie działań na rozwoju gospodarczym i realizacji wolności unijnych. Jej celem jest modernizacja współzależności między państwami członkowskimi i sprawienie, by każde z nich czuło potrzebę udziału w tworzeniu nowej europejskiej społeczności¹. Likwidacji tych barier w układzie strukturalnym, organizacyjnym i edukacyjnym służyć ma nowa europejska polityka morska.

W czerwcu 2006 r. Komisja Europejska uruchomiła proces konsultacyjny wstępnego projektu „Zielonej Księgi” (z 7 VI 2006 r.)² zatytułowanej: „W stronę przyszłości polityki morskiej Unii: europejska wizja mórz i oceanów”. Uwzględniając doniosłość zagadnienia, zachęcała równocześnie obywateli Unii, przed-

¹ Na problem zwraca uwagę m.in.: L. Łukaszuk, *Integracja europejska – stan i perspektywa (aspekty prawne)*, „Przegląd Europejski” 2002, nr 1, s. 10 i nast.

² Tekst polski: www.eu.maritimeaffairs.

stawicieli sektora prywatnego, organizacje pozarządowe, władze państwowe i regionalne oraz środowiska akademickie do przedstawienia swojego stanowiska w sprawie treści zawartych w „Księdze” do 30 czerwca 2007 r.³.

Dokument szczegółowo opisywał korzyści płynące ze stosowania jednolitego i spójnego podejścia do polityki morskiej obejmującego wszystkie aspekty europejskich mórz i oceanów. Inicjował tym samym dyskusję nad stworzeniem bardziej przychylnego niż dotychczas klimatu dla inwestycji oraz rozwoju stabilnej działalności gospodarczej, m.in. poprzez usprawnienie procedur decyzyjnych i likwidowanie sprzeczności interesów. Chodziło też o wykreowanie wśród Europejczyków nowej świadomości związanej ze znaczeniem oceanów w podnoszeniu dobrobytu oraz poszerzaniu perspektyw gospodarczych poszczególnych krajów.

Na przemysł i usługi morskie składa się wiele działań podejmowanych w różnych sferach gospodarowania, począwszy od przemysłu stoczniowego, żegluga handlowej i funkcjonowania portów, poprzez rybołówstwo, uprawy morskie, rekreację i turystykę, aż do pozyskiwania i wykorzystania energii przybrzeżnej. Pomijamy w tym momencie pokrewne usługi techniczne i gospodarcze. O złożoności i doniosłości zagadnienia świadczy to, że same tylko działania związane z żeglugą handlową, portami i przemysłem stoczniowym przynoszą ponad 2% produktu brutto UE, zapewniając zatrudnienie około 3 mln osób. Uwzględniając udział turystyki i wartość surowców pozyskiwanych z dna mórz, liczba ta jest jeszcze wyższa. Szacuje się, że całkowity produkt brutto Unii uzyskiwany z działalności morskiej wynosi od 3 do 5%. Strategiczną rolę ogrywa w tym układzie żegluga handlowa i – związana z nią – pokrewna działalność morska. Prawie 90% zewnętrznego handlu UE opiera się właśnie na żegludzie morskiej, a w przypadku handlu wewnątrzunijnego – wskaźnik ten wynosi ponad 40%. Unijna flota handlowa jest największa na świecie, zarówno pod względem tonażu, jak i liczby jednostek. Przedsiębiorstwa żegluga handlowej UE plasują się w światowej czołówce, a przy posiadaniu 25% światowego tonażu, państwa członkowskie, a więc i Unia kontrolują prawie 50% światowej floty handlowej⁴.

Rocznie przez europejskie porty morskie przewija się około 3,5 mld ton ładunku i 350 mln pasażerów; 350 tys. ludzi zatrudnionych jest w portach i usługach.

W tym kontekście warto zastanowić się nad pozycją Polski w europejskiej gospodarce morskiej, jej potencjałem i barierami rozwojowymi.

Przemysł morski od lat odgrywa znaczącą rolę w życiu społecznym i gospodarczym Polski. Długość polskiej linii brzegowej od zakończenia II wojny światowej wynosi 634 km sprawiając, że 18% terytorium Polski i 40% ludności kraju związana jest z basenem Morza Bałtyckiego. W układzie handlowym drogą morską eksportuje się 45% towarów, przy tendencji zwykłej. W 55 polskich portach przeładowywanych jest rocznie prawie 55 mln ton ładunku i obsługiwanych ponad 3 mln pasażerów. Aktualna pozostaje jednak postawiona

³ “Green paper”. Towards a future Maritime Policy for the Union: A European Vision for the Oceans and Seas, www.ec.europa.eu/maritimeaffairs.

⁴ J. Borg, komisarz unijny ds. rybołówstwa i gospodarki morskiej na konferencji prasowej 10 X 2007 r. zorganizowanej w związku z przyjęciem „Zintegrowanej Polityki Morskiej dla Unii Europejskiej”, www.eurekalert.org.

wcześniej kwestia stopnia wykorzystania potencjału i nie będzie przesadą stwierdzenie, że jest on niewykorzystany. Decyduje o tym w pierwszej kolejności niedorozwój wewnętrznych dróg wodnych oraz lądowych prowadzących w kierunku morza. To zaś ogranicza jego pełne wykorzystanie i efektywne zaangażowanie się w rozwiązywanie współczesnych europejskich problemów transportowych. Rzecz w korytarzu transportowym „północ– południe”.

Prawdą jest, że integracja struktury transportowej państw członkowskich obejmująca porty morskie i transeuropejską sieć transportową, powinna też stanowić jeden z priorytetów polityki unijnej a Polska jako kraj położony w centralnej części regionu może odegrać w tym procesie szczególną rolę. Kluczową kwestią, z punktu widzenia perspektyw dalszego rozwoju portów morskich, jest zatem rozbudowa ich połączeń z zapleczem. Niewątpliwie wymaga to inwestycji wspartych środkami z budżetu UE. Stąd też postulat kontynuacji zaangażowania środków unijnych w tworzenie infrastruktury ułatwiającej dostęp do portów od morza i lądu w państwach o słabszej infrastrukturze drogowej należy uznać za zasadny. Potwierdzają to osiągnięcia konsekwentnego wdrażania zasady solidarności obejmującej wspieranie państw słabszych i zapobiegania dominacji silniejszych⁵. Państwa członkowskie powinny jednak zachować autonomię w zakresie decydowania o formach organizacyjnych i prawnych jednostek zarządzających portamiorskimi. Pewne pozytywne dotyczące m.in. zasad finansowania i ich przejrzystości są już widoczne.

