

Alicja Lisowska

Uniwersytet Wrocławski

Ochrona środowiska

Abstract

International cooperation on environmental protection nowadays takes various forms and is undertaken by various subjects. Practice shows that it is international organisations, which function both globally and locally, that are among the leading subjects actively engaged in undertakings that serve the natural environment and its preservation. Having regard to the criterion of activity, it can be observed that these organisations differ widely in respect of the strength and degree of their commitment to pro-environmental activities. This article focuses only on those organisations whose activity and adopted solutions serve the natural environment and substantially contribute to its preservation.

Wprowadzenie

Przełom XX i XXI wieku przyniósł rozwój współpracy z dziedzinie ochrony środowiska oraz szersze, aniżeli to miało miejsce wcześniej, zainteresowanie tą problematyką ze strony zarówno państw, jak i organizacji międzynarodowych. Kwestie związane z ochroną środowiska stały się przedmiotem wielostronnej współpracy międzynarodowej, rozwijających się współzależności państw, a także istotnym elementem procesów integracyjnych.

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że wydarzeniem, które stało się punktem zwrotnym w podejściu do spraw ogólnosiwiatowych oraz zapoczątkowało okres rozwoju międzynarodowej współpracy w zakresie ochrony środowiska, było wystąpienie Sekretarza Generalnego ONZ U Thanta na XXIII sesji Zgromadzenia Narodowego ONZ w 1968 roku, a następnie opublikowanie rok później, 26 maja 1969 roku, dokumentu: „Człowiek i Jego Środowisko”. To właśnie ów raport zawierał zwięzłe informacje na temat najpoważniejszych zagrożeń dla środowiska naturalnego, występujących na całym świecie, z wyróżnieniem trzech grup problemowych, rozumianych w kategoriach zagadnień podstawowych. W raporcie zwrócono ponadto uwagę na możliwość zaistnienia poważnego kryzysu wywołanego pogarszającym się stanem środowiska naturalnego oraz wezwano do współpracy w celu stworzenia skutecznych przedsięwzięć zmierzających do rozwiązania tych problemów¹.

Odwołując się do kryterium podmiotów współpracy międzynarodowej w dziedzinie ochrony środowiska, okazuje się, że obecnie organizacje międzynarodowe w istotny sposób kształtują przedsięwzięcia w tym obszarze. Co więcej, jawią się jako aktorzy, których

¹ R. Alberski, R. Solarz, *Polityka ochrony środowiska*, [w:] H. Lisicka (red.), *Polityka ochrony środowiska w społeczności lokalnej*, Wrocław 1994, s. 7.

zainteresowanie problematyką związaną z ochroną środowiska jest coraz większe, a podejmowane działania skoordynowane, odnoszące się do konieczności rozwiązywania konkretnych problemów środowiskowych, z wyraźnie określonym zakresem kompetencji poszczególnych organów czy zespołów. W związku z tym w niniejszym artykule szczególna uwaga zostanie skupiona na tych organizacjach międzynarodowych, które aktywnie działają na rzecz ochrony środowiska, bez względu na zasięg ich działań, a tym samym odgrywają znaczącą rolę w kształtowaniu polityki i prawa środowiskowego. Analizie zostaną poddane zarówno przyjęte przez te podmioty różnorodne rozwiązania, w tym programy, umowy międzynarodowe, jak i wypracowane mechanizmy i procesy decyzyjne w obszarze środowiska naturalnego.

Organizacje międzynarodowe o zasięgu globalnym wobec problematyki ochrony środowiska

Aktywność organizacji międzynarodowych o zasięgu globalnym w obszarze dotyczącym środowiska przyrodniczego i jego ochrony w ciągu ostatnich 40 lat ewoluowała w znaczący sposób. Ewolucja owa przejawia się nie tylko we wzroście zainteresowania problematyką prośrodowiskową, ale też w kreowaniu procesów politycznych oraz tworzeniu prawa międzynarodowego w tym obszarze. Organizacją międzynarodową o zasięgu globalnym, która już od końca lat 60. XX wieku podejmuje działania mające na celu ochronę środowiska przyrodniczego, jest Organizacja Narodów Zjednoczonych. ONZ należy do tej kategorii podmiotów, które jako jedne z pierwszych wykazały zainteresowanie problematyką ochrony środowiska i zwróciły uwagę na potrzebę podjęcia działań mających na celu ograniczanie negatywnego wpływu człowieka na stan i kondycję środowiska. Praktycznym przejawem okazały się zarówno światowe konferencje poświęcone tylko i wyłącznie problematyce środowiska naturalnego i jego ochronie, jak i liczne dokumenty odnoszące się do szeroko rozumianej ochrony środowiska. Ponadto w ramach ONZ działa wiele agend wyspecjalizowanych, których celem jest ochrona środowiska i jego zasobów².

Do najistotniejszych, z punktu widzenia rozwoju współpracy w dziedzinie ochrony środowiska na arenie międzynarodowej, oraz kształtowania się i rozwoju polityki środowiskowej zalicza się następujące konferencje: w Sztokholmie (1972 rok), w Rio de Janeiro (1992, następnie Rio+20; 2012 rok) w Johannesburgu (2002 rok), do szczególnie zaś istotnych ze względu na aktualność występowania określonych problemów środowiskowych, między innymi dokumenty przyjęte podczas wskazanych konferencji. Warto podkreślić, że konferencje zorganizowane pod auspicjami ONZ zostały zorganizowane jako spotkania szefów państw, poświęcone tylko i wyłącznie kwestiom ochrony środowiska naturalnego, a konferencja w Sztokholmie była pierwszą na świecie tego typu inicjatywą.

² W niniejszym artykule uwaga zostanie skupiona tylko na 2 z 3 wyspecjalizowanych agendach ONZ, które zostały wyposażone w mandat do zajmowania się kwestiami związanymi ze środowiskiem, na UNEP oraz EKG ONZ. Pozostałe wyspecjalizowane organizacje systemu ONZ zostały pominięte w sposób świadomy, nie mają bowiem mandatu do podejmowania problematyki prośrodowiskowej (choć cechuje je podejmowanie konkretnych przedsięwzięć w tym obszarze). Jednocześnie w artykule tym zrezygnowano z przedstawienia działań Organizacji NZ ds. Wyżywienia i Rolnictwa (FAO), mimo że FAO ma zapisane w swej konstytucji działania na rzecz środowiska i jego ochrony.

Deklaracja sztokholmska (zwana też deklaracją końcową), przyjęta w 1972 roku podczas konferencji w Sztokholmie, nie tylko bezpośrednio wskazywała na poszczególne komponenty środowiska naturalnego, w którym człowiek żyje, ale także precyzowała zasady dysponowania i użytkowania nimi oraz częściowo wpłynęła na ukształtowanie się współpracy międzynarodowej w dziedzinie ochrony środowiska. Na szczególną uwagę zasługuje to, że na konferencji ochrona środowiska została podniesiona do rangi podstawowej funkcji państwa. Dodatkowo pojawił się nowy termin: polityka ochrony środowiska jako integralna część polityki państwowej³.

Dwadzieścia lat po konferencji w Sztokholmie odbyła się kolejna światowa konferencja, zorganizowana pod auspicjami ONZ. W 1992 roku w Rio de Janeiro spotkali się przedstawiciele 179 państw, którzy przyjęli następujące dokumenty:

- 1) Deklarację z Rio w sprawie Środowiska i Rozwoju, zwaną Kartą Ziemi⁴;
- 2) Globalny Program Działań – Agenda 21;
- 3) obszerny program działań dotyczący ogólnosiwiatowego zrównoważonego rozwoju – deklarację wytyczającą kierunki zrównoważonego rozwoju lasów wszystkich typów, ich ochrony i użytkowania, mających duże znaczenie dla rozwoju gospodarczego i podtrzymania wszelkich form życia oraz dwie ważne konwencje (w skrócie deklaracja o ochronie lasów);
- 4) (negocjowane oddzielnie, choć równoległe z przygotowaniem do Szczytu Ziemi): ramową konwencję ONZ w sprawie zmian klimatu i konwencję o różnorodności biologicznej.

W przeciwieństwie do konferencji sztokholmskiej, konferencja z Rio de Janeiro nie wpłynęła w stymulujący sposób na prace podmiotów stosunków międzynarodowych w zakresie ochrony środowiska. Bardzo często podkreśla się, że nie tylko urzeczywistnianie postanowień i zaleceń konferencji z 1992 roku napotykało opór, ale również pogłębienie „chaosu kompetencyjnego narastającego w sferze ekologii”. Nie zostały sprecyzowane kompetencje i rola utworzonych przy ONZ na mocy konferencji z Rio Komisji Zrównoważonego Rozwoju (Commission for Sustainable Development, CSD) oraz Światowego Funduszu Środowiska (Global Environmental Fund, GEF), co uniemożliwiało określenie relacji pomiędzy wieloma organizacjami i instytucjami, jak np. UNEP, GEF, CSD. Jest przy tym oczywiste, że ten stan rzeczy przyczynił się jednocześnie do braku „koordynacji licznych programów zajmujących się ochroną środowiska, co zmniejszyło ich skuteczność oraz podważyło wiarę w międzynarodowe wysiłki”⁵.

W celu przywrócenia zaufania organizacji międzynarodowych, instytucji oraz opinii światowej do potrzeby funkcjonowania międzynarodowych mechanizmów służących ochronie środowiska, na przełomie września i sierpnia 2002 roku odbył się w Johannesburgu Szczyt Rio+10. Przewidywano, iż spotkanie to przyczyni się do szerszej promocji zasady

³ R. Paczuski, *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 2000, s. 32.

⁴ Deklaracja z Rio zawierała 27 zasad, które stanowiły rozwinięcie i jednocześnie kontynuację zasad przyjętych na konferencji sztokholmskiej z 1972 roku. Podkreślano, że: „Prawo do rozwoju musi być egzekwowane tak, aby sprawiedliwie uwzględnić rozwojowe i środowiskowe potrzeby obecnych i przyszłych pokoleń”. *Dokumenty Końcowe Konferencji Narodów Zjednoczonych, „Środowisko i Rozwój”*, Rio de Janeiro, 3–14 czerwca 1992 r., „Szczyt Ziemi”, Warszawa 1993, s. 13. Ostateczna wersja Karty Ziemi zatwierdzona w 2000 roku.

⁵ S. Kozłowski, *Ekorozwój. Wyzwanie XXI wieku*, Warszawa 2000, s. 74.

zrównoważonego rozwoju w skali globu oraz przyniesie przełamanie impasu w jej realizacji. Szczyt w Johannesburgu miał również podjąć konkretne działania w celu zmniejszenia ubóstwa na świecie, skuteczniejszej walki z AIDS, usprawnić światową politykę dotyczącą wody, energii, zdrowia, rolnictwa i bioróżnorodności.

Przedstawiciele 191 krajów przyjęli na wrześniowym Szczycie Ziemi „Deklarację Johannesburgską w sprawie zrównoważonego rozwoju”, która satysfakcjonowała uczestników przede wszystkim pod względem politycznym. Deklaracja była wynikiem kompromisu: zalecała np. „istotny wzrost” wykorzystania energii odnawialnej, ale – ze względu na stanowisko Stanów Zjednoczonych i państw OPEC – odrzucała sformalizowane propagowanie przez Unię Europejską postulatu zwiększenia udziału tej energii w łącznym bilansie energetycznym świata z około 14% do 15% w 2010 roku.

W przyjętej deklaracji johannesburskiej nie zapisano wielu proponowanych wcześniej rozwiązań (m.in. docelowej wielkości pomocy rozwojowej), złagodzone sformułowania dotyczące odpowiedzialności przedsiębiorstw, nie zaakceptowano stwierdzenia, że zadłużenie krajów rozwijających się jest poważną przeszkodą dla zrównoważonego rozwoju. Nie zawarto także ostrzeżenia, że niektóre rodzaje energii przyczyniają się do zmiany klimatu i pustynnienia. Dziesięciodniową debatę na szczycie podsumowano jako rozmywanie tematów przez przedstawicieli państw, zamiast dochodzenie do uzgodnień w dziedzinach, które były już omówione na wcześniejszych spotkaniach międzynarodowych. Szczyt w Johannesburgu bywa w związku z tym nazywany „szczytem niemożliwości”⁶.

W czerwcu 2012 r., dwadzieścia lat po Szczycie Ziemi w Rio de Janeiro, odbyła kolejna konferencja NZ, tak zwane Rio+20, czyli Konferencja NZ ds. Zrównoważonego Rozwoju, będąca, po pierwsze, kontynuacją dorobku dwóch poprzednich konferencji i, po drugie, wskazująca na nowe problemy występujące w środowisku, w tym zmiany klimatu.

Niezależnie od zorganizowanych przez ONZ konferencji poświęconych problematyce środowiskowej, organizacja w ramach swej działalności podejmowała także inne inicjatywy dotyczące tego zagadnienia. Lata 80. ubiegłego wieku umożliwiły opracowanie dwóch istotnych dokumentów odnoszących się do międzynarodowej współpracy w dziedzinie ochrony przyrody. W 1980 roku uchwalono Światową Strategię Ochrony Przyrody, a w 1982 roku Światową Kartę Przyrody⁷.

Obecnie działalność ONZ w obszarze ochrony środowiska jest zogniskowana na rozwiązywaniu istniejących konkretnych problemów środowiskowych, którym w pierwszej dekadzie XXI wieku okazały się zmiany klimatu. Tym samym aktywność ONZ w tym obszarze problemowym przejawia się zarówno w organizowaniu tematycznych spotkań i konferencji oraz wypracowywaniu podczas nich różnego rodzaju dokumentów prawnie wiążących, jak i w bezpośrednim zaangażowaniu agend ONZ w działalność na rzecz zmian klimatu. Podstawą działań ONZ w rozwiązywaniu problemu jest Konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (sporządzona 9 maja 1992 roku, przedłożona do podpisu podczas Szczytu Ziemi w Rio de Janeiro, weszła w życie dwa lata później, zwana

⁶ M. Romańska, *Johannesburg niespełnionych nadziei*, „Eko i My” 2002, nr 10.

⁷ S. Kozłowski, *Ekologiczne problemy przyszłości świata i Polski*, Warszawa 1998, s. 12; S. Kozłowski, *Ekorozwój. Wyzwanie XXI wieku*, Warszawa 2000, s. 106.

konwencją klimatyczną⁸, której celem, zgodnie z treścią artykułu 2, jest „doprowadzenie do ustabilizowania koncentracji gazów cieplarnianych w atmosferze na poziomie, który zapobiegłby niebezpiecznej antropogenicznej ingerencji w system klimatyczny. Dla uniknięcia zagrożenia produkcji żywności i dla umożliwienia zrównoważonego rozwoju ekonomicznego poziom taki powinien być osiągnięty w okresie wystarczającym do naturalnej adaptacji ekosystemów do zmian klimatu”⁹.

Ponieważ konwencja NZ w sprawie zmian klimatu miała charakter ramowy i inicjowała jedynie rozwiązanie problemu, nie nakładając na sygnatariuszy wiążących zobowiązań, to pożądane stało się stworzenie instrumentu, który mógłby skuteczniej chronić klimat i stał się podstawą do stworzenia właściwego prawnomiędzynarodowego systemu ochrony klimatu. W 1997 roku podpisano Protokół do ramowej Konwencji NZ w sprawie zmian klimatu, tzw. protokół z Kioto. Warunkiem wejścia w życie tej umowy było ratyfikowanie jej przez 55 strony konwencji klimatycznej, pod warunkiem że w gronie tym znajdą się strony z załącznika I do konwencji, których emisje wynoszą co najmniej 55% całkowitej emisji dwutlenku węgla powodowanej w 1990 roku łącznie przez wszystkie strony załącznika I. O ile nie było trudności z uzyskaniem ratyfikacji przez 55 stron konwencji, o tyle problemem okazało się uzyskanie wymaganego poziomu 55% emisji. Możliwe to było dopiero w 2004 roku, kiedy Rosja, odpowiedzialna za 17,4% emisji ratyfikowała protokół. Wszedł on w życie w 2005 roku, a jego celem była nie tylko stabilizacja emisji gazów cieplarnianych, ale także redukcja ich emisji. Zobowiązanie to jednak dotyczyło państw rozwiniętych oraz będących w okresie przechodzenia do gospodarki rynkowej¹⁰. W załączniku B do protokołu (tzw. Annex B) wymieniono kraje, które zobowiązały się do określonego ograniczenia emisji gazów cieplarnianych¹¹ – łącznie o co najmniej 5,2% (liczone jako średnia roczna z okresu 2008–2012) w stosunku do roku bazowego konwencji (1990 rok). Cele redukcyjne zostały określone w sposób zróżnicowany dla poszczególnych krajów¹². Do protokołu przystąpiły 192 państwa oraz Unia Europejska¹³. Państwo o kluczowym znaczeniu dla światowego bilansu emisji CO₂, czyli Stany Zjednoczone, do chwili obecnej nie ratyfikowały protokołu z Kioto¹⁴.

