

DOROTA PYĆ

PRAWO ROZWOJU ZRÓWNOWAŻONEGO: ZASADA PREWENCJI I „ZANIECZYSZCZAJĄCY PŁACI” W SYSTEMIE OCHRONY ŚRODOWISKA MORSKIEGO (WSPÓLCZESNE TENDENCJE W PRAWIE MIĘDZYNARODOWYM, WSPÓLNOTOWYM I KRAJOWYM)

Jednym z najistotniejszych wyzwań naszych czasów jest osiągnięcie zrównoważonego rozwoju. Autorka artykułu prowadzi rozważania z zakresu problematyki rozwoju zrównoważonego w kontekście ochrony środowiska morskiego. Najważniejsze są tutaj dwie zasady: zasada prewencji i zasada „zanieczyszczający płaci”.

Zasada prewencji zajmuje najwyższe miejsce w katalogu podstaw zasad międzynarodowego prawa ochrony środowiska. Opiera się ona na koncepcji, która mówi, że cele ochrony środowiska najlepiej osiąga się przez podejmowanie działań wyprzedzających. Obok prewencji zasadniczą rolę na drodze osiągnięcia rozwoju zrównoważonego spełnia zasada „zanieczyszczający płaci”. Odnosi się ona do pokrywania przez sprawcę szkód ekologicznych.

Jednym z najistotniejszych wyzwań naszych czasów jest osiągnięcie zrównoważonego rozwoju. Pojęcie to doczekało się w literaturze przedmiotu wielu definicji¹. W dużym uproszczeniu określa się je jako kombinację rozwoju gospodarczego i ochrony środowiska. Poza wymiarem prawnym, rozwój zrównoważony jest

¹ Zgodnie z klasyczną definicją znajdującą się w Raporcie „Nasza Wspólna Przyszłość” premier Norwegii Brundtland, przez pojęcie rozwoju zrównoważonego należy rozumieć taki rozwój społeczny i gospodarczy, który zapewni zaspokojenie potrzeb współczesnego społeczeństwa bez naruszania możliwości zaspokojenia potrzeb przyszłych pokoleń. Zazwyczaj przewodniki i opracowania z zakresu ekologii podają definicję Constanza, która mówi, że rozwój zrównoważony to relacja pomiędzy dynamicznym systemem ekonomicznym człowieka a dynamicznym, aczkolwiek wolniejszym systemem ekologicznym, w którym, po pierwsze, życie ludzkie może rozwijać się bez końca; po drugie, kwitnie ludzka indywidualność; po trzecie może rozwijać się ludzka kultura; po czwarte, efekty ludzkiej działalności nie mogą doprowadzać do niszczenia i powodować degradacji systemu życia ekologicznego środowiska, na którym się opierają; por. K.V. Abrahamsson, *Paradigms of Sustainability, The Road Towards Sustainability*, Uppsala 1997, s. 31; R. Constanza, H. Daly, *Natural Capital and Sustainable Development, Conservation Biology*, 1992 r., s. 37-46; Raport Brundtland [w:] *Polityka ekologiczna Unii Europejskiej*, pod red. S. Abramczyk, Kraków 1997, s. 4.

wyraźnie osadzony w płaszczyznach: filozoficznej, naukowej, ekonomicznej i politycznej, chociaż teoria rozwoju zrównoważonego jest nowa i wciąż dążąca do rozszerzenia. Jednak, jak wszystkie instytucje stworzone przez człowieka, i ta wymaga tworzenia szczególnych form ze strony nauki prawa oraz odniesienia w postaci jej stosowania na co dzień, czego potwierdzeniem jest chociażby orzecznictwo.

Podstawowe założenie zrównoważonego rozwoju mówi, że społeczeństwo musi przyjąć zintegrowane podejście² w zakresie korzystania z zasobów naturalnych i konsumpcji (model zintegrowanego i holistycznego podejścia). Do niedawna zadawane pytanie: „co oznacza zrównoważony?” uzupełniono o kolejne: „jakiego systemu zrównoważenie dotyczy?” W zależności od przyjętej płaszczyzny rozważań pojawiają się odmienne aspekty problemu.