Mówiąc o konieczności pełniejszego wykorzystania potencjału morskiego i konieczności rozbudowy infrastruktury drogowej, trzeba mieć jednak na uwadze i drugi aspekt zagadnienia – środowisko. Brzmi to paradoksalnie, ale wskazane dotychczas ułomności infrastrukturalne sprawiły, że Polska należy do czołówki krajów europejskich, w których zachowały się dziewicze obszary przyrodnicze objęte dzisiaj ochroną w ramach programu „Natura 2000”. Większość z nich, a dokładniej czterokrotnie więcej niż wewnątrz lądu (w układzie powierzchni), jest zlokalizowanych na wybrzeżu. Związane są one z występowaniem unikalnych w skali europejskiej krajobrazów łączących elementy lądowe z morskimi. Prawda, że ponad połowa wybrzeża Polski dotknięta jest erozją brzegową i dotyczy to w szczególności regionu Pomorza Zachodniego.

Niewiele optymistyczniej wygląda sytuacja poszczególnych gałęzi związanych z polityką morską. Złożoność zagadnienia uniemożliwia omówienie wszystkich jej aspektów, ale na niektóre warto zwrócić szczególną uwagę.

Polski przemysł stoczniowy pod względem wydajności plasuje się na drugim miejscu w Europie (przewyższają go jedynie Niemcy). W 2004 r. znalazł się na piątym miejscu w świecie, osiągając 2,3% udziału w rynku. W obrębie polskiego wybrzeża bezpośrednio przy budowie i remoncie statków jest zatrudnionych około 25 tys. pracowników. Szacuje się, że w blisko 800 polskich przedsiębiorstwach stoczniowych (i usługach pokrewnych) zatrudnionych jest około 80 tys. pracowników. Przemysł stoczniowy jest więc czynnikiem mogącym stymulować krajowy, ale i unijny rynek materiałów i sprzętu, zarówno ilościowo, jak i – przede wszystkim – jakościowo. Polski przemysł stoczniowy spełnia unijne wymagania jakościowe, przygotowany jest do konstrukcji jednostek specjalnych i niestandardowych, posiada wykwalifikowane kadry, ma zdol-

⁵ L. Łukaszuk, *Integracja europejska...*, s. 7.

ności produkcyjne, rozwinięta jest infrastruktura naukowo-badawcza i doświadczalna, ceniona jest jego baza edukacyjna. Są więc warunki do aktywnego udziału w rozwoju unijnego i światowego przemysłu stoczniowego. Znajdując się w gronie największych europejskich przemysłów stoczniowych, i mając tradycje na Bałtyku, jest to przemysł o niskiej produkcji z małym udziałem w wytwarzaniu jednostek zaawansowanych technologicznie i specjalistycznych. W Polsce brak jest bowiem polityki morskiej i w konsekwencji struktura przemysłu stoczniowego (w tym remontowego) jest przypadkowa. Dotyczy to zarówno rozwiązań prawnych, jak i zasad finansowania. Wiele wskazać można przykładów, gdy ze względu na brak reguł działania potentaty na rynku stoczniowym z Gdańska, Gdyni czy Szczecina znalazły się na skraju bankructwa a ich zamówienia zostały przejęte (z różnych względów) przez zakłady z innych państw. Pomijamy w tym momencie analizę aspektu społecznego zwalniania zatrudnionych w nich pracowników⁶.

W Unii Europejskiej również brak jest sprecyzowanej polityki morskiej. Ambicja Europy w dążeniu do utrzymania konkurencyjności floty handlowej i rozwiniętego przemysłu stoczniowego wymagają skoordynowanej i aktywnej polityki gospodarczej, opartej o osiągnięcia naukowe, badania i innowacje, w ramach jasnego i stabilnego programu rozwoju tej sfery życia państw⁷.

Polacy zapewniają obsadzenie prawie jednej czwartej miejsc pracy (tj. 50 tys. – 80 tys.) w sektorze produkcji sprzętu morskiego Unii Europejskiej. Ze statystyki wynika, że jedno stanowisko pracy w przemyśle stoczniowym generuje trzy stanowiska pracy w sektorach pokrewnych. W tym samym czasie polskie stocznie i producenci sprzętu morskiego cierpią na brak wykwalifikowanej siły roboczej. W czołówce marynarzy pływających po wodach unijnych (pod polską lub inną banderą) są Polacy (35 tys. lub 12% wypływających w morze z UE). Zwraca przy tym uwagę zmniejszająca się liczba jednostek pływających pod polską banderą. W 2004 r. na 118 jednostek zarejestrowanych w Polsce pełną własnością polskich przedsiębiorstw było 12⁸. Zdecydowała o tym kondycja polskich armatorów i proponowane przez nich warunki zatrudnienia.

Polityka morska to nie tylko żegluga handlowa, to także coraz bardziej popularna turystyka morska. Pozostaje ona na razie wyrazem ekskluzywności życia, ale też wzrastają systematycznie zamówienia na prywatne jednostki, podobnie jak i oczekiwania finansujących ich otrzymanie. Charakterystyczny – i nie tylko dla Polski – jest rozwój wodnej turystyki przybrzeżnej i turystyki podwodnej; poszukiwanie i penetracja wraków zatopionych w głębiach mórz i oceanów oraz skalistych raf. Poszerza się krąg odbiorców podmiotów działających w ramach polityki morskiej. Uaktywniła się kolejna gałąź turystyki wspomagająca przemysł morski. W Polsce jest ona dalece niesprawna. Poza względami finansowymi, znacząco niedomaga infrastruktura techniczna, w tym brak pożądanej jakości jachtów, przystani, miejsc noclegowo-rekreacyjnych. To wszystko

⁶ Kryzys polskiego przemysłu stoczniowego dotyczył głównie lat 2001-2002. W 2004 r. zbudowano 25 statków o pojemności brutto ponad 100 GT, co stanowiło wzrost w stosunku do 2003 r. o 73,6% www.gus.gov.pl.