Wszelkie prace, negocjacje oraz późniejsze decyzje odnoszące się do protokołu z Kioto (ale także do konwencji klimatycznej) od 1995 roku prowadzone były w ramach

⁸ Więcej na temat konwencji zob.: M.M. Kenig-Witkowska, *Międzynarodowe prawo środowiska. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2011, s. 174–180. M. Pietraś, *Międzynarodowy reżim zmian klimatu*, Toruń 2011, s. 178–231.

⁹ DzU 96. nr 53, poz. 238, *Ramowa Konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzona w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r.* (DzU z dnia 10 maja 1996 r.).

¹⁰ J. Jendrośka, M. Bar, *Prawo ochrony środowiska. Podręcznik*, Wrocław 2005, s. 179. W treści załącznika I znalazły się Stany Zjednoczone. Jest to jednak państwo, które choć uczestniczyło w negocjacjach, nie ratyfikowało protokołu z Kioto. USA emitują 36% emisji pochodzącej z państw wymienionych w załączniku I do konwencji.

¹¹ W załączniku A do gazów cieplarnianych zaliczono: dwutlenek węgla (CO₂), metan (CH₄), podtlenek azotu (N₂O), fluorowęglowodory (HFC), perfluorowęglowodory (PFC), sześćiofluorek siarki (SF₆).

¹² DzU05. nr 203, poz. 1684, *Protokół z Kioto do Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzony w Kioto dnia 11 grudnia 1997 r.* (DzU z dnia 17 października 2005 r.).

¹³ Stan na dzień 12.10.2013, źródło: http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-7-a&chapter=27&lang=en.

¹⁴ Z.M. Karaczun, M. Sobolewski, *Negocjacje klimatyczne – konferencja COP 15 i porozumienie Copenhagen Accord*, Biuro Analiz Sejmowych nr 12 (37), Warszawa 2010, s. 2.

posiedzeń konferencji stron¹⁵. Do dziś odbyło się 18 spotkań, w różnych częściach świata, a każde z nich charakteryzował zróżnicowany zakres negocjacji. Pierwsze odbyło się w 1995 roku w Berlinie, a ostatnie w 2013 roku w Warszawie.

Analizując aktywność ONZ w rozwiązywaniu aktualnych zagrożeń środowiskowych, warto odnieść się do działalności różnego typu komisji i agend, w tym Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ (EKG ONZ) oraz Programu Środowiskowego ONZ (United Nations Environmental Programme, UNEP).

W roku 1983 Zgromadzenie ONZ powołało Światową Komisję ds. Środowiska i Rozwoju (*The World Commission on Environment and Development* – WCED), której zadaniem było opracowanie nowych propozycji działań w obszarze ochrony środowiska oraz pobudzenie międzynarodowej współpracy w tym obszarze. Komisja ta opublikowała w 1987 roku raport pt.: „Nasza wspólna przyszłość”, w którym sformułowano zasady koncepcji zrównoważonego rozwoju, pryncypium odnoszącym się do procesów, celów i działań dotyczących środowiska przyrodniczego oraz szeroko pojętych przedsięwzięć społeczno-gospodarczych¹⁶. Działalność komisji przyczyniła się także do zwołania konferencji w Rio de Janeiro w 1992 roku.

Kolejną komisją funkcjonującą w strukturach ONZ jest Komisja ds. Zrównoważonego Rozwoju. Została ona powołana w 1992 roku na podstawie rezolucji ZO 47/191, a jej utworzenie nastąpiło rok później (uchwała Rady Gospodarczej i Społecznej z 1993 roku), nadając jej status funkcjonalnej komisji Rady Gospodarczej i Społecznej. Do zadań Komisji, będącej efektem działań pokonferencyjnych w 1992 roku, zaliczono dokonywanie przeglądu zaleceń i postanowień związanych z zobowiązaniami przyjętymi podczas konferencji w Rio de Janeiro oraz popieranie dialogu i budowanie partnerstwa na rzecz zrównoważonego rozwoju z udziałem różnych środowisk, w tym organizacji pozarządowych, grup społecznych, podmiotów gospodarczych. Efektem prac tejże Komisji był Raport Grupy Ekspertów na temat identyfikacji zasad prawa międzynarodowego odnoszącego się do zrównoważonego rozwoju oraz przygotowanie kolejnego Szczytu Ziemi w 2002 roku w Johannesburgu¹⁷.

Wśród regionalnych komisji ONZ tylko EKG ONZ może legitymować się znaczącym dorobkiem różnego rodzaju działań służących ochronie środowiska i są to najczęściej dokumenty międzynarodowego prawa ochrony środowiska. Pod auspicjami tej właśnie regionalnej agendy ONZ przyjęto m.in. Konwencję w sprawie transgranicznego zanieczyszczenia powietrza na dalekie odległości (1979 rok), Konwencję o ocenach oddziaływania na

¹⁵ Konferencja Stron – obecnie główny organ decyzyjny konwencji klimatycznej oraz protokołu z Kioto, gdzie prowadzone są negocjacje i podejmowane decyzje, utworzony na podstawie artykułu 7 Konwencji klimatycznej i na podstawie artykułu 13 ustęp 1 Protokołu z Kioto służący „(...) jako spotkanie Stron niniejszego protokołu” [DzU05. Nr 203, poz. 1684, Protokół z Kioto do Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzony w Kioto dnia 11 grudnia 1997 r. (DzU z dnia 17 października 2005 r.)]. Do 2005 roku, czyli do momentu wejścia w życie protokołu z Kioto, Konferencja Stron była organem tylko i wyłącznie przypisanym do konwencji klimatycznej.

¹⁶ A. Lisowska, *Zrównoważony rozwój i subsydiarność jako podstawowe zasady polityki ochrony środowiska Unii Europejskiej*, [w:] A. Papużński (red.), *Zrównoważony rozwój. Od utopii do praw człowieka*, Bydgoszcz 2005, s. 232. Raport ten nazywany jest również „raportem komisji Brundtland”, od nazwiska premier Norwegii, która była przewodniczącą tej komisji (Gro Harlem Brundtland). Więcej na temat koncepcji zrównoważonego rozwoju zob. np. także: G. Zabłocki, *Rozwój zrównoważony – idee, efekty, kontrowersje (perspektywa socjologiczna)*, Toruń 2002.

¹⁷ A. Przyborowska-Klimczak, *Ochrona środowiska – w trosce o przyszłość ludzkości*, [w:] J. Symonides (red.), *Organizacja Narodów Zjednoczonych. Bilans i perspektywy*, Warszawa 2006, s. 284 i 287.

środowisko w kontekście transgranicznym (1991 rok), Konwencję w sprawie transgranicznych skutków awarii przemysłowych (1992 rok), Konwencję o ochronie i użytkowaniu cieków transgranicznych i jezior międzynarodowych (1992 rok), Konwencję o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz o dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (1998 rok). Ponadto w 1995 roku na forum komisji przyjęto Program na rzecz środowiska dla Europy¹⁸.

Natomiast celem UNEP – agencji ONZ – jest rozwijanie i upowszechnianie wiedzy przyczyniającej się do racjonalnego gospodarowania zasobami biosfery, wspieranie metod planowania rozwoju z uwzględnieniem uwarunkowań przyrodniczych, udzielanie pomocy głównie państwom rozwijającym się w wysiłkach na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska¹⁹. Program ONZ swoją normotwórczą działalność zogniskował między innymi na zainicjowaniu powstania umów międzynarodowych, w tym konwencji wiedeńskiej o ochronie warstwy ozonowej z 1985 roku oraz protokołu montrealskiego w sprawie substancji zubożających warstwę ozonową z 1987 roku, konwencji bazylejskiej z 1989 roku o kontroli transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych, Konwencji o ochronie różnorodności biologicznej (1992 r.). UNEP zainicjował również tworzenie regionalnych systemów ochrony środowiska morskiego, którego efektem było ponad 30 traktatów i planów działania w obszarze morskim²⁰ oraz Milenijną deklarację rozwoju²¹. Dla powyżej wskazanych konwencji, i nie tylko, UNEP pełni funkcję sekretariatu²². Do ostatnio podejmowanych przez UNEP przedsięwzięć można z pewnością włączyć utworzenie w 2012 roku Koalicji na Rzecz Klimatu i Czystego Powietrza (Climate and Clean Air Coalition, CCAC). Jest to międzynarodowe forum współpracy początkowo utworzone między rządami Bangladeszu, Kanady, Ghany, Meksyku, Szwecji oraz Stanów Zjednoczonych, a obecnie także przez państwa grupy G8 oraz Komisję Europejską. Wśród innych partnerów CCAC można wskazać Bank Światowy oraz organizacje pozarządowe.

¹⁸ Szerzej zob.: J. Jendrośka, M. Bar, *op. cit.*, s. 189–235.

¹⁹ A. Przyborowska-Klimczak, *op. cit.*, s. 278.

²⁰ UNEP to agenda ONZ powołana rezolucją Zgromadzenia Ogólnego ONZ w 1972 roku (ZO 2997/72), działająca od 1973 roku, w celu prowadzenia przez ONZ działań w zakresie ochrony środowiska i stałego monitorowania jego stanu na świecie. Więcej zob.: M.M. Kenig-Witkowska, *op. cit.*, s. 86; R. Paczuski, *op. cit.*, s. 39 oraz J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo i polityka ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 47–48.

²¹ J. Ciechanowicz-McLean, *op. cit.*, s. 48 i 55/2 *Deklaracja Milenijna Narodów Zjednoczonych*, Ośrodek Informacji ONZ w Warszawie, czerwiec 2002 (www.unic.un.org.pl/dokumenty/deklaracja_milenijna.doc; data dostępu 21.10.2013). Dokument przyjęty podczas 55. sesji ZO NZ w 2000 roku podczas Szczytu Milenijnego ONZ przez przywódców 189 państw. Deklaracja składa się z ośmiu milenijnych celów, które stanowią zobowiązanie społeczności międzynarodowej do redukcji ubóstwa i głodu, zapewnienia równego statusu kobiet i mężczyzn, poprawy stanu zdrowia, poprawy stanu edukacji, walki z AIDS, ochrony środowiska naturalnego, a także zbudowania globalnego partnerstwa między narodami na rzecz rozwoju. Termin realizacji celów został przewidziany na 2015 rok.

²² Ponadto pod auspicjami Programu działają sekretariaty dla następujących konwencji: Konwencji waszyngtońskiej o międzynarodowym handlu dzikimi zwierzętami i roślinami gatunków zagrożonych wyginięciem (1973 rok), Konwencji bolońskiej o ochronie wędrownych gatunków dzikich zwierząt (1979 rok), Ramowej Konwencji o różnorodności biologicznej, Konwencji NZ w sprawie zwalczania pustynnienia w państwach dotkniętych poważnymi suszami i/lub pustynnieniem, zwłaszcza w Afryce (1994 rok), Konwencji rotterdamskiej w sprawie procedury zgody po wcześniejszym poinformowaniu w międzynarodowym handlu niektórymi niebezpiecznymi substancjami chemicznymi i pestycydami z 1998 roku, Konwencji sztokholmskiej o trwałych zanieczyszczeniach organicznych z 2001 roku, Ramowej Konwencji z Kijowa o ochronie i zrównoważonym rozwoju Karpat z 2003 roku. A. Przyborowska-Klimczak, *op. cit.*, s. 279–280.

Organizacje międzynarodowe o charakterze regionalnym wobec problematyki ochrony środowiska

Organizacje regionalne odgrywają coraz większą rolę w rozwoju polityki i prawa środowiskowego. Jak przez wiele lat działalność tę można było dostrzec w inicjatywach i przedsięwzięciach organizacji regionalnych skupionych przede wszystkim na Starym Kontynencie, tak już pod koniec lat 80. XX wieku problematyka prośrodowiskowa stała się przedmiotem regulacji organizacji regionalnych funkcjonujących na kontynencie afrykańskim oraz w Azji. Choć działania na rzecz środowiska przyrodniczego przybierają zróżnicowane formy, istotne jest to, że uwzględniają one coraz częściej specyfikę wymiaru regionalnego samego środowiska przyrodniczego oraz skupiają się na rozwijaniu wieloaspektowej i wielopodmiotowej współpracy.

Organizacje europejskie

Obecnie współpraca regionalna na Starym Kontynencie w dziedzinie ochrony środowiska organizowana jest albo wokół określonych ekosystemów, sztucznie podzielonych granicami państw i wspólnie użytkowanych: Morze Północne, Morze Bałtyckie, albo przez ugrupowania integracyjne, bez uwzględniania granic ekosystemów, gdzie kooperacja na płaszczyźnie środowiskowej jest jednym z elementów całości i interakcji między państwami. W tym przypadku projekcją tego typu przedsięwzięć jest Unia Europejska, Inicjatywa Środkowoeuropejska, KBWE/ OBWE, Rada Europy, Rada Państw Morza Bałtyckiego, Rada Nordycka i Euroarktyczny Region Morza Barentsa.

Organizacją, która ma najbardziej rozwinięty system rozwiązań służących ochronie środowiska spośród organizacji regionalnych, zarówno funkcjonujących w Europie, jak i na obszarze pozostałych kontynentów jest Unia Europejska (UE). System ten to normy prawne, procedury implementacyjne, szereg działań związanych z realizacją polityki środowiskowej oraz instytucje realizujące przedsięwzięcia służące środowisku naturalnemu. Warto zauważyć, iż system rozwiązań polityczno-prawnych wypracowanych przez UE odnosi się nie tylko do państw członkowskich, ale w związku z licznymi umowami międzynarodowymi zawartymi z wieloma państwami położonymi w różnych częściach świata, rozciąga się poza granice samej organizacji. Tym samym oddziaływanie UE wpływa nie tylko na proces tworzenia rozwiązań prośrodowiskowych w skali globalnej, ale też wprowadza do tego procesu standardy wypracowane przez samą organizację²³.

Choć obecnie UE cechuje zarówno aktywność, jak i ogólna skuteczność rozwiązań służących ochronie środowiska, to początkowo przedsięwzięcia te nie stanowiły ważkiego kierunku działalności państw członkowskich, a problematyka związana ze środowiskiem nie miała znaczenia dla ustanowienia i funkcjonowania wspólnego rynku. Dopiero z czasem, gdy stopień degradacji środowiska, powodowany działalnością gospodarczą człowieka, był już widoczny, zaczęła się zwiększać liczba regulacji o charakterze wspólnotowym mających

²³ M.M. Kenig-Witkowska, *op. cit.*, s. 91–92.

na celu ochronę środowiska²⁴. Niezależnie jednak od uwarunkowań formalno-prawnych zawartych w traktach ustanawiających trzy Wspólnoty, zarówno na płaszczyźnie teoretycznej konceptualizacji, jak i samej praktyki, ochrona środowiska rozwijała się w ramach reakcji na gwałtowną industrializację lat 60. ubiegłego wieku, której zagrożenia opisywał I raport Klubu Rzymskiego pt.: „Granice wzrostu” z 1972 roku. Obecnie ochrona środowiska jest kwestią znajdującą swoje przełożenie w sferze polityczno-prawnej, społeczno-kulturowej i ekonomicznej oraz rzutującą na współczesną politykę, zarówno na szczeblu poszczególnych państw, jak i w wymiarze globalnym. Ową zmianę w podejściu do ochrony środowiska, jak i do sposobów rozwiązywania problemów pojawiających się w tej dziedzinie można dostrzec przede wszystkim w ewolucji prawa pierwotnego, tworzonego przez kompleks traktatów (wraz z protokołami i aneksami), stanowiących konstytucję Unii Europejskiej²⁵.

Traktaty ustanawiające Wspólnoty w swoim pierwotnym brzmieniu nie odnosiły się bezpośrednio do zagadnień ochrony środowiska, a tym bardziej nie akcentowały konieczności prowadzenia polityki w tym zakresie. Tylko niektóre artykuły traktatów powołujących do życia Europejską Wspólnotę Węgla i Stali (EWWiS), Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (Euratom) i Europejską Wspólnotę Gospodarczą (EWG) wskazywały na działania, które pośrednio mogły wpływać na stan środowiska naturalnego. Impulsem, który niewątpliwie wpłynął na rozszerzenie interpretacji postanowień traktatów, było spotkanie szefów państw i rządów krajów członkowskich Wspólnoty w Paryżu w 1972 roku. Na szczycie paryskim panowało powszechne przekonanie, że gospodarcza ekspansja i wzrost powinny przynieść pożądane skutki nie tylko w sferze *stricto* gospodarczej, ale równoległe winny służyć rozwiązywaniu problemów ochrony środowiska²⁶.