Z systemowego punktu widzenia, zakładającego zgodność pomiędzy interesem człowieka i środowiskiem, „zrównoważony” jest pojęciem samowystarczalnym dla dynamiki równowagi pomiędzy człowiekiem i środowiskiem oraz ich „współewolucją” w system określanej jako megasystem Gaia³. I jest to bodajże najbardziej idealistyczna wizja.

Prowadząc rozważania z zakresu problematyki rozwoju zrównoważonego w kontekście ochrony środowiska morskiego należy zwrócić uwagę na: zasadę prewencji i „zanieczyszczający płaci”. Są to podstawowe zasady służące realizacji założeń rozwoju zrównoważonego. Stanowią one kierunek dla sposobu interpretacji postanowień konwencji międzynarodowych, *acquis communautaire* i uregulowań prawnych z zakresu prawa ochrony środowiska i szerzej prawa rozwoju zrównoważonego.

Zasada prewencji zajmuje najwyższe miejsce w katalogu podstawowych zasad międzynarodowego prawa ochrony środowiska. Składa się na to jej charakter. Opiera się na koncepcji, która mówi, że cele ochrony środowiska najlepiej osiąga się przez podejmowanie działań wyprzedzających, lepiej jest bowiem zapobiegać szkodzie niż ją potem naprawiać czy też próbować zrekompensować. Często zdarza się, że szkody mają charakter nieodwracalny, a ich kompensacja w takim wypadku nie jest możliwa. Stąd też zasada prewencji niejednokrotnie określana jest zasadą celu, a w literaturze przedmiotu można spotkać się ze stwierdzeniem, że inne zasady pełnią rolę służebną w stosunku do zasady zapobiegania szkodom w środowisku (prewencji)⁴.

W odniesieniu do prowadzenia jakiegokolwiek działalności gospodarczej, wszystkie podmioty, zarówno państwa, osoby prawne jak i osoby fizyczne, zobowiązane są do takiego prowadzenia działalności gospodarczej, żeby w jej wyniku nie doszło do naruszenia środowiska naturalnego i/lub dalszego pogorszenia stanu środowiska naturalnego. Również zasada zapobiegania transgranicznym szkodom

²Zintegrowane podejście do ograniczenia i likwidacji zanieczyszczeń jest mechanizmem służącym realizacji zasady prewencji; por. dyrektywa rady 96/61/WE w sprawie zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i kontroli (IPPC).

³M. Decleris, *The Law of Sustainable Development. General Principles*, Luksemburg 2000, s. 17 i nast.

⁴J. Ciechanowicz, *Prawo ochrony środowiska*, Koszalin 1995, s. 36.

w środowisku jest powszechnie uznana w stosunkach międzynarodowych i systemie normatywnym⁵. Innymi słowy, prewencja oznacza, że przeciwdziałanie negatywnym skutkom dla środowiska należy podejmować na etapie planowania przedsięwzięć inwestycyjnych. Zapobieganie szkodom w środowisku jest tańsze i bardziej skuteczne niż próby jego „uleczenia” po zanieczyszczeniu.

Zasada prewencji łączy się z pojęciem równowagi przyrodniczej. Ustawodawca uważa za optymalny taki stan środowiska, w którym stwierdza się istnienie równowagi przyrodniczej. Chodzi tu o równowagę we wzajemnym oddziaływaniu w relacjach człowiek – przyroda (ożywiona i nieożywiona). W celu utrzymania bądź przywrócenia optymalnego stanu środowiska należy przestrzegać ogólnego obowiązku podejmowania działań lub zaniechań, który to obowiązek stoi na straży ochrony i zachowania środowiska.