⁷ *Contribution by the Polish Society of Naval Architects and Marine Engineers (KORAB)*, www.ec.europa.eu.maritimeaffairs.

⁸ „Dziennik Bałtycki” 2005, nr z 10 kwietnia. GUS dane dotyczące polityki morskiej publikuje co trzy lata. Ostatnia pochodziła z roku 2004.

sprawia, że zarówno zamawianie jachtów, jak i spełnienie oczekiwań realizowane jest poza granicami Polski. Produkcja łodzi rekreacyjnych daje zatrudnienie około 3 tys. ludzi, a prognozy na dalszy wzrost są obiecujące, głównie dzięki stosunkowo niskim kosztom robocizny. Roczny wzrost w tej dziedzinie w UE szacuje się na przestrzeni kolejnych lat – na 5 do 6%⁹.

Z turystyką morską nierozłącznie związana jest gospodarka terenowa regionów nadmorskich i obszarów z nimi sąsiadujących. Polska wykazuje zainteresowanie tym problemem i podejmuje próby uaktywnienia ich rozwoju. Działania wspierające mają jednak charakter przypadkowy i niezależnie od ugrupowania rządzącego nie mają charakteru systemowego.

Omawiając przyszłość polityki morskiej UE, nie sposób pominąć tak istotną część transportu wodnego jaką jest nawigacja śródlądowa. Ona to bowiem stanowi – w wielu krajach Unii – podstawowy wyznacznik efektywności jej działania. Podejmowana w tym zakresie współpraca przynosi wielorakie korzyści warunkowane obniżeniem kosztów transportowych, wydajnością przeładowania towarów oraz optymalizacją mocy przerobowymi portów i możliwościami transportowymi zgromadzonych tam towarów. Zasadna w tym zakresie wydaje się refleksja nad promowaniem koncepcji tworzenia śródlądowych połączeń wodnych na trasie Zachód-Wschód (droga wodna Odra–Wisła–Dniepr) jako systemu transportowego łączącego regiony położone w basen mór Bałtyckiego i Czarnego.

Istotnym kierunkiem wspólnej polityki UE jest też rozwój współpracy międzynarodowej w dziedzinie zarządzania zasobami morskimi. W tym celu niezbędne jest jednak ustalenie wspólnych zasad dotyczących m.in. planowania przestrzennego na morzu i zarządzania zasobami morskimi w dziedzinie lokalizacji takich inwestycji, jak: elektrownie wietrzne, rurociągi i kable podmorskie, platformy oraz sprzęt hydrauliczny i inżynierski, a także wykorzystania surowców podmorskich. Istotne jest, aby podjęte rozwiązania zapewniały stabilne wykorzystanie surowców w rejonach morskich, szczególnie złóż ropy i gazu ziemnego, kruszyw naturalnych i bursztynu znajdujących się w rejonie wód Unii Europejskiej, a więc i Morza Bałtyckiego. W praktyce powinny one współgrać z pracami międzynarodowych organizacji i programów, np. „Interoceanmetal”. Polska jako członek tej organizacji posiada wyłączone prawo do prowadzenia prac badawczych i górniczych na konkretnych polimetalicznych (skupienie skał osadowych) w rejonie Oceanu Spokojnego na obszarze 75 tys. km² z celem poszukiwania i eksploatacji złóż surowców mineralnych, metalicznych i niemetalicznych.

Wzrost udziału źródeł energii odnawialnej i powiększanie równowagi paliwowo-energetycznej przyczynia się do efektywniejszego wykorzystania (i oszczędzania) surowców energetycznych, poprawy warunków środowiska naturalnego poprzez redukcję zanieczyszczenia atmosfery i zbiorników wodnych oraz zmniejszenia ilości wytwarzanych odpadów. Polska posiada przy tym dobre warunki do rozwoju energii odnawialnej. Przeprowadzona ocena źródeł energii wiatru wskazuje, że terytorium północnej Polski w części przybrzeżnej, jak również obszar Morza Bałtyckiego są szczególnie atrakcyjne. Możliwości te są jednakże ograniczone wskutek włączenia tych obszarów do strefy objętej

⁹ *EU Maritime Policy: Facts and Figures – Poland*, www.ec.europa.eu.maritimeaffairs

programem „Natura 2000”, mającym na celu ochronę zróżnicowania biologicznego na obszarze Unii. Tymczasem elektrownie wiatrowe powstają w zachodnich obszarach Polski, w tym w województwie lubuskim.

Kluczową rolę w planach rozwoju przemysłu morskiego odgrywa stabilność, a przez to i przewidywalność działania kręgów biznesowych. Ta zaś warunkowana jest przejrzystością polityki morskiej państwa, w tym stanem regulacji prawnych. W tej kwestii należy poszukiwać zarówno inicjatyw oddolnych, jak i sprawnego i konsekwentnego działania na wyższym poziomie zarządzania. Polityka morska nie jest bowiem wypadkową polityk poszczególnych przedsiębiorstw, ani też pojedynczych państw. Obejmuje zintegrowane działanie prywatnych podmiotów gospodarowania, państwa, instytucji ponadpaństwowych typu Komisja Europejska oraz organizacji prawa międzynarodowego, w tym Międzynarodowej Organizacji Morskiej. Politykę morską można bowiem – najogólniej rzecz ujmując – zdefiniować jako całokształt działań podejmowanych przez różnorodne podmioty życia społeczno-politycznego i gospodarczego, które mają (lub mogą mieć) wpływ na sferę działalności morskiej¹⁰. Obejmuje to prawne regulacje tworzące warunki do jej realizacji, ale przede wszystkim - decyzje inwestycyjne. Problem o tyle doniosły, że realizacja polityki morskiej, podobnie jak ochrona środowiska jest kosztochłonna i nie przynosi rezultatów społecznie odczuwalnych w skali jednego pokolenia. Politycznie nie jest zatem medialna. Korzyści z budowy autostrady będą znacząco bardziej odczuwalne społecznie, niż z budowy portu przeładunkowego. W konsekwencji wskazany we wstępie dokument nie wspomina nic o kwestiach finansowania polityki morskiej, a praktyka pokazuje zainteresowanie Unii restrukturalizacją i modernizacją dróg lądowych na terenie Polski (przykładem droga kolejowa Warszawa–Terespol), Litwy i Łotwy zapewniających optymalny dostęp do wschodnich rynków zbytu.