Ostatecznie podstawą działań na rzecz ochrony środowiska stał się Jednolity Akt Europejski (JAE). Postanowienia tegoż dokumentu wprowadziły do traktatu EWG nowy, VII, rozdział zatytułowany „Środowisko naturalne” i stworzyły możliwości Wspólnocie do działania w obszarze „środowisko”²⁷. Zmiany w traktacie rzymskim w dziedzinie ochrony środowiska wprowadzone mocą Traktatu o Unii Europejskiej (traktatu z Maastricht) potwierdzały, że ochrona środowiska została zaliczona do podstawowych zadań i celów Wspólnoty, a traktat z Amsterdamu, utrwalając porządek oparty na strukturze trzech filarów, wprowadził określone zmiany w prowadzonej przez Unię Europejską polityce w obszarze ochrony środowiska²⁸. Przyjęte modyfikacje w traktacie nie tylko potwierdzały obowiązek prowadzenia przez Wspólnotę polityki w tej sferze, na podstawie artykułów

²⁴ J. Sommer, *Prawo ochrony środowiska Unii Europejskiej. Podstawy traktatowe ochrony środowiska*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka” 2000, nr 3 (21), s. 52.

²⁵ A. Lisowska, *Polityka ochrony środowiska Unii Europejskiej. Podstawy instytucjonalne i programowe*, Wrocław 2005, s. 41 i n.

²⁶ S.P. Johnson, G. Corcelle (eds.), *The Environmental Policy of the European Communities*, London–Dordrecht–Boston 1989, s. 1.

²⁷ Wszelkie cytaty i odniesienia dotyczące Jednolitego Aktu Europejskiego są zaczerpnięte z: <http://www.futurum.gov.pl/futurum.nsf/main> (marzec 2003). Ponadto tłumaczenie polskie Jednolitego Aktu Europejskiego można odnaleźć w: W. Czaplinski, R. Ostrihansky, S. Wyrozumska, *Prawo Wspólnot Europejskich. Dokumenty*, Warszawa 1996.

²⁸ Wszelkie cytaty i odniesienia dotyczące Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską w wersji traktatu z Amsterdamu są zaczerpnięte z: *Dokumenty europejskie* w opracowaniu A. Przyborowskiej-Klimczak, E. Skrzydło-Tefelskiej, tom III (*Traktat o Unii Europejskiej, Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską w wersji Traktatu z Amsterdamskiego*), Lublin 1999.

174–176 TWE²⁹, ale także zaakcentowały, w artykule 6 TWE, włączenie wymogów ochrony środowiska do wszystkich polityk realizowanych przez Wspólnotę w celu urzeczywistniania koncepcji zrównoważonego rozwoju³⁰. Tym samym wzrost znaczenia ochrony środowiska potwierdziły zapisy traktatu z Amsterdamu i w żaden sposób nie kwestionowały postanowienia traktatu z Nicei (TN).

Obecnie polityka środowiskowa i rozwiązania mające na celu poprawę stanu środowiska realizowane są na podstawie zmian wprowadzonych mocą traktatu lizbońskiego³¹. W Tytule XX Traktatu o funkcjonowaniu UE (TFUE) zawarto 3 artykuły: 191, 192 i 193 bezpośrednio odnoszące się do problematyki środowiskowej. Treść artykułu 191 ustęp 1 odnosi się do celów polityki środowiskowej, ustęp 2 do zasad szczegółowych mających zastosowanie w obszarze środowiskowym. Wskazane w tym artykule pryncypia korespondują swoją treścią i wymową z zasadnymi ogólnymi także mającymi zastosowanie w problematyce środowiskowej, takimi jak: zasada subsydiarności (pomocniczości) skorelowana z zasadą proporcjonalności (artykuły 2 i 352 TFUE) oraz z zasadą integracyjną (11 TFUE)³².

Artykuł 191 TFUE ustęp 3 zobowiązuje Unię do przestrzegania określonych wskaźników, które mają stanowić gwarancję zgodności podejmowanych działań w dziedzinie ochrony środowiska, zarówno na płaszczyźnie wewnętrznej, jak i zewnętrznej, z celami zaprezentowanymi w artykule 191 ustęp 1. Wyszczególnione więc kryteria, takie jak: dostępne dane naukowo-techniczne, warunki środowiska naturalnego w różnych regionach UE, potencjalne zyski lub koszty działań (lub ich brak) oraz gospodarczy i społeczny rozwój Wspólnoty jako całości oraz zrównoważony rozwój regionów, powinny być brane pod uwagę przy przygotowywaniu wspólnych przedsięwzięć w ramach polityki w zakresie ochrony środowiska.

Artykuł 192 TFUE określa natomiast kompetencje organów UE i procedurę podejmowania decyzji w kwestiach związanych z ochroną środowiska naturalnego, a w ustępie 3 możliwości wprowadzania programów służących ochronie środowiska. UE do 2012 roku przyjęła 6 ramowych programów w dziedzinie ochrony środowiska³³.

Ostatni artykuł – 193 TFUE odnosi się do relacji pomiędzy normami unijnymi a normami uznanymi przez poszczególne państwa w obszarze ochrony środowiska. Tym samym, coraz powszechniejszy problem wyczerpywania się niektórych zasobów naturalnych próbuje się rozwiązywać przez powszechne zaostrożenie norm ochrony środowiska, gdy ich przestrzeganie

²⁹ Jednolity Akt Europejski miał odpowiednią numerację właściwych artykułów: 130R, 130S, 130T, natomiast traktat o Unii Europejskiej następująca: 130r, 130s, 130t.

³⁰ Więcej zob.: A. Lisowska, *op. cit.*, s. 61 i n.

³¹ DzUrz UE C115 z 9 maja 2008 r. str. 47.

³² Artykuł 191 (dawny artykuł 174 TWE):

1. Polityka Unii w dziedzinie środowiska przyczynia się do osiągnięcia następujących celów:
 - zachowania, ochrony i poprawy jakości środowiska,
 - ochrony zdrowia ludzkiego,
 - ostrożnego i racjonalnego wykorzystywania zasobów naturalnych,
 - promowania na płaszczyźnie międzynarodowej środków zmierzających do rozwiązywania regionalnych lub światowych problemów w dziedzinie środowiska, w szczególności zwalczania zmian klimatu.
2. Polityka Unii w dziedzinie środowiska stawia sobie za cel wysoki poziom ochrony, z uwzględnieniem rozmaitych sytuacji w różnych regionach Unii. Opiera się na zasadzie ostrożności oraz na zasadach działania zapobiegawczego, naprawiania szkody w pierwszym rzędzie u źródła i na zasadzie „zanieczyszczający płaci”. DzUrz UE C115 z 9 maja 2008 r., s. 47.

³³ Więcej: A. Lisowska, *op. cit.*, s. 155–178.

może stanowić nieodzowny element przyszłego sukcesu gospodarczego. W artykule tym stwierdza się, że środki ochronne, przyjęte na podstawie artykułu 192, nie stoją na przeszkodzie poszczególnym państwom członkowskim do stosowania lub wprowadzania surowszych przepisów w sferze ochrony środowiska. Oczywiście, środki te muszą być zgodne z traktatem i musi o ich podjęciu zostać powiadomiona Komisja³⁴.

Jak przedsięwzięcia realizowane w ramach polityki ochrony środowiska są regulowane przez treść artykułów: 191–193 TFUE, tak źródłem prawa w obszarze środowiskowym są regulacje zawarte w prawie pochodnym UE, przyjmowane na podstawie artykułu 288 TFUE, czyli rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, zalecenia i opinie³⁵.

Do 2009 roku przyjęto 700 aktów prawnych (dyrektyw, rozporządzeń, zaleceń, opinii, decyzji, konwencji, rezolucji, porozumień) dotyczących takich obszarów/komponentów środowiska, jak: ochrony przed hałasem, odpadów i odpadów radioaktywnych, ochrony fauny, flory i lasów, ochrony powietrza i warstwy ozonowej, wód i ogólnie rozumianego środowiska naturalnego³⁶. Zestawienie w tabeli dowodzi, że znacznie częściej wykorzystywanymi regulacjami w domenie środowiskowej okazały się rozporządzenia aniżeli dyrektywy.

Tabela. Liczba wybranych regulacji prawnych przyjętych do 2008 roku przez Unię Europejską w konkretnych obszarach/komponentach środowiska

Komponenty środowiska	Dokumenty dotyczące ochrony poszczególnych obszarów/komponentów środowiska ogółem	Dyrektywy	Rozporządzenia
ochrona przed hałasem	11	10	0
odpady	76	17	16
odpady radioaktywne	38	1	1
ochrona flory	23	3	10
ochrona lasów	17	1	11
ochrona fauny	44	6	12
ochrona morza	212	3	123
ochrona powietrza i warstwy ozonowej	94	34	13
ochrona wód	71	19	3
obszary chronione	30	1	7
ochrona środowiska – ogólnie	84	12	22
OGÓŁEM	700	107	218

Oprac. własne na podst.: J.W. Tkaczyński, *Prawo i polityka ochrony środowiska naturalnego Unii Europejskiej. Analiza porównawcza Polski i Niemiec ze spisem u innych aktów prawnych – stan na dzień 1 stycznia 2009 roku*, Warszawa 2009.

³⁴ DzUrz UE C115 z 9 maja 2008 r., s. 47.

³⁵ M.M. Kenig-Witkowska (2011), *op. cit.*, s. 93.

³⁶ J.W. Tkaczyński, *Prawo i polityka ochrony środowiska naturalnego Unii Europejskiej. Analiza porównawcza Polski i Niemiec ze spisem u innych aktów prawnych – stan na dzień 1 stycznia 2009 roku*, Warszawa 2009, s. 319–396.

Źródłem działań Unii Europejskiej są również umowy międzynarodowe zawierane w obszarze ochrony środowiska. Po usystematyzowaniu zagadnień ochrony środowiska w traktacie z Maastricht możliwe stało się bycie sygnatariuszem przez UE ponad trzydziestu konwencji i porozumień międzynarodowych dotyczących ochrony środowiska oraz branie czynnego udziału w negocjacjach prowadzących do przyjmowania i wdrażania w życie różnych instrumentów polityki środowiskowej, naturalnie w granicach swych kompetencji³⁷. W tym ostatnim przypadku przejawia się to obecnie w aktywności UE w działaniach na rzecz ograniczania zmian klimatu w ramach działań ONZ.

Choć z treści artykułu 192 TFUE wynika, które z organów UE mają wpływ na kreowanie i realizację polityki środowiskowej oraz prawa w tym obszarze, to nie bez znaczenia jest też rola, jaką odgrywa wyspecjalizowany organ, a mianowicie Europejska Agencja Ochrony Środowiska (EAOS). Od 1990 roku EAOS odpowiedzialna jest za tworzenie europejskiej sieci informacji i obserwacji środowiska, by w ten sposób zapewnić Unii i państwom członkowskim obiektywne, wiarygodne i porównywalne informacje, umożliwiające podejmowanie działań w zakresie ochrony środowiska, ocenę wyników tych działań oraz należyte informowanie opinii publicznej o stanie środowiska³⁸.

Inicjatywa Środkowoeuropejska (ISE) jest ugrupowaniem regionalnym krajów Europy Południowej i Środkowej³⁹, które już rok po powstaniu podczas spotkania w Wiedniu w 1990 roku wśród podstawowych dziedzin realizowanej współpracy wskazało na ochronę środowiska (obok transportu, telekomunikacji, przemysłu oraz kultury i nauki). Skoncentrowanie uwagi na tej dziedzinie miało dotyczyć przede wszystkim prowadzenia stałego monitoringu atmosfery, wód i gleby oraz stworzenia odpowiedniego systemu przetwarzania danych i takiego systemu ich opracowywania, który byłby kompatybilny z tym, z którego korzystać będzie Europejska Agencja Ochrony Środowiska⁴⁰.

Problematykę ochrony środowiska uwzględniono także w przyjętych dokumentach na konferencjach w Klagenfurcie (20–21 marca 1992 rok) i Warszawie (6–7 października 1995 roku). „Dokument polityczny spotkania ministrów spraw zagranicznych, Klagenfurt, 21 marca 1992 rok” wskazywał na powagę i trudności w rozwiązywaniu problemu degradacji środowiska oraz na potrzebę rozwiązywania tej kwestii na arenie międzynarodowej. W związku z tym walka z degradacją środowiska została zaliczona do jednych z największych wyzwań współpracy międzynarodowej, co oznacza, że państwa ISE będą kontynuowały praktykę wymiany informacji i przygotowywania wspólnych inicjatyw w ramach Konferencji Narodów Zjednoczonych ds. Środowiska i Rozwoju⁴¹. Natomiast dokument przyjęty na konferencji warszawskiej: „Wytyczne działania i zasady proceduralne Inicjatywy Środkowo-

³⁷ R. Paczuski, *op. cit.*, s. 130–131.

³⁸ Rozporządzenie Rady EWG z dnia 7 maja 1990 roku w sprawie utworzenia Europejskiej Agencji Ochrony Środowiska oraz sieci informacji i obserwacji środowiska – 210/90/EWG (OJ L 169, 29.6.1987).

³⁹ Szerzej: G. Bernatowicz, *Od Pentagonale do Heksagonale*, „Sprawy Międzynarodowe” 1991, nr 12.

⁴⁰ G. Bernatowicz, *Nowy europejski regionalizm*, „Sprawy Międzynarodowe” 1994, nr 3; F. Gołembski, A. Kupich, J. Wiejacz, *Polska w ugrupowaniach regionalnych*, [w:] B. Wizimirska (red.), *Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 1992*, Warszawa 1994.

⁴¹ Za: *Dokument polityczny spotkania Ministrów spraw zagranicznych, Klagenfurt, 21 marca 1992 rok*, [w:] *Inicjatywa Środkowoeuropejska. Dokumenty Europejskie. Rada Europy; OBWE; OECD; Grupa Wyszehradzka; CEFTA; EFTA; ISE; NATO; UZE; Rada Państw Morza Bałtyckiego*, tom II, oprac. A. Przyborowska-Klimczak, E. Skrzydło-Tefelska, Lublin 1999.

europiejskiej” wskazał, że współdziałania prowadzone w ramach tejże inicjatywy winny obejmować obok współpracy ekonomicznej i technicznej, umacniania instytucji demokratycznych i przestrzegania praw człowieka także te, które dotyczą ochrony środowiska. Tak więc w jednoznaczny sposób dziedzina ta została zaliczona do priorytetowych działań ugrupowania, na które kraje członkowskie mają obowiązek się zgodzić. Jednocześnie kraje mogą zdecydować o włączeniu innych spraw i podmiotów w ramach współpracy⁴².

Organem Inicjatywy Środkowoeuropejskiej odpowiedzialnym za podejmowanie decyzji w sprawie ochrony środowiska, określającym sposób realizowania poszczególnych projektów oraz decydującym o rodzaju kontaktów z innymi organizacjami (w tym z Radą Państw Morza Bałtyckiego) jest Spotkanie Ministrów Spraw Zagranicznych (spotkania odbywają się raz w roku), natomiast zadanie koordynowania prac ISE prowadzonych w poszczególnych krajach leży w gestii Komitetu Krajowych Koordynatorów⁴³ (spotkania odbywają się w razie potrzeby). Najważniejszy organ w Inicjatywie Środkowoeuropejskiej – Spotkanie Szefów Rządów – ma prawo tworzenia, łączenia i rozwiązywania grup roboczych oraz innych ciał pomocniczych, w tym także grupy zajmującej się ochroną środowiska. Poza tym organ ten nie podejmuje żadnych bezpośrednich decyzji dotyczących ochrony środowiska. Może on tylko pośrednio oddziaływać na tę dziedzinę poprzez decyzje podejmowane w sprawach politycznej i gospodarczej współpracy w Inicjatywie Środkowoeuropejskiej lub członkostwa w ugrupowaniu⁴⁴.

Wśród projektów zrealizowanych w dziedzinie ochrony środowiska na szczególną uwagę zasługuje utworzenie w 1992 roku systemu monitoringu ekologicznego (Central European Data Request Facility, CEDAR), gromadzącego informacje o stanie środowiska naturalnego oraz przyjęcie umowy dotyczącej monitoringu ekologicznego, opracowania standardów oraz norm produkcji żywności, odbudowy na wsi agroturystyki⁴⁵, prewencji i pomocy w przypadkach katastrof naturalnych i technicznych. Porozumienie to zostało podpisane 18 lipca 1992 roku w ramach powołanej *ad hoc* Grupy ds. Obrony Cywilnej w Wiedniu i zostało potwierdzone przez ministrów spraw zagranicznych Austrii, Chorwacji, Polski, Słowenii, Węgier i Włoch. Przewidywało ono wymianę danych i informacji oraz specjalistyczne konsultacje w celu koordynacji wysiłków w zwalczaniu katastrof na obszarze państw sygnatariuszy i krajów trzecich⁴⁶. Aktualną listę projektów zatwierdzili ministrowie spraw zagranicznych na spotkaniu w Pradze 1999 roku⁴⁷. Ponadto ISE organizuje specjalistyczne seminaria i koordynuje monitoring ekologiczny.

Oprócz już wprowadzonych w życie projektów w sferze ochrony środowiska wiele przedsięwzięć znajduje się w fazie planowania. Przewiduje się zarówno kontynuację i inten-

⁴² Za: Wytoczne działania i zasady proceduralne Inicjatywy Środkowoeuropejskiej, Warszawa, 6–7 października 1995 rok, [w:] Zbiór dokumentów 1995, nr 4, Warszawa 1995.