Na gruncie prawa międzynarodowego, konwencja o prawie morza mówi o obowiązku państwa w zakresie podejmowania wszelkich koniecznych środków w celu zapobiegania zanieczyszczaniu środowiska morskiego⁶ (na przykład w celu ochrony oraz zachowania rzadkich i wrażliwych ekosystemów, niedopuszczania do zubożenia środowiska i wyginięcia gatunków i innych form życia morskiego (art. 194 pkt 5)⁷. Jednak zobowiązania w zakresie ochrony i zachowania środowiska morskiego nie mogą być podejmowane, jeżeli stwarza to ryzyko dla innych rodzajów środowisk, a państwa są zobligowane do nieprzenoszenia substancji szkodliwych i niebezpiecznych z jednego obszaru na inny i do nieprzekształcania jednego typu zanieczyszczeń w inny (art. 195)⁸. Państwa nie mogą też stosować technologii opartych na wprowadzaniu obcych lub nowych gatunków do środowiska morskiego, mogących stać się przyczyną znaczących lub szkodliwych zmian w środowisku (art. 196).

Przyjmuje się, że wpływ norm prawnych na poziom bezpieczeństwa, w tym bezpieczeństwa ekologicznego, wyraża się zakresem stosowania standardów technicznych⁹. Międzynarodowe standardy techniczne są z reguły zawarte w konwencjach o charakterze uniwersalnym. Standardy techniczne służą zmniejszaniu

⁵Zob. Zasada 21 Deklaracji Sztokholmskiej oraz Zasady 2 i 19 Deklaracji z Rio de Janeiro.

⁶Konwencja o prawie morza nakazuje zapobiegać, zmniejszać i kontrolować zanieczyszczenia środowiska, pochodzące z jakichkolwiek źródeł, wszystkimi będącymi do dyspozycji środkami. Do głównych źródeł zanieczyszczeń środowiska morskiego zaliczono w konwencji wprowadzenie do środowiska morskiego substancji toksycznych, szkodliwych bądź uciążliwych ze źródeł usytuowanych na wodzie z/lub poprzez atmosferę albo przez zatapianie; zanieczyszczenia z instalacji i urządzeń do celów eksploatacji i eksploracji zasobów naturalnych z dna morskiego lub jego podziemia; zanieczyszczenia z innych instalacji i urządzeń eksploatowanych w środowisku morskim; zob. Konwencja o prawie morza art. 194.

⁷Artykuł 194 Konwencji o prawie morza odnosi się do zasady samoochrony; por. J. Ciechanowicz, *Prawne aspekty zanieczyszczania morza z lądu* [w:] *Prawnomiędzynarodowa ochrona środowiska naturalnego*, red. J. Gilas, 1991, s. 102–105; J. Ciechanowicz, *Prawna ochrona środowiska*, Gdańsk 1992, s. 96.

⁸J. Gilas, *Status obszarów morskich* [w:] *Prawo morskie*, red. J. Łopuski, Bydgoszcz 1996, s. 393.

⁹Polska ma wieloletnią tradycję w zakresie wprowadzania standardów międzynarodowych do systemu prawa. Pierwszą regulacją rangi ustawowej w tym zakresie było rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 24.11.1930 o bezpieczeństwie statków morskich (Dz.U., Nr 80, poz. 632).

ryzyka powstania wypadku i ewentualnie, w mniejszym zakresie, rozmiaru zanieczyszczenia, gdy dojdzie do wypadku. Na system standardów „wypadkowych” składają się trzy rodzaje standardów: nawigacyjne (*navigational standards*), konstrukcyjne (*design standards*) i wyszkolenia (*training and personal standards*). Standardy techniczne stanowią uzupełnienie dla norm merytorycznych.

Przykładem umowy międzynarodowej, zawierającej wiele standardów technicznych, jest konwencja MARPOL. Mając na uwadze ochronę środowiska morskiego przed zanieczyszczeniami, statek musi spełniać standardy w zakresie bezpieczeństwa, żeby mógł być dopuszczony do żeglugi, (art. 5 pkt 2). Standardy techniczne konwencji MARPOL zostały przyjęte do przepisów technicznych Polskiego Rejestru Statków, które obowiązują wszystkie statki konwencyjne, znajdujące się pod nadzorem PRS. Konwencja ta, na przykład, nakłada na państwa - strony obowiązki w zakresie wyposażenia portów w urządzenia odbiorcze dla pozostałości po substancjach niebezpiecznych (Aneks II, przepis 7 i Aneks I, przepis 10).