Polityka transportowa dotyczy w gruncie rzeczy wyborów związanych z inwestycjami, dotacjami i podatkami wpływającymi na różne formy transportu. Oznacza to konieczność oszacowania ekonomicznych, ale i – społecznych oraz ekologicznych (dolina Rospudy) - konsekwencji rozwoju poszczególnych form transportu, w tym morskiego, i uwzględnienia wyników analiz w prognozach handlowych i transportowych tak, aby dokonać właściwej alokacji środków.

Polityka morska jest wielorako uwikłana politycznie, gospodarczo, społecznie, militarnie, aby wymienić tylko niektóre interesy. Można więc ją traktować szeroko jako skuteczny instrument polityki publicznej, a nie tylko element biznesu. Faktem jest, że potocznie jest postrzegana jako czynnik ekonomiczny wpływający na efektywność handlu zagranicznego. Polityka morska skutkuje jednak nie tylko w gospodarce. Jej kształt ma wpływ także na wiele innych sfer życia państwa i stosunków międzynarodowych: stosunki polityczne (grupy nacisku i grupy interesu), stosunki społeczne (zatrudnienie, bezpieczeństwo społeczne), stosunki militarne (obronność państwa), ekologiczne (zachowanie dziedzictwa przyrodniczego). To zaś sprzyja zarówno wewnątrzpaństwowej i międzynarodowej współpracy, jak też – może stanowić źródło konfliktów między zainteresowanymi podmiotami. W ramach wewnętrznych i zewnętrznych uwa-

¹⁰ J. Bergholcs, *Baltija. Sociālā un ekonomiskā attīcība, jūniecība un starptautiskās privātās jūras tiesības*, Ryga 2001, s. 215 i nast.

runkowań polityki morskiej występują więc wielorakie uwarunkowania i relacje. Niektóre gałęzie gospodarki morskiej lub gospodarki narodowej są ze sobą na tyle ściśle powiązane, że z punktu widzenia państwa powinny być rozpatrywane całościowo (np. żegluga handlowa i porty). Wśród nich są jednak faworycy dysponujący zorganizowanymi grupami nacisku (przemysł stoczniowy, żegluga handlowa) i sfery pozostające niejako na uboczu (turystyka brzegowa, rekreacyjne jednostki pływające, przystanie, ale i kable podwodne). Różnią się one także potencjałem materialnym. Utrudnione i niewskazane jest zatem stosowanie wobec nich jednolitego podejścia w zakresie konkurencyjności, a w każdym razie – niezbędne jest uwzględnienie istniejących dyferencjacji. Zagadnienie to podjęła Komisja Europejska.

W opracowanym przez nią materiale „Cele Strategiczne na lata 2005–2009” znalazło się sformułowanie mówiące o szczególnej potrzebie prowadzenia kompleksowej polityki morskiej zmierzającej do uzyskania rozwijającej się i dobrze prosperującej gospodarki morskiej i pełnego wykorzystania potencjału morskiego bez naruszania istniejącego stanu środowiska⁴. Zaakcentowano tym samym konieczność wdrożenia w życie zrównoważonego rozwoju⁵. Obejmować ma on trzy rodzaje integralnie połączonych działań: rozwój gospodarczy państw, pamięć o ochronie środowiska i zachowanie (kreacja) wsparcia oraz zaangażowania społeczne w podejmowaniu inicjatyw w tej sferze.

11 maja 2007 r. na Wydziale Ekonomicznym Uniwersytetu Gdańskiego w Sopocie odbyła się konferencja naukowa zorganizowana przez Instytut Transportu i Handlu Morskiego, „Polityka Morska Unii Europejskiej i Polski”. Podsumowując konferencję, dyrektor instytutu, prof. J. Kujawa, stwierdził, że wspólne interesy i podstawowe problemy krajów członkowskich Unii w odniesieniu do działań związanych z morzem są tak oczywiste, że wspólna polityka morska wydaje się nakazem rozsądku. Nakaz ten stanowi inspirację postępu w tworzeniu międzynarodowego prawa morskiego. Postęp jest wyznaczany, zgodnie z ustaleniami wspólnoty międzynarodowej, przez zasadę najmniejszego wspólnego mianownika. W Europie zaś mianownik ten, a tym samym zakres wspólnych przepisów i współpracy w dziedzinach morskich, może i powinien być odpowiednio wyższy¹¹. Powinien też odgrywać kluczową rolę w definiowaniu wspólnej polityki morskiej¹².

Przy tworzeniu polityki morskiej podział pracy musi odzwierciedlać logikę zasady subsydiarności¹³. Wśród wielu podmiotów w zapewnieniu dobrego zarządzania szczególna rola przypada miastom, które wraz z regionami znajdują się na pozycjach między kreowaniem tej polityki i jej wdrażaniem w życie. Władze lokalne i regionalne na terenach przybrzeżnych najlepiej znają uwarunkowania występujące na podległych im obszarach. Na nie więc spada główna odpowiedzialność za przeobrażenie kierunków politycznych w konkretne działania i nadzór nad ich wykonaniem.

Wydarzenia ostatniej dekady sprawiły, że nowego wymiaru w ramach wspólnotowej polityki morskiej nabrały kwestie bezpieczeństwa portów morskich i żeglugi. Podjęto w tym kierunku intensywne działania. Nadal jednak

¹¹ *Conclusions from the Scientific Conference on Common European Maritime Policy*, www.ec.europa.eu/maritimeaffaires

¹² J. Bache, S. George, *Politics in the European Union*, Oxford 2006, s. 353.