⁴³ Jest to najważniejszy organ pomiędzy spotkaniami premierów i ministrów spraw zagranicznych. Tworzony jest przez urzędników wyższego szczebla.

⁴⁴ Szerzej: Wytoczne działania i zasady proceduralne Inicjatywy Środkowoeuropejskiej, Warszawa, 6–7 października 1995 rok, [w:] *Dokumenty Europejskie. Rada Europy...*

⁴⁵ *Inicjatywa Środkowoeuropejska, Dokumenty Europejskie. Rada Europy...*

⁴⁶ G. Bernatowicz, *Inicjatywa Środkowoeuropejska*, [w:] S. Parzymies (red.), *Europejskie struktury współpracy. Informator*, Warszawa 1995, s. 164.

⁴⁷ *Spotkanie szefów rządów państw członkowskich Inicjatywy Środkowoeuropejskiej* (fragmenty), Praga, 6 listopada 1999 rok, [w:] *Zbiór dokumentów 1999*, nr 4, Warszawa 1999.

syfikację współpracy w opracowywaniu wspólnego systemu monitoringu, jak i utrzymywanie bliskich kontaktów z innymi ugrupowaniami regionalnymi, w tym z Radą Państw Morza Bałtyckiego⁴⁸. Potrzeba wzmocnienia kontaktów i współdziałanie z tą organizacją regionalną znalazło potwierdzenie w „Dokumencie Końcowym Szefów Rządów Państw Członkowskich” na spotkaniu w Warszawie w 1995 roku. Premierzy państw zobowiązali Komitet Krajowych Koordynatorów do rozważenia najważniejszych sposobów realizacji tych zamierzeń, pojmując te przedsięwzięcia w kategoriach istotnych działań politycznych. Ten sam dokument wskazuje też na znaczenie, jakie przywiązują szefowie rządów państw członkowskich Inicjatywy Środkowoeuropejskiej do wspólnych działań prowadzonych z Komisją Europejską od 1995 roku. W części ekonomicznej tego dokumentu znalazł się zapis podkreślający szczególne znaczenie i konieczność kontynuowania współpracy z komisją w priorytetowych dziedzinach, w tym w ochronie środowiska⁴⁹.

Kraje europejskie od szeregu lat tworzą różnorakie formy i mechanizmy współpracy i działania w zakresie ochrony środowiska. Za przykład może posłużyć Konferencja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, która choć nie jest ciałem *stricte* zajmującym się problematyką ochrony środowiska, to w swoich inicjatywach uwzględnia elementy współpracy państw również w dziedzinie ochrony środowiska. Chodzi tu przede wszystkim o stopniowe włączanie zagadnień ochrony środowiska do pojęcia „bezpieczeństwo”, które w procesie KBWE posiadało wyraźne zabarwienie militarno-obronne⁵⁰.

Współpraca prowadzona w dziedzinie ochrony środowiska została wyznaczona przez wiele celów i wspólnych przedsięwzięć. To przede wszystkim wspólne badanie i rozwijanie interdyscyplinarnego podejścia do problemów związanych z ochroną środowiska, zwiększanie skuteczności narodowych i międzynarodowych środków ochrony środowiska, w ramach harmonizacji oraz porównywania metod gromadzenia i analizowania faktów (poprzez lepsze określanie czynników powodujących zanieczyszczenia i racjonalne wykorzystywanie zasobów naturalnych), wymianę informacji, ujednolicanie definicji i opracowywanie wspólnych technologii w dziedzinie środowiska, zbliżanie i harmonizowanie polityk w tej dyscyplinie, a także podejmowanie wysiłków w celu opracowywania produkcji i ulepszenia urządzeń do kontroli, ochrony i poprawy środowiska⁵¹.

Warto przypomnieć, że zagadnieniom ochrony środowiska poświęcono osobny rozdział Aktu Końcowego KBWE. Zobowiązywał on państwa uczestniczące w konferencji do ochrony przyrody, troski o coraz wyższą jakość warunków środowiskowych w skupiskach ludzkich, wdrożenia stosownych procedur i mechanizmów (środki prawne i administracyjne) kontrolowania poziomu zanieczyszczenia powietrza i wody, obserwowania i prognozowania zmian zachodzących w środowisku, a także do odchodzenia od działalności, która mogłaby

⁴⁸ Obok tej organizacji ISE szczególną wagę przywiązuje do prowadzonej współpracy z Organizacją Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, Radą Europy i Europejską Komisją Gospodarczą Narodów Zjednoczonych.

⁴⁹ *Dokument Końcowy po spotkaniu Szefów Rządów Państw Członkowskich Inicjatywy Środkowoeuropejskiej*, Warszawa, 6–7 października 1995 rok, [w:] *Zbiór dokumentów 1995*, nr 4 (542), Warszawa 1995.

⁵⁰ Zob. np. W. Anioł, *Polityka Polski wobec instytucji europejskich (KBWE, Wspólnota Europejska, Rada Europy)*, [w:] B. Wizimirska (red.), *Roczniki Polskiej Polityki Zagranicznej*, Warszawa 1992, s. 75–78; J.M. Nowak, *Polska w OBWE*, [w:] B. Wizimirska (red.), *Roczniki Polskiej Polityki Zagranicznej*, Warszawa 1997, s. 58–65.

⁵¹ S. Wajda, *Zagadnienia ekologii jako płaszczyzna współpracy Wschód – Zachód w Europie*, „Przegląd Stosunków Międzynarodowych” 1989, nr 1–2.

prowadzić do dewastacji środowiska naturalnego na terytorium państw trzecich⁵². Najważniejsze jest jednakże to, że Akt Końcowy KBWE z 1975 roku stworzył zręby „późniejszej ogólnoeuropejskiej współpracy środowiskowej” przez „określenie celów, dziedzin oraz form i metod tej współpracy. Do podstawowych celów zaliczono: a) badanie problemów ekologicznych, b) zwiększanie skuteczności narodowych i międzynarodowych środków ochrony środowiska, c) upodabnianie i tam, gdzie jest to możliwe, harmonizowanie polityki ekologicznej poszczególnych państw, d) rozwój urzędów służących ochronie środowiska”⁵³. Co więcej, do treści Aktu Końcowego KBWE odwołano się podczas przygotowywania regionalnej konwencji EKG ONZ w sprawie transgranicznego zanieczyszczenia powietrza na dalekie odległości z 1979 roku⁵⁴.

Jedenaście lat później w ramach kolejnego spotkania w Wiedniu (4 listopada 1986 – 19 stycznia 1989) podtrzymano zasadnicze ustalenia z Helsinek o konieczności koordynowania i ujednolicania działań w sferze ochrony środowiska. W dokumencie końcowym spotkania wiedeńskiego zalecono stworzenie systemu wczesnego ostrzegania, wymiany informacji, danych i udzielaniu wzajemnej pomocy podczas awarii i wypadków przemysłowych grożących skażeniem środowiska naturalnego. Poza tym zobowiązano państwa-strony KBWE do regularnej i konsekwentnej redukcji emisji tlenu siarki oraz ochrony warstwy ozonowej. Istotną implikacją konferencji wiedeńskiej w sferze koordynacji działań na rzecz ochrony środowiska w Europie było rozpoczęcie cyklu spotkań europejskich ministrów ochrony środowiska, z których pierwsze miało miejsce w Sofii (od 16 października do 3 listopada 1989 roku). Oprócz kwestii techniczno-organizacyjnych odnoszących się do współpracy europejskiej w dziedzinie ochrony środowiska, wiele uwagi poświęcono edukacji i świadomości ekologicznej⁵⁵. Ponadto w przyjętym dokumencie końcowym spotkania wiedeńskiego zaakcentowano udzielenie poparcia EKG ONZ w organizowaniu współpracy w obszarze ochrony środowiska w Europie, potrzebę systematycznej redukcji emisji związków siarki i ich transgranicznych przepływów, przez między innymi zachęcanie do wstąpienia do „Klubu 30%” oraz zalecano, by państwa KBWE jak najszybciej stały się stronami konwencji wiedeńskiej z 1985 roku oraz protokołu monteralskiego z 1987 roku. Państwa KBWE opowiedziały się również na spotkaniu w Wiedniu za uwzględnianiem w swych działaniach postanowień raportu komisji Brundtland⁵⁶.

Warto zauważyć, że problematyka ochrony środowiska w procesie KBWE do roku 1989 ściśle skorelowana była z prowadzonym dialogiem między zachodnią i wschodnią częścią Europy. W dialog ten wpisana była dbałość o ochronę praw człowieka, swobodny przepływ ludzi, a nade wszystko o niezakłócony obieg idei oraz informacji, także w zakresie ochrony środowiska⁵⁷.

Kolejną ważną inicjatywą KBWE było przyjęcie przez reprezentantów 32 krajów europejskich oraz Stanów Zjednoczonych i Kanady Karty nowej Europy (Paryż 21 listopada

⁵² W. Michajłow, *Środowisko i polityka*, Wrocław 1976, s. 164–167.

⁵³ M. Pietraś, *op. cit.*, s. 263.

⁵⁴ J. Jendrośka, M. Baar, *Prawo ochrony środowiska. Podręcznik*, Wrocław 2005, s. 189.

⁵⁵ Por. H. Ognik, *Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie*, [w:] S. Parzymies (red.), *Europejskie struktury współpracy. Informator*, Warszawa 1995, s. 77.

⁵⁶ M. Pietraś, *op. cit.*, s. 264.

⁵⁷ H. Ognik, *op. cit.*, s. 77.

1990 rok), dokumentu, który jest uznawany w procesie KBWE za równy rangą Aktowi Końcowemu z 1975 roku. W nowych okolicznościach polityczno-społecznych, które zaistniały wówczas w Europie, zadaniem pilnym stało się zdefiniowanie kategorii tożsamości europejskiej. Wspomniana karta miała być zbiorem podstawowych wartości, które ową tożsamość kreują. Dokument stanowił też, że nie można traktować różnych wymiarów bezpieczeństwa i dobrobytu oddzielnie: rozwój gospodarczy i społeczny powinien postępować „z należyтым uwzględnieniem kwestii środowiska naturalnego”. W karcie zaznaczono, że problemy środowiska naturalnego muszą stać się przedmiotem „indywidualnych i wspólnych wysiłków”, co niewątpliwie przywodzi na myśl zasadę pomocniczości oraz wspólnej odpowiedzialności, które determinują społeczne uczestnictwo w problematyce ochrony środowiska i „podejmowanie inicjatyw zmierzających do poprawy stanu środowiska”. Jednakże nie jest to możliwe „bez dobrze poinformowanego społeczeństwa”, stąd konieczność „popularyzacji wiedzy na temat środowiska oraz informowania społeczeństwa o ekologicznych skutkach koncepcji, projektów i programów”⁵⁸.

Ważnym elementem odczytywania tożsamości Europy stał się stosunek do ochrony środowiska, który włączono do systemu aksjologicznego leżącego u podstaw europejskości. Zaakcentowano przy tym zagadnienie odpowiedzialności ekologicznej. Miało ono być realizowane w warstwie kulturowo-aksjologicznej m.in. przez wzbudzanie świadomości ekologicznej, kreowanie wysokiej kultury ekologicznej (stymulowanie przepływu informacji na temat stanu środowiska, potencjalnych i już realnych zagrożeń środowiskowych), na płaszczyźnie polityczno-gospodarczej zaś – w drodze promocji „czystych technologii” i udoskonalania rozwiązań prawnoadministracyjnych. Tym samym Paryską Kartę nowej Europy można traktować jako dokument potwierdzający uznanie przez KBWE związków między wolnością ekonomiczną, sprawiedliwością społeczną i odpowiedzialnością za środowiska⁵⁹.

Kolejnym wyrazem zaangażowania KBWE (przekształconej w 1994 r. w Organizację Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie – OBWE) w problematykę ochrony środowiska były także następne konferencje i szczyty organizowane w Helsinkach – 1992 rok, Budapeszcie – 1994 rok, Lizbonie – 1996 rok, Istambule – 1999 rok, 2007 w Madrycie, w Astanie – 2010 rok i rok później w stolicy Litwy – Wilnie.

W Helsinkach wskazano, że doniosłym komponentem współtworzenia zalecaniej przez paryską kartę stabilnej i bezpiecznej Europy jest kooperacja ekologiczna oraz integracja polityki ochrony środowiska z innymi politykami sektorowymi, zwłaszcza polityki gospodarczej. Środowisko naturalne zaliczono do fundamentalnych wartości respektowanych przez państwa – strony KBWE, dlatego nie tylko podtrzymano, ale rozwinięto wcześniejsze stanowisko dotyczące zapewnienia równowagi ekologicznej przez właściwy system kontroli i ewaluacji zagrożeń środowiskowych oraz politycznych zobowiązań do przeciwdziałania tym zagrożeniom. Wyeksponowano przy tym problematykę degradacji i rekonstrukcji środowiska naturalnego na terenie Europy Środkowo-Wschodniej, ponownie ukazano konieczność wymiany informacji o stanie i zagrożeniach ekologicznych (zwłaszcza

⁵⁸ *Paryska Karta Nowej Europy*, „Sprawy Międzynarodowe” 1991, nr 2, s. 99, 106–107.

⁵⁹ M. M. Kenig-Witkowska, *op. cit.*, s. 91.

w dziedzinie atomowej), zredukowania obciążania środowiska kosztami obronnymi, kształtowania adekwatnej świadomości ekologicznej.

W Budapeszcie dokonano identyfikacji dwóch procesów KBWE: ekonomicznego oraz ekologicznego. W dokumencie budapeszteńskim w części odnoszącej się do wymiaru ekonomicznego bezpieczeństwa potwierdzono wartości i zasady wyrażone w dokumentach procesu helsińskiego. Istotnym odniesieniem dokumentu był jednak wymiar ekonomiczny obejmujący działalność poświęconą popieraniu współpracy w dziedzinie gospodarczej, ochrony środowiska naturalnego oraz nauki i techniki, a także współpracy regionalnej i transgranicznej⁶⁰. W dokumentach szczytu dużo miejsca poświęcono zasadzie zrównoważonego rozwoju, podkreślono podjęte wysiłki na rzecz usprawnienia europejskich kanałów wymiany informacji o stanie środowiska naturalnego (powołanie w 1993 roku Europejskiej Agencji Informacyjnej) oraz kooperacji w zakresie ochrony środowiska (konferencja ministerialna w Dobris z 1991 roku „O czyste środowisko Europy”, wspieranie inicjatyw ochrony środowiska na terenie Federacji Rosyjskiej oraz Wspólnoty Niepodległych Państw), pogłębienie troski o bezpieczeństwo użytkowania energii jądrowej.

Na mocy decyzji Stałej Rady OBWE z 5 listopada 1997 roku (wynik postanowień szczytu w Lizbonie wskazującego na szerokie konotacje terminu „bezpieczeństwo”: polityczne, ekonomiczne, militarne i ekologiczne) utworzono stanowisko Koordynatora ds. Ekonomicznych i Ochrony Środowiska, umiejscowionego w strukturze Sekretariatu OBWE. Powołanie nowego organu miało służyć zwróceniu większej uwagi na problematykę środowiskową oraz na sposoby identyfikacji zagrożeń dla bezpieczeństwa globalnego, wynikających z problemów ekonomicznych, społecznych i ochrony środowiska. Potwierdzeniem aktywności koordynatora stały się liczne seminaria organizowane w ramach tzw. Forum Ekonomicznego, jako najważniejszego spotkania w ramach wymiaru ekonomiczno-środowiskowego OBWE. Forum ekonomiczne jest zatem miejscem dialogu, gdzie formułowane są założenia polityki OBWE w zakresie wymiaru ekonomicznego oraz uzgadniane są działania i projekty, które mogą być realizowane przez OBWE samodzielnie lub we współpracy z innymi organizacjami. Tematyka Forum Ekonomicznego w ostatnich latach dotyczyła m.in.: zwalczania korupcji, wprowadzania zasad dobrego rządzenia, bezpieczeństwa energetycznego, zjawiska handlu ludźmi, narkotykami i bronią, migracji, transportu, zagadnień środowiskowych (degradacja gruntów i skażenia gleby) i ich wpływu na szeroko pojęte bezpieczeństwo⁶¹. W 1999 tematem Forum było bezpieczeństwo w ochronie środowiska, w 2002 roku współpraca w zakresie zrównoważonego użytkowania i ochrony jakości w kontekście OBWE, w 2007 roku podjęto problematykę kluczowych wyzwań zapewniających bezpieczeństwo środowiskowe i zrównoważony rozwój. Rok później, na 16. Forum odniesiono się do kwestii współpracy OBWE w zakresie szlaków morskich i śródlądowych, a tym samym zwiększenia bezpieczeństwa i poziomu ochrony środowiska, w 2011 roku skupiono się na wspieraniu i promocji wspólnych działań i kooperacji w zakresie rozwoju zrównoważonych energii i transportu w obszarze⁶², a w roku

⁶⁰ KBWE. *Dokument Budapeszteński 1994. Ku Prawdziwemu partnerstwu w nowej erze*, Warszawa 1995, s. 58.

⁶¹ http://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/polityka_bezpieczenstwa/obwe/organy_decyzyjne_oraz_struktury_i_instytucje_obwe (data dostępu 22.10.2013).

⁶² <http://www.osce.org/eea/43229> (data dostępu 21.10.2013).

2013 spotkanie poświęcono kwestiom ograniczania negatywnego wpływu działań człowieka związanych z gospodarką energetyczną na środowisko naturalne⁶³.

Szczyt OBWE w Turcji w 1999 roku w kontekście problematyki środowiskowej doprowadził natomiast do podjęcia decyzji, zgodnie z którą Urząd Koordynatora Aktywności Gospodarczej i Ekologicznej będzie przygotowywał okresowe raporty na temat ekonomicznych i ekologicznych zagrożeń bezpieczeństwa w Europie⁶⁴. Spotkanie w Madrycie poświęcono problematyce współpracy w zakresie zarządzania zasobami wodnymi dla zintensyfikowania regionalnej kooperacji ekonomicznej i środowiskowej oraz stabilności obszaru OBWE. W tym celu postanowiono, że rolą OBWE będzie: skłanianie państw członkowskich do ściślejszego dialogu i współpracy w dziedzinie zarządzania zasobami wodnymi oraz zachęcanie do ratyfikacji istniejących międzynarodowych regulacji prawnych z dziedziny ochrony środowiska naturalnego w aspekcie zarządzania wodą oraz wspieranie pełnego wdrożenia przez państwa członkowskie tych regulacji, których stronami są już członkowie OBWE. Ponadto podczas szczytu w Madrycie przyjęto Madrycką deklarację o środowisku i bezpieczeństwie⁶⁵.

W 2010 roku odbył się szczyt OBWE w Astanie, podczas którego podpisano Roczną deklarację polityczną z Astany. W dokumencie tym, w dziedzinie ochrony środowiska zaproponowano utworzenie Forum Ekologicznego OBWE, które mogłoby pomóc w rozwiązaniu licznych problemów, takich jak wysychanie Morza Aralskiego i rewitalizacja terenów dawnego poligonu jądrowego w Semipałatyńsku. Ponadto zwrócono uwagę na potrzebę uregulowania kwestii prawnych związanych z problemami z wodą i wypracowanie w tym celu programu „Woda i Prawo”, którego adresatem byłby państwa doświadczające niedoborów wody⁶⁶. Natomiast podczas spotkania w Wilnie uwagę zwrócono na wyzwania stojące obecnie przed państwami członkowskimi OBWE związane z katastrofami o genezie naturalnej i tymi, które są wywołane działalnością człowieka oraz na kwestię bezpieczeństwa transportu. W kontekście tego ostatniego zagadnienia zdaniem członków szczytu w Wilnie istnieje potrzeba skoordynowanej polityki w tej dziedzinie, zarówno w aspekcie ochrony środowiska, jak i ekonomicznym⁶⁷.

Niewątpliwie stałym komponentem europejskiej współpracy w zakresie ochrony środowiska, który został zapoczątkowany przez proces KBWE/OBWE, są spotkania ministerialne, z których pierwsze odbyło się w Sofii w 1989 roku. Zainicjowanie prac nad trzema konwencjami: w sprawie zwalczania transgranicznych skutków awarii przemysłowych, zwalczania ekologicznych skutków zanieczyszczenia transgranicznych cieków wodnych i jezior międzynarodowych oraz postępowania z potencjalnie niebezpiecznymi substancjami chemicznymi, było ważnym krokiem w kierunku uwielostronnienia współpracy w dziedzinie ochrony środowiska. Przekazanie do EKG ONZ pakietu sofijskich porozumień i zaleceń w celu

⁶³ http://www.wiedenobwe.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/21_forum_ekonomiczno_srodowiskowe_obwe_praga_11_13_wrzesnia_2013_r_?sessionid=33F1E957DE71124E1C609E5253DAC02D.cmsap2p (data dostępu 22.10.2013).

⁶⁴ M. Pietraś, *op. cit.*, s. 268.

⁶⁵ Fifteenth Meeting of the Ministerial Council 29 and 30 November 2007 Statements and declarations by the Ministerial Council Decisions of the Ministerial Council Perception papers by the Chairmanship Statements by delegations Reports to the Ministerial Council Madrid 2007, s. 28.

⁶⁶ *Second day of the Astana Summit Meeting*, SUM (10) Journal No. 2, Agenda item 4.

⁶⁷ *Vilnius 2011 Meaningful Steps Report on progress made Turing Lithuania's Chairmanship of the OSCE*, 2011, s. 7.

dalszego ich skonkretyzowania i kontynuowania stworzyło gwarancję szerokiego uczestnictwa w pracach nad dokumentami. Waga tych konwencji polegała przede wszystkim na tym, że pozwoliły one wprowadzić określony tryb informowania o awariach i źródłach zagrożenia i zwalczania skutków awarii, tryb rozstrzygania sporów i szerokość stref przygranicznych wiążącą się z rozwojem zagrożenia⁶⁸.

Następne spotkanie zostało zorganizowane w Republice Czeskiej (Dobris, 1991 rok), gdzie zdecydowano się wypracować program działań („O czyste środowisko dla Europy”, przyjęty podczas kolejnej konferencji ministerialnej w Lucernie w 1993 roku) zmierzających ku poprawie stanu środowiska naturalnego w Europie Środkowo-Wschodniej (Albania, Bułgaria, Czechy, Chorwacja, Estonia, Litwa, Łotwa, Polska, Rosja, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Ukraina, Węgry).

Kolejne wspólne prace europejskich ministrów ochrony środowiska zaowocowały ważnymi dokumentami i projektami tworzonymi w powyżej zasygnalizowanym duchu. Należy wspomnieć np. Paneuropejską strategię różnorodności biologicznej i krajobrazowej, opracowaną na okres 1996–2000 przez uczestników spotkania w Sofii (w 1995 roku), konwencję dotyczącą dostępu do informacji, uczestnictwa obywateli w procesie podejmowania decyzji oraz o aplikacji zasady sprawiedliwości do problematyki ekologicznej. Na osłabienie zaangażowania krajów Europy Środkowo-Wschodniej w prace regionalne związane z ochroną środowiska znaczący wpływ ma znaczna intensyfikacja negocjacji akcesyjnych z Unią Europejską, prowadzonych przez część z tych państw⁶⁹.

Dokonując podsumowania działań OBWE związanych z ochroną środowiska, warto podkreślić, że od początku funkcjonowania tej organizacji problematyka ta była integralną częścią budowy szeroko ujmowanej infrastruktury pokoju i bezpieczeństwa w Europie. Choć początkowo kwestie środowiskowe były marginalizowane, to obecnie ich rola w praktycznej działalności OBWE ulega wzmocnieniu. Coraz częściej bowiem zagadnienia środowiskowe stają się stałym komponentem rozważań i działań podejmowanych w ramach struktur OBWE, proponowane są nowe formy współpracy w ramach samej organizacji, jak i między nią a innymi państwami lub organizacjami.

Analizując działalność europejskich organizacji regionalnych na rzecz ochrony środowiska, nie sposób pominąć osiągnięć Rady Europy (RE). Rada jest międzynarodową organizacją powołaną do życia w 1949 roku, która jako pierwsza, poza strukturami ONZ, dostrzegła zagrożenia wynikające z degradacji środowiska, a jej działalność w zakresie ochrony środowiska przyniosła już pierwsze efekty w latach 60. ubiegłego wieku. Skoncentrowana początkowo na prawach człowieka i demokratyzacji Rada z czasem zaczęła przejawiać aktywność w innych dziedzinach i doprowadziła do zawarcia ponad 160 konwencji⁷⁰. Choć organizacja ta nie ma przyznanego *explicite* mandatu do podejmowania działań związanych z ochroną środowiska, to jednak przyjęła wiele aktów prawnych o różnym charakterze odnoszących się do zagadnień środowiskowych⁷¹.

⁶⁸ S. Michałowski, *Ogólnoeuropejska współpraca w zakresie ochrony środowiska*, „Sprawy Międzynarodowe” 1990, nr 12, s. 17–18.

⁶⁹ Zob. R. Alberski, *Międzynarodowa współpraca w ochronie środowiska*, [w:] R. Alberski, H. Lisicka, J. Sommer, *Polityka ochrony środowiska*, Wrocław 2002, s. 147.

⁷⁰ Szerzej: Council of Europe, *European Treaties*, ETS nr 164 i nr 168.

⁷¹ M.M. Kenig-Witkowska (2011), *op. cit.*, s. 91.

I tak, w grudniu 1962 roku Komitet Ministrów przyjął rezolucję upoważniającą Sekretarza Generalnego do stworzenia Komitetu Ekspertów do spraw ochrony przyrody i krajobrazu. Komitet ten, który przyjął nazwę Europejskiego Komitetu Przyrody i Zasobów Naturalnych, został zobligowany do wprowadzenia uregulowań w zakresie ochrony środowiska i udzielania pomocy organizacjom ekologicznym w Europie. Implikacją zainteresowania Rady Europy problematyką ochrony środowiska stały się także organizowane konferencje europejskich ministrów odpowiedzialnych za planowanie przestrzenne i ministrów ochrony środowiska (są one zwoływane przez Radę od 1973 roku, co 3 lata)⁷². Rada utworzyła też tzw. czerwoną listę roślin i zwierząt w Europie, czyli listę gatunków, którym grozi wyginięcie, a od 1987 roku zaczęła prowadzić kampanię na rzecz ochrony miejsc krajobrazowych Europy. W 1967 roku utworzono Europejski Ośrodek Informacyjny ds. Ochrony Środowiska, a w 1970 rok ogłoszono rokiem Ochrony Środowiska. Także zwołana w tym samym roku w Strasburgu konferencja międzynarodowa przyjęła deklarację w sprawie zarządzania w dziedzinie ochrony środowiska. W efekcie w większości państw członkowskich Rady utworzono ministerstwa lub inne urzędy centralne ds. ochrony środowiska.

Wśród wielu umów przyjętych albo z inicjatywy Rady Europy, albo pod jej auspicjami w dziedzinie ochrony środowiska na szczególną uwagę zasługują:

1. Zasady kontroli zanieczyszczenia powietrza z 1964 roku;
2. Europejska karta ochrony zasobów wodnych z 1968 roku (w skrócie karta wody);
3. Rezolucja w sprawie zanieczyszczeń powietrza w regionach granicznych z 1971 roku;
4. Europejska karta gleby z 1972 roku;
5. Konwencja berneńska o zachowaniu w Europie przyrody w stanie dzikim i naturalnego środowiska z 1979 roku⁷³;
6. Europejska konwencja o ochronie zwierząt kręgowych używanych do celów doświadczalnych oraz do innych celów naukowych z 1986 roku;
7. Europejska konwencja o ochronie dziedzictwa archeologicznego z 1992 roku (konwencja maltańska);
8. Europejska konwencja krajobrazowa z 2000 roku.

W latach 90. XX wieku, ze względu na zaakceptowanie faktu globalnego wymiaru zagrożeń środowiska przez społeczność międzynarodową, nastąpił wzrost liczby wynegocjowanych dokumentów międzynarodowych, również tych, w których tworzeniu brała udział Rada Europy. Szczególne miejsce w dorobku RE na rzecz ochrony środowiska zajmują dwie konwencje: Konwencja w sprawie odpowiedzialności za szkody spowodowane działalnością niebezpieczną dla środowiska (przyjęta w Lugano w 1993 r.) oraz Konwencja nr 172 o prawno karnej ochronie środowiska (przyjęta w Strasburgu w 1998 r.).

⁷² Z.M. Klepacki, *Rada Europy 1949–1991*, Białystok 1991, s. 60.

⁷³ Konwencja ta dotyczy sprawowania ochrony przede wszystkim na obszarach, na których występują rzadkie, zagrożone wyginięciem gatunki roślin i zwierząt. Wylicza gatunki podlegające bezwzględniej ochronie, określa metody stosowane w badaniach niektórych gatunków i wzywa państwa do uregulowania zasad handlu zwierzętami, a w szczególności importu gatunków egzotycznych. Szerzej: *Rada Europy: Działania i efekty*, Ośrodek Informacji Rady Europy, Warszawa 1999, s. 49–52. Konwencja ta weszła w życie w 1982 roku i do chwili obecnej ratyfikowało ją 50 państw; <http://www.gdos.gov.pl/Articles/view/2329/> (data dostępu 21.10.2013).

Problematyka ochrony środowiska znalazła także odzwierciedlenie w działaniach instytucji Rady Europy⁷⁴. Ważnymi organami pomocniczymi w Zgromadzeniu Parlamentarnym są komisje, w których ramach prowadzone są debaty polityczne i przygotowywane merytoryczne sprawozdania z różnych form działalności organizacji. Jedną z nich jest Komisja Środowiska Naturalnego, Zagospodarowania Terenu i Władz Lokalnych⁷⁵, która została powołana już w momencie tworzenia organizacji. Do zadań tego organu należy przegląd działań prowadzonych w obszarze „środowisko naturalne” przez państwa członkowskie Rady Europy (ochrona zasobów naturalnych, zagospodarowania terenu, wprowadzanie w życie konwencji RE) oraz przyjmowanie i ocena raportów dotyczących europejskiej polityki w zakresie ochrony środowiska naturalnego i przestrzegania obowiązujących konwencji.

Działania Rady Europy na rzecz ochrony środowiska koncentrują się wokół trzech rodzajów przedsięwzięć:

- 1) ochrony i zarządzania środowiskiem naturalnym Europy;
- 2) ochrony i zarządzania środowiska zamieszkania człowieka;
- 3) poszukiwania nowych koncepcji planowania przestrzennego i nowych koncepcji rozwoju.

Implikacją tak określonych priorytetów Rady Europy są konkretne działania, które służą, przede wszystkim, ochronie różnorodności biologicznej i różnorodności krajobrazu⁷⁶. Elementarnym przykładem jest Ogónoeuropejska strategia zróżnicowania biologicznego i krajobrazu, przyjęta podczas konferencji ministerialnej pt.: „Środowisko dla Europy”, odbywającej się w Sofii 1995 roku. Ministrowie do spraw środowiska naturalnego 55 państw europejskich podkreślili poprzez zapisy tego dokumentu nie tylko konieczność zahamowania procesu degradacji różnorodności biologicznej i krajobrazu, ale też określili zakres współpracy między sygnatariuszami oraz działania, które będą w tym celu podejmowane. Niezmiernie ważne okazało się wzmocnienie jedności ekologicznej w Europie oraz wprowadzenie strategii polegającej na zaangażowaniu w proces ochrony różnorodności biologicznej głównych instytucji europejskich i UNEP⁷⁷. Po drugie, jest to kontynuacja rozpoczętych w latach 80. XX wieku działań na rzecz ochrony dzikiej przyrody. U podstaw tych działań leży wykonywanie konwencji berneńskiej z 1979 roku. Po trzecie, są to działania służące kształtowaniu świadomości ekologicznej społeczeństw europejskich. Za tego typu przedsięwzięcia odpowiedzialne jest Centrum Naturopa (powołane w 1967 roku), do którego obowiązków zalicza się rozprzestrzenianie informacji i edukacji o ochronie przyrody oraz podejmowanie akcji uświadamiających w zakresie konkretnych problemów. I tak np. w 1995 roku zainicjowało szeroką kampanię informacyjną znaną pod nazwą:

⁷⁴ Szerzej: W. Aniol, *Rada Europy w środowisku międzynarodowym. Historia. Polityka. Stosunki międzynarodowe. Księga Jubileuszowa na 65-lecie profesora Józefa Kukulki*, Warszawa 1994; B. Gronowska, *Rada Europy wobec problemu mniejszości narodowych*, „Sprawy Międzynarodowe” 1991, nr 10; Z. M. Klepacki, *op. cit.*; H. Izdebski, *Rada Europy. Organizacja demokratyczna państw Europy i jej znaczenie dla Polski*, Ośrodek Informacji i Dokumentacji Rady Europy, Warszawa 1996; Internet: <http://www.radaeuropy.org.pl>, październik 2002; J. Jaskiernia, *Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy*, Warszawa 2000; E. Latoszek, M. Proczek, *Organizacje międzynarodowe. Założenia, cele, działalność. Podręcznik akademicki*, Warszawa 2001.

⁷⁵ H. Ognik, *Rada Europy*, [w:] S. Parzymies (red.), *op. cit.*, s. 61.

⁷⁶ M. Pietraś, *Bezpieczeństwo ekologiczne. Studium porównawcze*, Lublin 2000, s. 308.

⁷⁷ Szerzej: *Rada Europy: Działania i efekty*, Ośrodek Informacji Rady Europy, Warszawa 1999, s. 49–52.

„1995 Rokiem Europejskiej Ochrony Przyrody”⁷⁸. Po czwarte, są to działania zmierzające do realizowania takiego planowania przestrzennego, które byłoby zgodne z koncepcją rozwoju zrównoważonego i po piąte – stymulowanie współpracy naukowej dotyczącej katastrof naturalnych i technologicznych (wstępne porozumienie o zapobieganiu takim katastrofom i pomocy zawarto w 1987 roku)⁷⁹. Radę Europy charakteryzuje zatem szeroki zakres przedsięwzięć związanych z ochroną środowiska przyrodniczego i stała tendencja do poszerzania zakresu tychże działań. Odnosi się to nie tylko do regulacji prawnych, których inicjatorem jest Rada Europy, ale także do praktycznego kontekstu aktywności tej organizacji międzynarodowej.