¹³ A. Estella, *The EU Principle of Subsidiarity and its Critique*, tamże 2002, s. 23-27.

wprowadzenie do europejskiego systemu prawnego zasad i wytycznych Międzynarodowej Organizacji Morskiej dotyczących zabezpieczenia portów przed atakami terrorystycznymi pozostaje dążeniem użytkowników całego systemu transportowego. Problem powstał na gruncie wzrostu zagrożenia terrorystycznego, ale pamiętać trzeba, że kwestia bezpieczeństwa w tym układzie to także zagrożenia ze strony sił natury, to awarie na morzu i wycieki niebezpiecznych substancji mające daleko idące konsekwencje nie tylko dla gospodarki morskiej, ale i bezpośrednio niezwiązanych z nią gałęzi¹⁴. Od bezpieczeństwa i sprawności systemu prewencji zależy konkurencyjność portów i przewoźników na światowym rynku. Zagadnienie to jest o tyle ważne, że wymaga stałego ulepszania systemów monitorowania, ostrzegania, zmian infrastruktury technicznej oraz ustawicznego szkolenia wielu służb, w tym służb celnych, granicznych i ochrony portów. To zaś pociąga za sobą dodatkowe koszty dla armatorów i operatorów terminali portowych. Zauważalne są jednak zmiany w świadomości zarówno realizatorów polityki morskiej, jak i odbiorców przedkładających w ostatnim czasie coraz częściej bezpieczeństwo nad koszty i utrudnienia związane z jego zapewnieniem. Usuwanie skutków katastrof morskich, w tym utrata zaufania kontrahentów jest niejednokrotnie jeszcze droższa. Odrębne zagadnienie – jeszcze nierozwiązane – to ustalenie przez Wspólnotę jednolitych zasad współfinansowania bezpieczeństwa przez państwa członkowskie, w tym sygnalizowany m.in. przez Polskę problem odejścia od traktowania przeznaczanych na to środków budżetowych jako dotacji państwowych¹⁵.

Podjęcie decyzji politycznych oraz zgoda co do regulacji prawnych, to jednak połowa sukcesu. Bardziej złożona jest druga część sukcesu. Wszak praktyczne działania nie będą podejmowane bezpośrednio w oparciu o prawo, ale tworzone i wydawane na jego podstawie i w zgodzie z nim programy, plany, decyzje strukturalne. Mamy do czynienia z niezwykle złożoną materią i wieloma podmiotami o nie zawsze zbieżnych i częściej rozbieżnych interesach. Osiągnięcie jednolitości wydaje się niemożliwe, ale i niecelowe. Warunki regionu Morza Bałtyckiego są odmienne od Morza Śródziemnego, chociażby kwestie wynikające ze wzrostu transportu towarów niebezpiecznych przez obszary sezonowo zamarzające. Interesy właścicieli dużych jednostek rybackich są różne od interesów Norwegów zamieszkałych na północy kraju, dla których połowy z małych rodzinnych łódek stanowią źródło utrzymania. W ich sytuacji równoprawność połowów oznacza utratę podstaw egzystencji. Potwierdzają to zresztą wyniki norweskich referendum akcesyjnych, w tym głównie tego pierwszego z 1997 r.¹⁶. Mówiąc inaczej, jednolitość jest potrzebna, ale unijna polityka morska jeżeli ma być przestrzegana i realizowana, musi zawierać elementy elastyczności tak, aby wpisywały się w nią różnorodności regionalne, narodowe, a także czasowe odstępstwa wynikające z wielorakich uwarunkowań, tym bar-

¹⁴ A. Ovlashchenko, *Terrorism on the Sea and International Security. The prognostic trends to Development*, "The Baltic Journal of Law 2007, nr 10.

¹⁵ *Poland's Position on the Future EU Maritime Policy*, <http://ec.europa.eu/maritimeaffairs>.

¹⁶ Faktem pozostaje, że dominującą rolę odegrały tam i inne elementy, w tym społecznie uznana za niewłaściwą drogą zdecydowania o członkostwie w UE. Szerzej: J. Zieliński, *Referendum w Norwegii*, [w:] E. Zieliński, I. Bokszczanin, J. Zieliński, *Referendum w państwach Europy*, Warszawa 2003, s. 187–211. Na problem zwraca też uwagę: J. Justyński, *Podstawy prawne polityk gospodarczych w Unii Europejskiej*, Toruń 2001, s. 171.

dziej że proces integracyjny zainicjowany powstaniem Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali i wzmocniony następnie zasadą subsydiarności dobitnie pokazuje, że każde działanie ma swój czas. Za zasadne uznać należy zatem przewidzenie w Europejskiej Strategii Morskiej regionalnego podejścia do ochrony środowiska poprzez tworzenie oddzielnych planów działań¹⁷.

Jako przykład służyć może żegluga handlowa, czyli działalność o charakterze międzynarodowym. Wyjątkowa mobilność kapitału armatorów bezsprzecznie stanowi barierę dla niezależnych działań nawet w największych i najsilniejszych państwach. Dotyczy to przede wszystkim unilateralnych regulacji powodujących wzrost kosztów. Prawdopodobnie – w tych okolicznościach – miało rację sześć państw zakładających Europejską Wspólnotę Gospodarczą, odstępując od podpisania wzajemnych porozumień, które mogłyby być negocjowane jedynie na szczeblu międzyrządowym w Międzynarodowej Organizacji Morskiej (IMO) i Międzynarodowej Organizacji Pracy (ILO). W momencie, gdy Unia rozrosła się i objęła swoim działaniem niemal wszystkie europejskie potęgi morskie, pojawiła się jednak naturalna potrzeba przyjęcia standardów dotyczących bezpieczeństwa i zanieczyszczeń. Wykorzystując prawo wspólnotowe, zostały one wprowadzone i wspólnie ustanowiono poziomy realizacji oraz nakazy obowiązujące flotę państw unijnych i żeglugę międzynarodową. Władze portów od Hamburga po Hawr, konkurując ze sobą w przemysłowym centrum Europy, potrzebowały pewności, że takie same warunki (wymogi) obowiązują we wszystkich portach zjednoczonej Europy. W momencie, gdy poszerzył się zakres wspólnotowego prawa morskiego, państwa członkowskie dostrzegły konieczność skoordynowania zajmowanych stanowisk oraz powstrzymania się od zawierania jednostronnych umów, które mogłyby zakłócać osiągnięte konsensusy w zakresie prawa unijnego i tym samym prowadzić do precedensowych orzeczeń Trybunału Europejskiego mogących naruszać interesy poszczególnych państw.