Przy analizie aktywności organizacji europejskich na szczególną uwagę zasługują struktury integracyjne, pojawiające się w ramach regionalizmu bałtyckiego. Jest to specyficzna forma europejskiej współpracy regionalnej w zakresie ochrony środowiska⁸⁰.

W Europie znacznie wyraźniej niż w innych regionach świata widoczne są powiązania współzależności globalnych z regionalnymi. Obok kategorii bezpieczeństwa, powiązań o charakterze gospodarczym czy technologicznym zaczynają dominować współzależności środowiskowe (ekologiczne) przejawiające się w tworzeniu różnego rodzaju instytucji, w tym organizacji regionalnych. Przykładem są zarówno Rada Państw Morza Bałtyckiego, Rada Nordycka i Euroarktyczny Region Morza Barentsa, których zinstytucjonalizowana współpraca regionalna pozwala na kształtowanie się regionalizmu morskiego⁸¹ – bałtyckiego, a możliwość istnienia współpracy w ramach tych właśnie organizacji jest typowym przykładem przewartościowania w podejściu do pojęcia regionu. Podstawowym kryterium prowadzonej współpracy nie jest tylko i wyłącznie fizyczna bliskość na określonej przestrzeni terenu, sąsiadującej ze sobą, ale przede wszystkim oparcie współpracy przy rozwiązywaniu problemów na istnieniu wspólnoty interesów państw, w tym przypadku z obszarem Morza Bałtyckiego. Obszar Morza Bałtyckiego jest więc regionem morskim w sensie geograficznym, określonym przez wyszczególnienie linii brzegowej i charakterystykę właściwości jako akwenu morskiego, ale równocześnie ma wymiar funkcjonalny i operacyjny. Na wymiar funkcjonalny składa się sieć regulacji i instytucji, natomiast wymiar operacyjny kształtowany jest przez współpracę bilateralną i wielostronną państw leżących w zlewisku morza⁸².

Początków współpracy regionalnej państw bałtyckich w dziedzinie ochrony środowiska i rybołówstwa należy szukać już w ubiegłym stuleciu, kiedy to wielowiekowa rywalizacja pomiędzy Szwecją i Danią o dominację w regionie ustąpiła poczuciu wspólnoty w regionie. Wtedy to zawarto kilka umów dwu- i wielostronnych dotyczących

⁷⁸ Rada Europy: www.radaeuropy.org.pl/rada.htm (data dostępu 13.10.2002).

⁷⁹ M. Pietraś, *op. cit.*, s. 308.

⁸⁰ Treść fragmentu dotycząca regionalizmu bałtyckiego została ograniczona do przedsięwzięć służących ochronie środowiska podejmowanych tylko i wyłącznie na rzecz konkretnego akwenu morskiego, jakim jest Morze Bałtyckie i ochronie środowiska w jego zlewisku. Oznacza to, iż świadomie zrezygnowano z charakterystyki działań organizacji takiej jak Rada Arktyczna.

⁸¹ Przez wiele lat teorie i koncepcje regionalizmu były odnoszone wyłącznie do obszarów lądowych. Definiowanie regionalizmu morskiego na tych samych zasadach i kryteriach jak w przypadku lądu nie jest ani właściwe, ani bezpośrednio możliwe, ze względu na odmienną naturę i charakter zarówno obszarów lądowych, jak i wodnych. Szerzej: E. Haliżak, *Regionalizm morski*, „Stosunki Międzynarodowe” 1992, nr 16.

⁸² M. Pietraś, *op. cit.*, s. 242.

połowu niektórych gatunków ryb, ujednolicono niektóre dziedziny prawa (handlowe i cywilnego), a z czasem zaczęto tworzyć instytucje służące ochronie Morza Bałtyckiego i prowadzeniu współpracy na płaszczyźnie naukowej⁸³. Po II wojnie światowej państwa skandynawskie mimo różnego statusu politycznego zdecydowały się podjąć współpracę regionalną⁸⁴, która początkowo miała charakter przede wszystkim gospodarczy i kulturowo-naukowy. Jednak ze względu na szybki rozwój rybołówstwa we wszystkich krajach bałtyckich zaistniała potrzeba opracowania i przyjęcia nowych wspólnych uregulowań prawnych mogących skutecznie chronić łowiska bałtyckie przed nadmierną ich eksploatacją. Zaproponowano więc stworzenie systemu rozwiązań instytucjonalnych, które tworzone przez państwa mogły stanowić ramy dla działalności różnego typu organizacji, stowarzyszeń i nieformalnych grup zainteresowanych ochroną środowiska, a także przyspieszyć proces poprawy stanu środowiska naturalnego w ramach aktywności regionalnej. Pierwsze takie powiązania, dotyczące ochrony środowiska, odnoszą się do konwencji dotyczącej rybołówstwa i ochrony środowiska żywych zasobów Bałtyku z 1973 roku oraz ochrony środowiska morskiego tego akwenu z 1974 roku. Intensyfikacja integracji w zakresie rozwiązywania szeroko rozumianych problemów środowiskowych nastąpiła zaś po 1989 roku, wraz z przemianami politycznymi w Europie Środkowej i Wschodniej. W związku z tym możliwe stało się utworzenie zarówno Rady Państw Morza Bałtyckiego, jak i Euroarktycznego Regionu Morza Barentsa oraz skoordynowanie działań Rady Nordyckiej.

Rada Państw Morza Bałtyckiego (RPMB) powołana została w marcu 1992 roku podczas Konferencji Ministrów Spraw Zagranicznych Państw Bałtyckich: Danii, Estonii, Finlandii, Litwy, Łotwy, Niemiec, Norwegii, Polski, Rosji i Szwecji i z udziałem przedstawiciela Komisji Europejskiej⁸⁵. Jest regionalnym forum współpracy i koordynacji działań państw basenu Morza Bałtyckiego. Do jej priorytetowych kierunków działania obok pomocy dla nowych instytucji demokratycznych, pomocy gospodarczej i technicznej, współpracy w dziedzinie kultury, edukacji, turystyki, transportu i łączności oraz współpracy w zakresie energetyki znalazła się ochrona środowiska. W Deklaracji Konferencji Ministrów Spraw Zagranicznych Państw Morza Bałtyckiego z 1992 roku w punkcie 4 poświęconym ochronie środowiska wyraźnie podkreślono, że nawiązanie współpracy między krajami tego regionu stwarza lepsze możliwości wspólnego rozwiązywania problemów dotyczących środowiska naturalnego, a stan Morza Bałtyckiego jest przedmiotem wspólnej odpowiedzialności⁸⁶. Zaznaczono, że pomyślność tej współpracy wymaga aktywnego uczestnictwa

⁸³ Szerzej: M. Jaworski, *Współpraca regionalna państw bałtyckich w zakresie ochrony zasobów biologicznych Bałtyku*, Warszawa 1994.

⁸⁴ Należy bowiem wspomnieć, że Finlandia zawarła traktat pokojowy z ZSRR w 1947 roku, a rok później Układ o Przyjaźni; Szwecja miała status państwa neutralnego, natomiast Dania, Islandia, Norwegia były zainteresowane współpracą z Europą Zachodnią i Stanami Zjednoczonymi (zostało to potwierdzone wstąpieniem tych krajów w 1949 roku do NATO). Szerzej: Z. Klepacki, R. Ławniczak, *Rada Nordycka a współpraca i integracja państw skandynawskich*, Warszawa 1976.

⁸⁵ Powołaniu Rady towarzyszyło uchwalenie dwóch głównych dokumentów ją konstytuujących i określających jej strukturę. Podstawowym z nich jest Deklaracja Konferencji Ministrów Spraw Zagranicznych, drugim zaś Mandat Rady Państw Morza Bałtyckiego; http://www.mswia.gov.pl/bezp_dbp_baltyk.html (data dostępu 10.2002).

⁸⁶ *Rada Państw Morza Bałtyckiego*, [w:] *Dokumenty Europejskie...*

decydentów politycznych wszystkich szczebli, a sama RPMB będzie zachęcała do podejmowania inicjatyw regionalnych publicznych i prywatnych⁸⁷.

Najszerzy zestaw celów i kierunków współpracy regionalnej dotyczącej ochrony środowiska (jak i działań podejmowanych w sektorze energetycznym i transportu) został sformułowany w trakcie spotkania ministrów spraw zagranicznych państw członkowskich Rady Państw Morza Bałtyckiego w Kalmarze w Szwecji w lipcu 1996 roku. Został on następnie potwierdzony podczas spotkania w Rydze w lipcu 1997 roku. Jednocześnie podczas tego szczytu można było zauważyć pewną ewolucję celów współpracy regionalnej. Ochrona środowiska naturalnego Bałtyku, a także rozbudowa sieci transportu i komunikacji, które przyświecały współpracy regionalnej na początku, zaczęły ustępować powoli miejsca sprawom społecznym (szczególnie przeciwdziałaniu bezrobociu) oraz walce z przestępczością zorganizowaną.

Ponowne uznanie problematyki środowiskowej jako jednego z priorytetowych działań RPMB nastąpiło dopiero w 2008 roku, podczas sesji ministerialnej w Rydze. Reformy wprowadzone podczas tego spotkania dotyczyły zatem zmiany i dookreślenia najważniejszych obszarów aktywności RPMB. Ustanowiono pięć długoterminowych priorytetów, wśród których jako pierwszy wymieniono środowisko (oraz zrównoważony rozwój), a następnie 2) rozwój gospodarczy, 3) energię, 4) edukację i kulturę, 5) bezpieczeństwo społeczne i wymiar ludzki. Natomiast podczas VIII szczytu w Wilnie w 2010 roku przyjęto deklarację wileńską „Wizje dla regionu Morza Bałtyckiego do 2020”.

Rada Państw Morza Bałtyckiego na różnych szczeblach bałtyckiej współpracy podkreśla także ścisły związek współpracy regionalnej w strefie Bałtyku z integracją europejską, a zwłaszcza z procesem rozszerzania się Unii Europejskiej. W czasie spotkania premierów Rady Państw Morza Bałtyckiego w Visby (Dania) w maju 1996 roku, ówczesny przewodniczący Komisji Europejskiej, Jacques Santer, przedstawił tzw. Inicjatywę Bałtycką (Inicjatywa Regionu Morza Bałtyckiego)⁸⁸. Potwierdził ją również II Szczyt Rady Państw Morza Bałtyckiego, który się odbył w Rydze w styczniu 1998 roku. Inicjatywa przewidywała wspólne projekty Unii oraz państw Europy Środkowej i Wschodniej o łącznej wartości 950 mln ecu do 1999 roku (w ramach realizowanych unijnych programów PHARE, TACIS i INTERREG) – od infrastruktury drogowej (*Via Baltica*) po kursy językowe dla mniejszości rosyjskiej w republikach bałtyckich, aby ułatwić integrację Rosjan w tych krajach. W zakresie współpracy transgranicznej, Inicjatywa, obok poparcia na rzecz realizowanych już programów rozwoju regionalnego, zobowiązywała się do udzielenia pomocy finansowej w zakresie tworzenia ułatwień w przekraczaniu granic państwowych (głównie przez harmonizację prawa oraz poprawę infrastruktury przejść granicznych)⁸⁹.

⁸⁷ Szerzej: S. Michałowski, *Współpraca bałtycka*, [w:] B. Wizimirka (red.), *Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej*, Warszawa 2000; M. Jaworski, *Międzynarodowe uwarunkowania regionalizmu bałtyckiego*, „Sprawy Międzynarodowe” 1991, nr 6; S. Michałowski, *Ogólnoeuropejska współpraca w zakresie ochrony środowiska*, „Sprawy Międzynarodowe” 1990, nr 12.

⁸⁸ Baltic Sea Region Initiative, Brussels, European Commission, 10.04.1996 r.

⁸⁹ Szerzej na ten temat: I. Budzyńska, „Północny wymiar” w *polityce Unii Europejskiej*, Informacja nr 658, Biuro Studiów i Ekspertyz, Warszawa, styczeń 1999.

Praktyczną implementacją wyartykułowanych idei okazała się koncepcja Wymiaru Północnego Unii Europejskiej (WP⁹⁰), w której RPMB obok Nordyckiej Rady Ministrów, Euroarktycznej Rady Morza Barentsa brała udział w przygotowaniach tej koncepcji, a następnie była odpowiedzialna za wdrażanie i opracowanie planu WP. Podczas VIII sesji Ministrów Spraw Zagranicznych RPMB, która odbyła się w Połądze (Litwa) w 1999 roku (16–17 września) zadeklarowano gotowość krajów stowarzyszonych w RPMB do aktywnego uczestnictwa w implementacji „Północnego Wymiaru”, a także wyrażono zainteresowanie rozwijaniem współpracy w takich dziedzinach, jak: infrastruktura, handel i inwestycje, bezpieczeństwo nuklearne i energetyka, ochrona środowiska, współpraca przygraniczna, demokracja i praworządność oraz edukacja i rozwój zasobów ludzkich⁹¹. Konsekwencją tych ustaleń była konferencja Ministrów Spraw Zagranicznych RPMB poświęcona realizacji idei „Północnego Wymiaru” polityki Unii Europejskiej, która odbyła się w 1999 roku w Helsinkach (w dniach 11–12 listopada). W konferencji tej wzięły udział delegacje wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej, Polski (wtedy jeszcze jako państwo stowarzyszone z UE), państw bałtyckich (Litwa, Łotwa, Estonia – kraje te także nie były członkami UE), Rosji oraz Islandii i Norwegii. W spotkaniu uczestniczyły również delegacje międzynarodowych instytucji finansowych: Banku Światowego, Europejskiego Banku Inwestycyjnego, Nordyckiego Banku Inwestycyjnego, Komitetu Regionów oraz Komitetu Społeczno-Ekonomicznego Unii Europejskiej. Poparto zasadność wprowadzenia w życie tej inicjatywy, nie tylko ze względu na zawarte w niej plany działań, ale też z uwagi na rozszerzenie dodatkowego obszaru rozwoju stosunków Unii Europejskiej z Rosją i utworzenie współpracy obejmującej baseny mórz: Bałtyckiego, Barentsa, Arktycznego i obszarów północno-zachodnich obwodów Rosji oraz działających tam organizacji regionalnych. Wyrażono także przekonanie, że koncepcja ta będzie sprzyjała połączeniu dotychczas rozproszonych instrumentów i inicjatyw, jakie są tam podejmowane⁹².

W ścisłej współpracy i pod auspicjami Rady Państw Morza Bałtyckiego działa również Bałtycka Konferencja Współpracy Subregionalnej. Jest ona niezależną organizacją, która powstała, aby promować współpracę w dziedzinie ekonomii, technologii, ekologii, zdrowia, spraw społecznych, edukacji, kultury i łączności między subregionami Morza Bałtyckiego⁹³. Konferencja ta stanowi forum dyskusji przedstawicieli poziomu lokalnego (miasta i gminy) i regionalnego z krajów basenu Morza Bałtyckiego. Jest także grupą nacisku wobec rządów krajowych, władz Unii Europejskiej i organizacji międzyrządowych podejmujących decyzje istotne dla tego regionu. Konferencja działając pod auspicjami Rady Państw Morza Bałtyckiego, jest partnerem Komisji Europejskiej, opierając się na

⁹⁰ Więcej zob. np.: A. Lisowska, „Północny Wymiar” Unii Europejskiej a ochrona środowiska naturalnego, [w:] A. Staszczuk, J. Jartyś (red.), *Wielowymiarowość integrującej się Europy. Wymiar wschodni Unii Europejskiej*, Szczecin 2007, s. 133–145.

⁹¹ „Program działania Rady Państw Morza Bałtyckiego”. Raport Knuta Vollebaeka, ministra spraw zagranicznych Norwegii, przewodniczącego Rady Państw Morza Bałtyckiego przedstawiony podczas 8. konferencji parlamentarnej w sprawie współpracy w regionie Morza Bałtyckiego. Maarianhamina, Wyspy Alandzkie, 7 września 1999 rok [w:] *Zbiór dokumentów. Dokumenty z zakresu polityki zagranicznej i stosunków międzynarodowych 1999*, nr 3 [http://www.zbiordokumentow.pl/1999/3/9.html (maj 2005 rok)].

⁹² S. Michałowski, *Współpraca bałtycka...*, s. 77–78.

⁹³ Bałtycka Konferencja Współpracy Subregionalnej jest otwarta dla wszystkich subregionów bałtyckich, które zadeklarują chęć uczestnictwa.

założeniach Konferencji Ministrów Spraw Zagranicznych Rady Państw Morza Bałtyckiego, mającej miejsce w Kopenhadze w 1992 roku. Szczegółowa lista projektów realizowanych lub koordynowanych przez Konferencję obejmuje ponad 350 pozycji.

Inicjatywą, której istota oraz formuła ma szczególne znaczenia dla praktycznego funkcjonowania RPMB, jest Agenda 21 dla regionu Morza Bałtyckiego (Bałtyk 21 /BALTIC 21), której powstanie zapoczątkowali ministrowie środowiska w październiku 1996 roku w Saltsjobaden (początkowo poza strukturą RPMB)⁹⁴. W ramach tej inicjatywy przyjęto wspólne cele oraz podjęto działania na rzecz zrównoważonego rozwoju, angażując w nie liczne podmioty, w tym rządowe, przemysłowe, finansowe, obywatelski oraz Komisję Europejską. Głównym efektem dokumentu „Bałtyk 21” jest Program działań, składający się z 30 różnych działań przyczyniających się do zrównoważonego rozwoju w regionie Morza Bałtyckiego, oparty na wybranych obszarach aktywności/sektorach: edukacja, energia, leśnictwo, planowanie przestrzenne, przemysł, rolnictwo, rybołówstwo, transport, turystyka i siedmiu wspólnych działań (ponadnarodowych i międzysektorowych). Dla każdego sektora opracowano cele, scenariusze zrównoważonego rozwoju oraz sektorowe programy działań obejmujące harmonogramy, uczestników i sposób finansowania. Kwestie energii i planowania przestrzennego były prowadzone w ramach planów działania BASREC i VASAB 2010.

W programie Bałtyk 21 kładzie się nacisk na długoterminową wymianę i regionalną współpracę i jednocześnie uznaje potrzebę dalszego opracowania wymiaru społecznego, kulturowego i ekonomicznego. W ramach tej inicjatywy prowadzone są liczne projekty. Jako kluczowe dla zrównoważonego rozwoju regionu uznano kwestie zintegrowanego zarządzania zasobami naturalnymi, zrównoważonego systemu żywności, zrównoważonej turystyki, energii odnawialnej, dostępności i mobilności, kultury, młodzieży i demokracji⁹⁵.

Efektom ożywienia współpracy bałtyckiej w latach 90. XX wieku na różnych szczeblach, zarówno rządowych, resortowych i samorządowych, jak i w ramach działalności podmiotów i instytucji gospodarczych, naukowych czy kulturowych⁹⁶ było tworzenie nowych instytucji oraz wzrost aktywności już istniejących. W związku z tym zasadnicze znaczenie dla współpracy w regionie Morza Bałtyckiego obok działalności Rady Państw Morza Bałtyckiego mają również przedsięwzięcia Rady Nordyckiej.

Rada Nordycka jest organizacją państw skandynawskich, która została powołana do życia w 1952 roku jako forum współpracy parlamentarnej Danii, Islandii, Norwegii i Szwecji. Trzy lata później przyłączyła się do niej Finlandia. W 1962 roku został podpisany traktat helsiński, w którym państwa zobowiązały się do rozwoju współpracy na płaszczyźnie prawnej, kultury i nauki, socjalnej, gospodarczej oraz ochrony środowiska. Traktat potwierdził funkcjonujące już w ciągu minionych lat mechanizmy współpracy, w tym bezpośrednio rolę samej Rady Nordyckiej. W 1971 roku w wyniku zmian w owym traktacie została powołana Nordycka Rada Ministrów jako forum regularnej współpracy na szczeblu rządowym. Tak

⁹⁴ Agenda 21 dla regionu Morza Bałtyckiego została przyjęta na 7. Sesji Ministerialnej Rady Państw Morza Bałtyckiego w Nyborgu, 22–23 czerwca 1998 roku.

⁹⁵ *Agenda 21 dla regionu Morza Bałtyckiego* – „Bałtyk 21”, Seria Bałtyk 21 nr 1/98.

⁹⁶ Szerzej: *Instytucje i programy współpracy bałtyckiej*, „Przegląd Rządowy” 1999, nr 1.

więc Rada Nordycka i Nordycka Rada Ministrów (w skrócie NRM) są głównymi organami koordynującymi współpracę regionalną państw skandynawskich⁹⁷.

Pracę NRM wspierają wyspecjalizowane komisje, zajmujące się wydzieloną problematyką. W związku z tym konkretne programy oraz instrumenty prawnofinansowe dotyczące spraw ochrony środowiska są koordynowane i uzgadniane w ramach Nordyckiej Komisji ds. Ochrony Środowiska. Wprowadzone rozwiązania dotyczą wykorzystywania takich rozwiązań, jak: instrumenty podatkowe, depozyty, subsydia, promocja technologii energooszczędnych i korzystnych dla środowiska czy też wspólne programy utylizacji odpadów. Dodatkowo członkostwo Danii, Finlandii i Szwecji w Unii Europejskiej zapewniają tym państwom utrzymanie wysokich standardów ochrony środowiska i pomoc finansową przy ich realizacji⁹⁸.

Szczególną uwagę poświęca się ochronie środowiska Morza Bałtyckiego i przyległych do niego regionów. To m.in. z inicjatywy Rady państwa zawarły liczne porozumienia szczegółowe, w tym: konwencję gdańską, podpisaną w 1973 roku, Konwencję helsińską o ochronie środowiska Bałtyku z 1974 roku⁹⁹ i Konwencję o ochronie środowiska naturalnego Morza Bałtyckiego z 1992 roku. Państwa skandynawskie są również członkami utworzonej w 1975 roku Komisji Ochrony Środowiska Morskiego Bałtyku – HELCOM¹⁰⁰ oraz stronami konwencji o ochronie środowiska w regionie Bałtyku z 1991 roku (Espoo).

Pod koniec lat 80. ubiegłego wieku, wraz z poprawą sytuacji międzynarodowej, a przede wszystkim stosunków politycznych Wschód–Zachód zaczęły powstawać warunki sprzyjające ożywieniu współpracy regionalnej, m.in. w zakresie wykonywania konwencji helsińskiej. Koniec lat 80. to także okres wzrastającego zaniepokojenia pogarszającym się stanem środowiska morskiego Bałtyku oraz potrzeba podjęcia konkretnych działań służących poprawie stanu środowiska tego akwenu morskiego. Dlatego w 1988 roku Rada Nordycka podjęła kolejną inicjatywę w sprawie ochrony środowiska mórz przyległych do państw nordyckich. Ministrowie wszystkich państw bałtyckich, odpowiedzialnych za sprawy ochrony środowiska, podpisali Deklarację o ochronie morskiego środowiska obszaru Morza Bałtyckiego. W dokumencie tym państwa zobowiązały się do podjęcia działań na rzecz redukcji do 1995 roku ładunku zanieczyszczeń trafiających do Morza Bałtyckiego o 50%, co miało doprowadzić do przywrócenia naturalnego ekosystemu Morza Bałtyckiego. Cel ten miał być osiągnięty przez redukcję zanieczyszczeń pochodzących z instalacji przemysłowych oraz szerszą i lepszą neutralizację ścieków komunalnych. Państwa zapowiedziały także intensyfikację prac badawczych i rozszerzenie wymiany informacji dotyczących skażenia środowiska w rejonie bałtyckim oraz metod poprawy jego stanu, ze szczególnym uwzględnieniem technologii ekologicznych.

Równocześnie organizacja ta rozciągnęła aktywność w ochronie środowiska na kraje bałtyckie byłego bloku socjalistycznego, kierując środki finansowe z Nordyckiego Funduszu

⁹⁷ Szerzej: B. Kolečka, *Rada Nordycka, Nordycka Rada Ministrów*, [w:] S. Parzymies (red.), *op. cit.*, s. 182–183.

⁹⁸ *Ibidem*, s. 189.

⁹⁹ P. Sroczyński, A. Tyszecki, *Konwencja Helsińska a ochrona środowiska Morza Bałtyckiego*, Gdańsk 1995, s. 10.

¹⁰⁰ Zgodnie z art. 12 Konwencji Helsińskiej Komisja Helsińska (HELCOM – Komisja Ochrony Środowiska Morskiego Bałtyku) jest najwyższym organem decyzyjnym, odbywającym coroczne narady w Helsinkach. Do jej podstawowych zadań należy tworzenie warunków współpracy międzynarodowej przez harmonizację prawodawstwa, struktur organizacyjnych i systemu kontroli stanu środowiska naturalnego. DzU 1980, nr 18, poz. 64, art. 12.

Ekologicznego. Opracowaniu wspólnych działań służyły konferencje z 1990 i 1992 roku¹⁰¹. Także na potrzeby udzielania pomocy Europie Środkowej i Wschodniej w realizowaniu inwestycji w dziedzinie ochrony środowiska nordyccy ministrowie ochrony środowiska powołali w 1990 roku, początkowo na 6 lat, Nordycką Korporację Finansową Ochrony Środowiska, z siedzibą w Helsinkach. Na jej czele stoi rada, w której skład wchodzi po jednym przedstawicielu z każdego państwa skandynawskiego, która dokonuje wyboru projektów i podejmuje decyzje o wysokości inwestowanych środków. Warunkiem uzyskania pomocy jest udział nordyckiego partnera w realizacji projektu.

Państwa skandynawskie coraz bardziej angażując się we współpracę regionalną w dziedzinie ochrony środowiska, pomagają w przeprowadzaniu reform społeczno-gospodarczych i poprzez to również w sektorze ochrony środowiska nie tylko na Litwie, Łotwie i w Estonii, ale także przez poszerzenie współpracy z Rosją, przede wszystkim w obrębie regionu Morza Barentsa. W tym celu rządy Norwegii, Szwecji, Danii, Islandii, Finlandii, Rosji oraz Komisja Europejska utworzyły w styczniu 1993 roku Euroarktyczny Region Morza Barentsa (BEAR). Rozpoczęta współpraca regionalna została potwierdzona na sztokholmskiej sesji Nordyckiej Rady Ministrów w marcu 1994 roku. Przyjęto wtedy dokument określający nordycką strategię w sprawie ochrony środowiska na lata 1995–1999, w którym podkreślono potrzebę prowadzenia dalszej współpracy w ramach Rady Państw Morza Bałtyckiego i Euroantarktycznego Regionu Morza Barentsa. W ten sposób nawiązana współpraca prowadzona jest przez rządy państw na poziomie regionalnym i obejmuje obok rozwijania kontaktów gospodarczych, turystyki, nauki i technologii także ochronę środowiska. Prowadzone w ramach tej organizacji badania koncentrują się przede wszystkim na problemie zanieczyszczeń i zagrożeń wynikających ze składowania odpadów radioaktywnych oraz koncentracji w tym regionie rosyjskiej broni jądrowej.

Warto podkreślić, że BEAR jest specyficzną, dwupoziomową strukturą współpracy, która na szczeblu międzyrządowym jest realizowana przez BEAC (Euroarktyczna Rada Morza Barentsa), a na szczeblu lokalnym – na podstawie odrębnie zawartych porozumień z udziałem miejscowej ludności – między lokalnymi jednostkami samorządu terytorialnego północnej Norwegii, Szwecji, Finlandii i Rosji za pośrednictwem Rady Regionalnej. Uczestnikiem współpracy na szczeblu ministerialnym jako obserwator jest także Polska¹⁰².

Dokonując podsumowania różnego rodzaju działań podejmowanych na rzecz środowiska przyrodniczego i jego ochrony w zlewisku Morza Bałtyckiego można stwierdzić, że współpraca na rzecz ochrony środowiska naturalnego jest stałym elementem więzi między państwami uczestniczącymi w ugrupowaniach subregionalnych, a w przypadku RPMB, RN i BEAR była czynnikiem inaugurującym szerszą współpracę międzynarodową. Ze względu na jej samoistną treść, jaką jest eliminowanie istotnych zagrożeń dla bezpieczeństwa narodów i państw oraz znaczenie jako czynnika umacniania współdziałania państw (a także społeczności lokalnych), przyczynia się ona obecnie do kreowania pozytywnych współzależności

¹⁰¹ Z. Cesarz, E. Stadtmüller, *Problemy polityczne współczesnego świata*, Wrocław 1996, s. 223.

¹⁰² R. Zięba, *Rola ugrupowań subregionalnych w nowym systemie bezpieczeństwa europejskiego*, „Studia Europejskie” nr 1, Warszawa 2000, s. 29.

międzynarodowych skłaniających do budowania kooperatywnego systemu bezpieczeństwa międzynarodowego¹⁰³ opartego także na kryterium środowiskowym.

Organizacje afrykańskie wobec problematyki ochrony środowiska

Główną organizacją regionalną na kontynencie afrykańskim, którą cechuje aktywność i podejmowanie określonych przedsięwzięć służących środowisku naturalnemu i jego ochronie, jest Unia Afrykańska (AU). Jako sukcesorka Organizacji Jedności Afrykańskiej (OJA) działania AU w obszarze prośrodowiskowym są projekcją dwóch przyjętych jeszcze przez OJA konwencji, a mianowicie: Afrykańskiej konwencji o ochronie przyrody i zasobów naturalnych oraz Afrykańskiej konwencji o kontroli i zakazie importu do Afryki odpadów niebezpiecznych. Ponadto również w Afrykańskiej karcie praw człowieka i ludów zawarte są przepisy bezpośrednio odnoszące się do ochrony środowiska¹⁰⁴.

Afrykańska konwencja o ochronie przyrody i zasobów naturalnych została podpisana w 1968 roku i weszła w życie rok później (1969 rok). Sygnatariuszami są 42 państwa, a dokument podpisany jest przez 30 krajów¹⁰⁵. Konwencja ta odnosi się prawie do wszystkich elementów środowiska (z wyjątkiem atmosfery) i składa z 25 artykułów oraz 3 załączników. Artykuły określają zarówno cel przyjęcia tego dokumentu, pojęcia określające obszar działań na rzecz konwencji (artykuł III), obszary aktywności państw służące ochronie i poprawie stanu poszczególnych komponentów środowiska przyrodniczego, a także – ze względu na szczególne walory przyrodnicze kontynentu afrykańskiego – zachowania państw w przypadku wywozu trofeów i okazów oraz przepisy określające formy współpracy, warunki ratyfikacji, przystąpienia, wypowiedzenia konwencji i rewizji. Do konwencji dołączono także listę gatunków chronionych¹⁰⁶.

W 2003 roku na sesji Unii Afrykańskiej przyjęto Konwencję afrykańską o ochronie przyrody i zasobów naturalnych (konwencja z Maputo), którą można uznać jako swego rodzaju kontynuację konwencji z 1968 roku. Przyjęty w 2003 roku traktat okazuje się współcześnie jednym z najnowocześniejszych i wszechstronnych dokumentów regulujących zagadnienia ochrony i zarządzania środowiskiem, w którym ochrona glebowego środowiska jest przedmiotem wspólnej troski ludzkości a ochrona środowiska w Afryce przedmiotem wszystkich Afrykańczyków. W przyjętych pryncypiach konwencja odwołuje się do zasady prewencji i ostrożności, uwzględnia wartość tradycji i etyki, bierze pod uwagę zdobycze nauki i nawiązuje do koncepcji zrównoważonego rozwoju. Z treści zapisów wynika także, że nawet poza obszarami chronionymi państwa są zobowiązane do ochrony, zachowania i polepszenia stanu środowiska, ochrony różnorodności fauny i flory oraz siedlisk, uwzględniając zasady planowania przestrzennego i zrównoważonego rozwoju¹⁰⁷.

Kolejny akt, Konwencja o kontroli i zakazie importu do Afryki i odpadów niebezpiecznych (zwana też konwencją Bamako), została podpisana w 1991 roku i weszła

¹⁰³ *Ibidem*, s. 38.

¹⁰⁴ M.M. Kenig-Witkowska, *op. cit.*, s. 98.

¹⁰⁵ www.unep.ch/regionalseas/legal/afr (data dostępu 21.10.2013).

¹⁰⁶ *African Convention on Conservation of Nature and Natural Resources CAB/LEG/24.1*. Treść konwencji zob.: www.africa-union.org/.../Convention%20on%20Com (data dostępu 11.10.2013).

¹⁰⁷ M.M. Kenig-Witkowska, *op. cit.*, s. 214.

w życie 1998 roku. Dokument ten ratyfikowały 24 państwa, przy podpisach złożonych przez 33 kraje. Impulsem do przyjęcia tegoż dokumentu okazało się nieprzestrzeganie, szczególnie przez państwa rozwinięte, zapisów wynikających z konwencji bazylejskiej, a tym samym związany z tym nadmierny eksport toksycznych odpadów do państw afrykańskich. Za przykład może posłużyć zdarzenie z 1987 roku, kiedy włoska firma Ecomar i Jelly Wax wwozła 2900 m³ odpadów toksycznych na prywatną posesję w Nigerii. Wstrzymanie transportu niebezpiecznych odpadów z portu Lagos do miejsca przeznaczenia umożliwiło zwrot odpadów właścicielowi. Jednakże ze względu na toksyczność odpadów trzy porty morskie we Włoszech odmówiły przyjęcia statków przywożących odpady włoskiego właściciela.