Polityka morska Europy wymaga więc wspólnych ustaleń i skoordynowania podejmowanych działań. Część z nich została zawarta w komunikacie Europejskiej Komisji ds. Polityki Morskiej¹⁸ i ma szczególne znaczenie dla Polski. Są nimi:

- Utrzymanie i rozwój europejskiej bazy edukacyjnej, zapewniającej poprawę perspektyw zawodowych w sektorach gospodarki morskiej, w tym wprowadzenie Certyfikatu Doskonałości (Profesjonalności) Morskiej oraz poprawienie społecznego prestiżu zawodów morskich, głównie związanych z żeglugą dalekomorską. Po intratności finansowej charakterystycznej dla okresu socjalizmu nastąpił radykalny spadek ich atrakcyjności. Ma to wielorakie źródła. W pierwszej kolejności wskazać należy urynkowanie przemysłu morskiego, rozpad polskiej floty oceanicznej, a – w konsekwencji – brak miejsc pracy i zatrudnianie się w tanich banderach z wszystkimi właściwymi im konsekwencjami. Na spadek prestiżu zawodów morskich miało także wpływu wprowadzenie wymienialności złotego, liberalizacja polityki paszportowej i otwarcie granic, wzrost zamożności części społeczeństwa oraz wzrost

¹⁷ www.bsap.pl.

¹⁸ *EU Maritime Policy: Facts and Figures – Poland*, <http://ec.europa.eu/maritimeaffairs>.

wykształcenia lingwistycznego społeczeństwa otwierającego przed wieloma możliwościami uzyskania podobnych korzyści mniejszym nakładem pracy.

- Działania zmierzające do stworzenia wspólnotowej polityki transportu morskiego i zabudowy portów. Rzecz w stworzeniu mapy działań regulujących status i rolę portów tak, aby zwiększyć ich konkurencyjność i stworzyć przesłanki do stabilnego rozwoju zarówno szeroko rozumianego przemysłu portowego jak i samej żeglugi.
- Stworzenie efektywnego, promorskiego lobbingu sprzyjającego powstawaniu grup międzybranżowych, centrów regionalnego wsparcia i wypracowanie jasnych oraz zrozumiałych reguł jego udziału w procesie decyzyjnym państwa. Dotychczasowa praktyka Polski, ale i innych, nowych członków Unii Europejskiej sprawia, że lobbing jest postrzegany negatywnie. W istocie swojej jest to ze wszech miar korzystne zjawisko, które stanowi w ugruntowanych demokracjach liberalnych znaczące wsparcie demokracji przedstawicielskiej. Niweluje upolitycznienie zagadnień, wykracza poza granice okręgów wyborczych, przedstawiając politykom w uporządkowanej formie analizę stanu rzeczywistego i pożądane, ale i realne rozwiązania formalno-prawne i praktyczne. Ich celem nie jest bowiem zdobycie pokłasku społecznego, ale stabilizacja reguł gry do pomnażania majątku¹⁹. To z czym mamy do czynienia i co prezentuje się jako lobbing – w rzeczywistości – jest korupcją lub letaprywatyzacją²⁰.
- Zachęcanie do współdziałania środowiska naukowego i przemysłowego. Spowodowanie, aby – w tym konkretnym przypadku – gospodarka morska z jednej strony inicjowała badania naukowe i stawiała nauce nowe wyzwania, z drugiej – korzystała i wdrażała w życie wyniki badań. Wymaga to stworzenia właściwego systemu finansowania, ale także odpolitycznienia gospodarki. Nie może ona pozostawać pod wpływem kolejnych reelekcji i związanych z tym partyjnych, czyli – prywatnych, interesów wyborczych.
- Wspieranie rozwoju turystyki morskiej i przybrzeżnej; promowanie i ochrona dziedzictwa morskiego; ułatwianie rozwoju portów rekreacyjnych; zintegrowanie zaspokojenia narastających potrzeb społecznych, m.in. w zakresie turystyki, z interesami (i wymogami) innych dziedzin działalności morskiej.
- Skoordinowanie rozwiązywania problemów regionów nadmorskich, takich jak erozja wybrzeża, bądź zanieczyszczenia ze statków; stworzenie podstaw prawnych do sponsorowania regionów nadmorskich w ramach istniejących instrumentów finansowych Unii.
- Promowanie współpracy w ramach polityki Europejskiego Sąsiedztwa, szczególnie w zakresie zarządzania wspólnymi obszarami morskimi.

Reasumując. Opublikowanie „Zielonej Księgi” zrodziło nadzieję nie tylko ujrzenia scenariusza, ale również programu zaangażowania Unii w umocnienie zarządzania zasobami morskimi. Jakkolwiek patrzeć jest ono jedną z istotniejszych kwestii europejskiej polityki morskiej. Stanowi podstawowy element rozwiązania kwestii: czy Europie potrzebna jest całościowa i zintegrowana polityka morska. Efektywne zarządzanie oraz spójne podejście do przedmiotowych spraw wymagają kompleksowej strategii łączącej poszczególne sektory działal-

¹⁹ A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Kolonia 2003, s. 285.

²⁰ Uprywatnieniem państwa. Szerzej zob. tamże, s. 286-287.

ności morskiej i polityki ochrony środowiska. W tym kierunku zmierza Komisja Europejska. Jako organ stanowiący Unii Europejskiej nadal krytycznie patrzy na realizację decyzji Międzynarodowej Organizacji Morskiej. Jej zdolność do zapewnienia efektywnego wprowadzenia w życie ustanowionego prawa unijnego też jest krytykowana. Szanse na zmianę sytuacji wiązane są z powstałą w 2002 r. Europejską Agencją Bezpieczeństwa Morskiego²¹.

Wracając na grunt Polski. Konieczność poprawy ochrony środowiska morskiego jest bezdyskusyjna. Mówiąc precyzyjniej – wewnątrzunijny obszar wodny, jakim jest Morze Bałtyckie, wymaga szczególnej uwagi. Działania w zakresie ochrony wód Bałtyku odbywają się głównie na lądzie, na obszarach mających bezpośredni wpływ na jakość wód morskich. Ma to szczególny wymiar w kontekście zamkniętego charakteru Bałtyku. Realizacja przyjętego przez Polskę, państwowego programu komunalnych oczyszczalni ścieków mającego na celu poprawę jakości wód Bałtyku, powinna zmniejszyć zagrożenie eutrofizacją. Jakkolwiek patrzeć zaburzona jest równowaga ekologiczna basenu Morza Bałtyckiego. Widoczne to jest w przezroczystości wody, w ponadstandardowym zakwicie glonów oraz w występowaniu martwych obszarów dna morskiego. Wynika to jednak nie z samego użytkowania wód morskich. Główną przyczyną jest nadmierny spływ do morza różnorodnych substancji odżywczych z pól uprawnych, zanieczyszczeń atmosferycznych dostarczanych wraz z opadami, zrzuty ścieków przemysłowych do wód lub gruntu, a także innych²².

Podkreślić należy, że Polska poważnie traktuje kontrolę środowiska morskiego niejednakowo to wygląda na gruncie prawnym i praktycznym. Polska w różnym czasie ratyfikowała zawarte w tej sprawie konwencje międzynarodowe. Jako przykład wskazać można następujące akty: „Konwencja o pełnym morzu” (z 29 IV 1958 r.)²³, „Międzynarodowa konwencja dotycząca interwencji na morzu pełnym w razie zanieczyszczenia olejami” (z 29 XI 1969 r.)²⁴, „Międzynarodowa konwencja o zapobieganiu zanieczyszczenia morza przez statki” (z 2 XI 1973 r.)²⁵, „Międzynarodowa konwencja o bezpieczeństwie życia na morzu” (z 1 XI 1974 r.)²⁶, „Konwencja Bazylejska o kontroli transgranicznego przemieszczenia i usuwania odpadów niebezpiecznych” (z 22 III 1989 r.)²⁷, „Konwencja o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego” (z 9 IV 1992 r.)²⁸. Potwierdziła tym samym zainteresowanie problemem i gotowość współdziałania w przeciwdziałaniu istniejącemu *status quo*. Bezsporne jest przy tym to, że polityka Polski w zakresie ochrony środowiska należy do konsekwentnych i stabilnych sfer funkcjonowania państwa. Nie oznacza to bynajmniej, że kondycja polskiego prawa wewnętrznego w tej sferze jest doskonała

²¹ I. Bache, S. George, *Politics...*, s. 353.

²² www.helion.fi

²³ Dz.U. 1963, nr 33, poz. 187.

²⁴ Dz.U. 1976, nr 35, poz. 207.

²⁵ Dz.U. 1987, nr 17, poz. 101.

²⁶ Dz.U. 1984, nr 61, poz. 318.

²⁷ Dz.U. 1995, nr 19, poz. 88.

²⁸ Dz.U., 2000, nr 28, poz. 346.

oraz, że proces implementacji prawa unijnego jest zadawalający²⁹. W tym jednak aspekcie trzeba pamiętać o schedule przeszłości, kosztach nadrobienia zaległości i czasie oczekiwania na wymierne wskaźniki ekologiczne wydatkowanych środków.

Podejmowane przez polski rząd działania pozostają w zgodzie z harmonogramem wytyczonym przez Komisję Helsińską (HELCOM). Dotyczą one wielorakich aspektów ochrony środowiska morskiego. Zawierają procedury, standardy oraz limity emisji. Jako przykład służyć może stosowanie zaleceń HELCOM 24/10 w sprawie prowadzenia spójnego zarządzania obszarami morskimi i przybrzeżnymi w rejonie Morza Bałtyckiego. Może to stanowić wzór dla innych państw unijnych³⁰. Podobnie jak przyjęty w listopadzie 2007 r. „Bałtycki plan działań” (Baltic Sea Action Plan) HELCOM, którego celem jest przywrócenie dobrego³¹ stanu Bałtyku do 2021 r. Jest to pierwsza próba wdrożenia w życie ekosystemowego podejścia określonego w deklaracji z Rio de Janeiro (1992 r.) i ustaleń Światowego Szczytu Zrównoważonego Rozwoju (Johannesburg, 2002 r.). Plan ten, *nota bene*, zdobył europejską nagrodę regionalną 2007 w kategorii ochrona środowiska³². Wspólnota uznała go za przełomowy we wdrażaniu planowanej (na dziś) dyrektywy w sprawie strategii morskiej Unii Europejskiej. Określono go jako pionierski i modelowy dla kolejnych koncepcji regionalnych podejmowanych pod auspicjami Regionalnego Programu Morskiego w ramach Programu Narodów Zjednoczonych do spraw Ochrony Środowiska (UNEP)³³. W układzie merytorycznym dotyczy czterech kwestii wymagających natychmiastowego podjęcia działań: wspomniane już zapobieganie eutrofizacji i ograniczanie dopływu do wód morskich substancji niebezpiecznych, a także – zapewnienie przyjaznego dla środowiska morskiego transportu morskiego oraz ochrony bioróżnorodności.