Konwencja składa się z 30 artykułów oraz 5 załączników, a przyjęte w niej rozwiązania były wzorowane na przepisach konwencji bazylejskiej. Jednakże, na co wskazują twórcy konwencji z Bamako, w dokumencie z 1991 roku wprowadzono restrykcyjniejsze zapisy, szczególnie odnoszące się do rozumienia pojęcia „odpadów radioaktywnych” i możliwości importu tychże materiałów. Odzwierciedla to treść artykułów 1–4 włącznie. W kolejnych artykułach (5–7) wskazano i określono podmioty i procedury związane z kontrolą oraz monitoringiem importu odpadów niebezpiecznych, zarówno na terenie państw-stron konwencji, jak i transgranicznego przemieszczania w przypadku państw nieratyfikujących dokumentu. Pozostałe artykuły odnoszą się do kwestii związanych z obowiązkami importerów (artykuł 8), ze współpracą wewnątrzkontynentalną (artykuł 10) i międzynarodową (artykuł 11), z zobowiązaniami i odszkodowaniami (artykuł 12) oraz w pozostałych artykułach: przepływem informacji między państwami uczestniczącymi w imporcie odpadów niebezpiecznych, aspektami finansowymi i organizacyjnymi. Szczegółowe kwestie związane z implementacją konwencji zawarto w załącznikach, w których określono kategorie odpadów niebezpiecznych, w tym promieniotwórczych (załącznik I), wykaz niebezpiecznych właściwości poszczególnych odpadów (załącznik II), wszelkie rodzaje działań, które potencjalnie można wykonywać z odpadami (załącznik III) oraz w załączniku IV A i B informacje odnoszące się do zakresu działań w przypadku importu odpadów niebezpiecznych. Załącznik ostatni (V) odnosi się do arbitrażu¹⁰⁸.

Odwołując się zaś do Afrykańskiej karty praw człowieka i ludów¹⁰⁹, przepisy bezpośrednio odnoszące się do problematyki środowiska i jego ochrony nawiązują do dwóch rodzajów kwestii. Po pierwsze, wskazano na rolę i znaczenie zasobów naturalnych kontynentu afrykańskiego – w artykule 21 paragraf 3 karty według określonych zasad możliwe jest dysponowanie zasobami naturalnymi, włącznie z prawem do ich zbywalności i, po drugie, zwrócono uwagę na istnienie pozytywnych korelacji między stanem środowiska a rozwojem narodów. O tej kwestii stanowi artykuł 24, w którym twórcy Afrykańskiej karty praw człowieka i ludów zapisali, że: „Wszystkie ludy będą miały prawo do ogólnie zadawalającego środowiska naturalnego, korzystnego dla ich rozwoju”¹¹⁰.

¹⁰⁸ <http://www.africa-union.org/root/au/documents/treaties/treaties.htm> (data dostępu 10.10.2013).

¹⁰⁹ Afrykańska karta praw człowieka i ludów została podpisana w 1981 przez 42 kraje, weszła w życie w 1986 roku. Według stanu na koniec 2012 roku ratyfikowało ją 53 państwa.

¹¹⁰ libr.sejm.gov.pl/publish/TEK01/02/35/00/00/TEK01.000000235.html (data dostępu 1.01.2013).

Organizacje azjatyckie i Oceanii wobec problematyki ochrony środowiska

W regionie azjatyckim jedyną organizacją mającą dość rozbudowaną działalność na rzecz środowiska i jego ochrony zarówno w kontekście prawa, jak i konkretnych przedsięwzięć jest Stowarzyszenie Narodów Azji Południowo-Wschodniej (ASEAN). W dokumencie powołującym ASEAN zawarto bezpośrednie odniesienia do kwestii związanych z obszarem środowiskowym, wskazując, że: strony porozumienia podejmą w ramach indywidualnych działań prawnych wszelkie kroki, wspólne lub indywidualne, w celu ochrony podstawowych procesów ekologicznych i systemów podtrzymujących życie oraz w celu ochrony gatunków i zachowania produktywności zasobów naturalnych, znajdujących się w granicach państw ASEAN, zgodnie z zasadami naukowymi i w celu osiągnięcia trwałego rozwoju¹¹¹.

Od lat 70. ubiegłego wieku w ramach ASEAN wprowadzane są konkretne przedsięwzięcia i rozwiązania mające służyć ochronie środowiska przyrodniczego. Od 1977 roku opracowywane są subregionalne programy ochrony środowiska (ASEP I, II, III), na lata 1999–2004 przygotowano Strategiczny Plan Działań na rzecz Środowiska, w którym zdefiniowano 55 obszarów programowych, wskazano na środki pozwalające na osiągnięcie podwójnego celu: promowania środowiska i zrównoważonego zarządzania jego zasobami naturalnymi oraz wypracowano na ten cel 12 strategii działań. Przygotowano także ASEAN Vision 2020 (będący kontynuacją programu działań Vientiane 2004–2010 (VAP)¹¹²), który apeluje o czysty i zielony ASEAN¹¹³.

W 1985 roku państwa ASEAN przyjęły umowę w sprawie ochrony przyrody i zasobów naturalnych, której powstanie poprzedzone było licznymi spotkaniami Grupy Roboczej ds. Ochrony Środowiska. Pierwsze z nich odbyło się w 1978 roku, a następnie w 1982 roku i jeszcze rok później¹¹⁴. W dokumencie tym, składającym się z sześciu rozdziałów, za cel podstawowy uznano utrzymanie podstawowych procesów ekologicznych i systemów podtrzymujących życie, by móc zachować różnorodność genetyczną, a także zapewnić zrównoważone wykorzystanie zasobów żywych. Rozdział II poświęcono ochronie gatunków i ekosystemów poprzez rozległe środki zarządzania, w tym zrównoważone wykorzystanie gatunków zagrożonych i endemicznych, pokrywy roślinnej i leśnej. Rozdział III odnosi się do ochrony procesów ekologicznych w celu utrzymania ich prawidłowego funkcjonowania, a rozdział IV przewiduje tworzenie obszarów chronionych oraz przeprowadzanie ocen oddziaływania na środowisko. Rozdział V dotyczy krajowych środków wspierających, na które składają się między innymi promowanie edukacji, informacji i udział społeczeństwa w planowaniu i realizacji działań ochronnych, w szkoleniu personelu naukowego i technicznego, a w rozdziale VI odwołano się do międzynarodowej współpracy między stronami przez, między innymi, koordynację działań w dziedzinie ochrony przyrody i gospodarowania zasobami naturalnymi, w szczególności gdy są one wspólne. Strony uznają swoją odpowiedzialność międzynarodową w zakresie transgranicznego wpływu na środowisko i zobowiązują

¹¹¹ M.M. Kenig-Witkowska, *op. cit.*, s. 98–99.

¹¹² Więcej zob.: www.asean.org/archive/ADS-2004.pdf.

¹¹³ Więcej zob.: www.aseanhrmech.org/.../Asean-Vision-2020.pdf.

¹¹⁴ aw.nus.edu.sg/apcel/.../pub/.../aseanagreement.doc (data dostępu 10.09.2013).

się do zapobiegania i ograniczenia negatywnego wpływu na środowisko. Pozostałe rozdziały – VII i VIII – dotyczą aspektów formalnych funkcjonowania umowy¹¹⁵. Dokument ten znajduje zastosowanie zarówno w przypadku flory, jak i fauny, jest w zasadzie pierwszym dokumentem międzynarodowym, w którym występuje termin zrównoważony rozwój, zanim pojawił się on w oficjalnych dokumentach Szczytu Ziemi w 1992 roku, pośrednio odwołuje się do zasady zanieczyszczający płaci (artykuł 6) oraz w artykule 20 wprowadza zasadę 21 deklaracji sztokholmskiej¹¹⁶.

Dużą aktywność w dziedzinie ochrony środowiska wykazują także organizacje regionu Oceanii. I tak pod auspicjami Komisji Południowego Pacyfiku powstały: Konwencja z Apia z 1976 roku o ochronie przyrody w regionie Południowego Pacyfiku¹¹⁷ oraz Konwencja z Noumea z 1986 roku o ochronie zasobów naturalnych i środowiska regionu Południowego Pacyfiku. Co więcej, Forum Południowego Pacyfiku doprowadziło do przyjęcia Traktatu ustanawiającego region południowego Pacyfiku strefą bezatomową – traktat z Rarotonga z 1985 roku oraz Konwencji zakazującej stosowanie sieci dryfujących w regionie południowego Pacyfiku (1989 rok)¹¹⁸.

Ponadto warto wskazać też na aktywność Programu na rzecz środowiska regionu południowego Pacyfiku (SPREP), który jako organizacja regionalna funkcjonuje od 1991 roku. Jest to podmiot, którego celem jest koordynacja działań prośrodowiskowych poprzez między innymi przyjęcie strategii działania dla ochrony przyrody w regionie wysp Pacyfiku czy w ramach pełnienia funkcji sekretariatu dla wykonywania konwencji z Apia¹¹⁹.

Jak w regionie azjatyckim i afrykańskim zauważalna jest działalność organizacji regionalnych w obszarze ochrony środowiska, tak w regionie Ameryki Południowej i Karaibów aktywność organizacji regionalnych jest bardzo ograniczona¹²⁰. Brak aktywności regionalnych organizacji nie oznacza oczywiście, że problematyka dotycząca środowiska przyrodniczego i jego ochrony nie jest podejmowana. Ponieważ poszczególne konwencje i umowy zostały przyjęte poza strukturami organizacji funkcjonujących w regionie Ameryki Południowej i Karaibów, to nie stały się przedmiotem analizy niniejszego artykułu.

Podsumowanie

Doceniając wagę wszystkich postanowień, planów czy już realizowanych przedsięwzięć w ramach prezentowanych organizacji można z pewnym uproszczeniem stwierdzić, że obszar współdziałania zakreślony w sferze ochrony środowiska jest niewspółmierny do

¹¹⁵ http://translate.googleusercontent.com/translate_c?depth=1&hl=pl&prev=/search%3Fq%3Dasean%2Bagreement%2Bon%2Bthe%2Bconservation%2Bof%2Bnature%2Band%2Bnatural%2Bresources%26client%3Dfirefox-a%26rls%3Dorg.mozilla:pl:official%26channel%3Dnp%26biw%3D1366%26bih%3D665&rurl=translate.google.pl&sl=en&u=http://www.ecolex.org/server2.php/libcat/docs/TRE/Full/En/TRE000820.txt&usg=ALkJrhRB1dw39ezOhJDUHQiwwcwIdxW0A (data dostępu 20.10.2013).

¹¹⁶ M.M. Kenig-Witkowska, *op. cit.*, s. 218.

¹¹⁷ Celem konwencji z Apia jest utrzymanie potencjału w regionie w zakresie możliwości odnawialnych zasobów naturalnych i ochrona naturalnych ekosystemów, dziedzictwa dzikich gatunków fauny i flory i ich siedlisk przy zachowaniu tradycji i praktyk kulturowych.

¹¹⁸ M.M. Kenig-Witkowska, *op. cit.*, s. 99.

¹¹⁹ *Ibidem*, s. 99 i 217.

¹²⁰ *Ibidem*, s. 98.

stopnia istniejących potrzeb. Zarówno postanowienia konferencji sztokholmskiej, działania prowadzone w ramach procesu OBWE, programy Rady Państw Morza Bałtyckiego, Rady Nordyckiej, Inicjatywy Środkowoeuropejskiej, Unii Europejskiej, czy po prostu wytyczne działań podejmowanych w ochronie środowiska w innych organizacjach bardzo często są odzwierciedleniem jedynie intencji państw uczestniczących. Potwierdzenia tej tezy można doszukiwać się nie tylko w coraz skromniejszych ustaleniach kolejnych konferencji i spotkań organizowanych na szczeblu międzynarodowym, ale przede wszystkim na podstawie wyników realizacji określonych działań. Można stwierdzić, że w ciągu ostatnich dwudziestu lat obowiązywania licznych dokumentów sytuacja w zakresie ochrony środowiska nie uległa wyraźniej poprawie, by nie powiedzieć nie pogorszyła się. Oczywiście nie decyduje tylko i wyłącznie o tym słabość przyjętych rozwiązań, ale także to, że pozytywne impulsy zostały zdominowane przez ogólne determinanty polityczne i nader często względami gospodarczymi. Ponieważ większość z omawianych dokumentów nie ma charakteru prawnie wiążącego, tworzą one tym samym miękkie prawo. Nie ulega także wątpliwości, że istnieje ścisły związek między problematyką ochrony środowiska a ogólnym rozwojem, który jednocześnie powoduje dużą zbieżność kryzysów ekonomicznych i środowiskowych (ekologicznych). Nie bez znaczenia jest też to, że złożoność problematyki ochrony środowiska związana jest z niemożnością ograniczenia problematyki ochrony środowiska jedynie do spraw ochrony środowiska naturalnego i odniesienia jej do określonych regionów, bez korelacji z takimi kwestiami jako okoliczności polityczne, militarne czy ekonomiczne.

Poza tym pogłębiona analiza większości programów, umów międzynarodowych czy działań przedstawionych organizacji skłania do zwrócenia uwagi na podstawowe zasady polityczne i ekonomiczno-społeczne, które leżą również u podstaw Unii Europejskiej a mianowicie subsydiarność i ściśle skorelowana z nią proporcjonalność oraz wspólna odpowiedzialność. Większość bowiem dokumentów, odnoszących się w mniejszym lub w większym stopniu do ochrony środowiska podkreśla, że skuteczność podejmowanych działań zależy głównie od współpracy, w tym współpracy regionalnej, czyli warunkowana jest przez szczebel lokalny i samych obywateli, którzy powinni czuć się odpowiedzialni za stan środowiska naturalnego. Ponadto motywacja mogłaby być skuteczna przez stosowanie właściwych instrumentów polityki ochrony środowiska, które oddziaływałyby na podmioty gospodarcze. Konsekwencją byłoby odchodzenie od inwazyjnych sposobów wykorzystywania zasobów naturalnych (paliw kopalnych, wody w przemyśle, rolnictwie i gospodarstwach domowych) oraz tworzenie preferencji dla nowoczesnych, oszczędnych i „czystych” technologii, których obecność na obszarze poszczególnych kontynentów jest w znacznym stopniu warunkowana pomocą państw rozwiniętych (finansowanie działań, udostępniania rozwiązań technologicznych, wymiana informacji, danych i doświadczeń).

Jednocześnie trzeba dbać o to, aby – mając na uwadze realną skuteczność programów i umów międzynarodowych – normy i standardy środowiskowe korespondowały z faktycznymi możliwościami ich adresatów. Jest to pilna potrzeba, której początek winien mieć miejsce od ograniczania samego procesu degradacji środowiska szczególnie tam, gdzie jest najwidoczniejszy i najbardziej zaawansowany. Proporcjonalność wymaga też angażowania instytucji, organizacji, jednostek administracyjnych funkcjonujących na właściwym poziomie. Taki stan rzeczy może gwarantować rozwiązywanie problemów środowiskowych

możliwie skutecznie oraz blisko obywatela. Co więcej, warto zwrócić uwagę, że z zasadą wspólnej odpowiedzialności współgra subsydiarne ujęcie relacji między partnerami współpracy środowiskowej. Oznacza to, że pomoc państw rozwiniętych czy państw zjednoczonej Europy dla samopomocy urzeczywistnianej dla państw biednych lub Europy Środkowej i Wschodniej powinna być traktowana jako dostrzeżenie wspólnej sprawy i wzięcie za nią wspólnej odpowiedzialności. Niezwykle ważne jest przy tym, by wypracować właściwe metody egzekwowania odpowiedzialności za środowisko naturalne na poziomie mikro- i makrospołecznym. Świadomość zagrożeń ekologicznych, przejęcie odpowiedzialności za środowisko naturalne, rozwijanie prac naukowo-badawczych i szkoleniowych jest realne tylko wówczas, gdy zarówno w wymiarze indywidualnym, jak i zbiorowym (ogólnospołecznym) będzie prowadzony, a być może pogłębiany, w dostatecznym choćby stopniu stan świadomości i kultury środowiskowej/ekologicznej.

Literatura uzupełniająca

- Bukowski Z., *Prawo międzynarodowe a ochrona środowiska*, Toruń 2005.
- Ciechanowicz-McLean J., *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2001.
- Grabowska G., *Europejskie prawo środowiska*, Warszawa 2001.
- Hałdyj A. (red.), *Współpraca międzynarodowa w ochronie środowiska. Węzłowe problemy*, Radom 2004.
- Karski L., Grochowska I. (red.), *Zmiany klimatu a społeczeństwo*, Warszawa 2010.
- Kenig-Witkowska M., *Prawo środowiska Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2005.
- Kocot K., *Prawnomiędzynarodowe zasady zoologii*, Warszawa 1977.
- Lisicka H. (red.), *Udział społeczeństwa w zintegrowanej ochronie środowiska*, Wrocław 2010.
- Lisicka H., Lisowska A. (red.), *Konflikty środowiskowe i sposoby ich rozstrzygania*, Wrocław 2012.
- Radecki W. (red.), *Instytucje prawa ochrony środowiska. Geneza, rozwój, perspektywy*, Warszawa 2010.