Polska od 2004 r. uczestniczy w zaplanowanym na dwadzieścia lat „Programie ochrony środowiska morskiego”. Obejmuje on przedsięwzięcia mające na celu ochronę wybrzeży morskich przed erozją. Finansowanie zapewnia budżet państwa z udziałem europejskich funduszy strukturalnych. Uczestnicząc w jego realizacji, podziela pogląd, że wspólna polityka morska powinna mieć charakter holistyczny. Nie wyklucza to debat nad różnorodnością warunków geograficznych i regionalnych. Region Bałtyku dysponuje wszelkimi przesłankami, by stać się jednym z najprężniej rozwijających się biegunów Unii Europejskiej. Ważne pozostaje przy tym przestrzeganie zasad zrównoważonego rozwoju. Wdrażaniu wspólnej unijnej polityki morskiej powinna przy tym towarzyszyć poprawa inicjatyw i konwencji regionalnych związanych z ochroną środowiska morskiego w kontekście interesów regionu Morza Bałtyckiego. Kraje unijne działające w ramach Komisji Europejskiej swoją aktywnością potwierdzają go-

²⁹ Szerzej zob. J. Zieliński, *Woprosy sogłasowanija polskogo ekologiczeskogo zakonodatielstwa s normami Ewropejskogo Soobsczesstwa [w:] XXI wiek: problemi prawowogo ieregulirowanija morskój, ekologiczeskój i komierczeskój diejatielnosti. Sbornik tiezisow*, Ryga – Jurmala – Wientspils 2001, s. 201–204.

³⁰ *Poland's Position...*

³¹ Dobrego, tzn. m.in. przezroczysta woda, brak nadmiernego kwitnienia glonów i likwidacja innych zjawisk uważanych dzisiaj za negatywne dla zachowania jego ekosystemu. Szerzej zob. www.helion.fi; www.bsap.pl

³² www.bsap.pl

³³ Tamże.

towość promowania zespolenia interesów europejskich na kluczowych forach międzynarodowych. Określiły priorytety zewnętrznej polityki morskiej, zaliczając do nich: dostęp europejskich produktów i usług morskich do rynków międzynarodowych, zrównoważoną naukową i handlową eksploatację głębin morskich, ochronę globalnej dyferencjacji biologicznej, poprawę bezpieczeństwa na morzach i warunków pracy, przeciwdziałanie zanieczyszczeniu wód, walkę z przestępczością na wodach międzynarodowych. Nie pominięto także kwestii geopolitycznych konsekwencji zmian klimatycznych. Zgodnie z przewidywaniami w 2008 r. powinien zostać ogłoszony raport na temat kwestii strategicznych wód arktycznych. Trzymając się zapowiedzi, Komisja zadeklarowała też prezentację swojego stanowiska w zakresie współpracy w zarządzaniu obszarami Morza Śródziemnego i Morza Czarnego, aktywne wprowadzenie zagadnień polityki morskiej do rozmów z tzw. krajami rozwijającymi się oraz poparcie do wprowadzenia w życie porozumienia Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie Prawa Morskiego (UNCLOS 1982). Komisja określiła tym samym cele i funkcje unijnej polityki morskiej³⁴.

Stanowisko prezentowane przez Komisję Europejską zasadniczo współgra z interesami Polski i bierze pod uwagę elementy wzmacniające konkurencyjność Unii Europejskiej w dziedzinie polityki morskiej na szczeblu międzynarodowym, w kontaktach z innymi krajami, przedsiębiorstwami i organizacjami³⁵. W celu stworzenia zintegrowanej polityki morskiej i jej sprawnej realizacji, konieczne jest jednak wypracowanie odpowiednich mechanizmów gwarantujących komunikację, koordynację i integrację międzyresortową. Mechanizmy te nie mogą ograniczać się jedynie do sektora administracji publicznej. Przeciwnie, zintegrowane podejście wymaga zaangażowania i stworzenia systemu współpracy pomiędzy wszystkimi uczestnikami sektora gospodarki morskiej³⁶.

Aleksandr Owłaszczenko
Jacek Zieliński

New European Sea Politics. Management and Polish Interests

Summary

The paper notes that marine-based industries and services generate between 3 and 5 per cent of Europe's gross domestic product and marine regions account for more than 40 per cent of GDP. Europe is a major world player in shipping, fisheries, off-shore exploration, underwater technology, marine research, environmental protection and many other areas intimately

³⁴ An Integrated Maritime Policy for the European Union, "The Blue Book", Brussels, 10.X.2007, www.ec.europa.eu/maritimeaffairs.

³⁵ Kwestie, które Polska postrzega odmiennie zostały przedstawione przez nią w odpowiedziach do pytań zawartych w „Zielonej Księdze”. Zob. A. , Ovlashchenko, *Terrorism on the Sea...*

³⁶ O warunkach: Position of the Government of the Republic of Poland with regard to the document: Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions: Towards a future Maritime Policy for the Union: A European Vision for the Oceans and Seas (Warsaw 30 IV 2007); <http://ec.europa.eu/maritimeaffairs>

linked to maritime affairs. More than two-third of the EU's borders are coastal. This makes Europe an influential actor in international fora. It also makes it all the more important for Europe to ensure that international decisions on maritime issues are of the highest quality.

How can the EU help to stimulate greater coherence, cost efficiency and coordination of the government activities on EU waters? The European Commission published its Green Paper on 7 June 2006. The Green Paper, "Towards a future Maritime Policy for the Union: A European vision for the Oceans and Sea", seeks to stimulate debate on the future direction of EU policy on a number of maritime issues and to encourage greater co-ordination between the various aspects of European legislation that impinge on maritime sectors.

The new integrated maritime policy will truly encompass all aspects of the oceans and the seas in a holistic, integrated approach. The integrated approach is not only innovative, it is also strongly endorsed by all stakeholders who participated in the wide debate throughout Europe, during the consultation process following the launching of the Green Paper *on a Future Maritime Policy for the Union*. The integrated maritime policy with its overarching strategy provides an analytical framework and a selection of objectives to allow us to define the actions needed to attain both these objectives and the overall goals of the new policy.

An integrated approach to maritime policy should develop policies and legislative proposals that are coherent and mutually compatible. One of its tools should be a list of existing obstacles or inconsistencies, in order to allow the streamlining and improvement of a coherent regulatory framework. An integrated maritime policy requires a governance framework that applies the integrated approach at every level, as well as horizontal and cross-cutting policy tools.