MARPOL zawiera standardy konstrukcyjne, których głównym zadaniem jest ochrona wód przed zanieczyszczeniami. Przepisy MARPOL wprowadzają obowiązek posiadania przez statek przewożący substancje niebezpieczne, zbiorników oddzielnego balastu, systemu gazu wewnętrznego czy zbiorników czystego balastu, celem zapobiegania zrzutom do morza substancji mogących spowodować zanieczyszczenie. MARPOL nakłada na państwa - strony konwencji obowiązek wyposażenia portów w urządzenia techniczne do odbioru ze statków pozostałości ładunkowych po substancjach niebezpiecznych (Aneks II, przepis 7 i Aneks I, przepis 10 MARPOL).

Istotne dla państw położonych nad Bałtykiem rozwiązania wprowadziła konwencja helsińska z 1992 roku¹⁰, która zastąpiła poprzedzającą ją konwencję helsińską z 1974 roku¹¹. Zasięg przestrzenny obowiązywania nowej konwencji obejmuje całe zlewisko Morza Bałtyckiego¹². Nowa konwencja helsińska została rozbudowana i nie ogranicza się tylko do ochrony środowiska morskiego przed zanieczyszczeniami (art. 3 konwencji helsińskiej 1992). Mówi ona o obowiązku ochrony przyrodniczych ekosystemów morskich i przybrzeżnych oraz zachowaniu różnorodności gatunków je zasiedlających. Przyjęła zasadę prewencji, a zawarte

¹⁰ Konwencja o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego została znowelizowana i przyjęta na Konferencji Dyplomatycznej (*Environmental Diplomatic Conference*) 09.04.1992 w Helsinkach przez rządy 9 państw: Danii, Estonii, Finlandii, Litwy, Łotwy, Niemiec, Polski, Rosji i Szwecji.

¹¹ Nowa konwencja helsińska z 1992 r. opiera się również na tekście Deklaracji z Rio z 1992 r. i Deklaracji Morza Bałtyckiego z Ronneby z 1990 r.; zob. dokumenty końcowe Konferencji Narodów Zjednoczonych „Środowisko i Rozwój”, Rio de Janeiro 03–14.06.1992 r., Warszawa 1993, s. 11–18; zob. też, Deklaracja o ochronie morskiego środowiska obszaru Morza Bałtyckiego, Helsinki 15.02.1998; *Konwencja helsińska a ochrona Morza Bałtyckiego*, pod red. P. Sroczyńskiego i A. Tyszczyńskiego, Gdańsk 1995, s. 35–38; Deklaracja Morza Bałtyckiego, Ronneby, *Współczesne stosunki międzynarodowe. Wybór tekstów źródłowych z komentarzem*, pod red. T. Łoś-Bowak, Wrocław 1994, s. 180–182; Z. Brodecki, *New Convention on the Protection of the Marine Environment of the Baltic Sea*, 19 Polish Yearbook of International Law, 1991–1992, s. 25.

¹² Zasięg przestrzenny konwencji helsińskiej 1974 r. nie obejmował wód wewnętrznych państw nadbałtyckich. A przeciw ładowe źródła zanieczyszczeń i zanieczyszczenia pochodzące z portów ocenia się na 70–90% wszystkich zanieczyszczeń Morza Bałtyckiego.

w niej przepisy przewidują podjęcie środków zaradczych w wypadku zaistnienia podstaw do przypuszczenia, że substancje lub energia wprowadzane bezpośrednio lub pośrednio do środowiska morskiego mogą stworzyć zagrożenie zdrowia ludzkiego, zaszkodzić żywym zasobom i morskim ekosystemom, zniszczyć walory lub przeszkodzić w dozwolonym wykorzystaniu morza, nawet wówczas, gdy brak jest jednoznacznego dowodu na związek przyczynowy pomiędzy oddziaływaniami a ich domniemanymi potencjalnymi skutkami. Całość tej problematyki określana jest jako zapobieganie niebezpieczeństwu powstawania szkód. Celem tej konwencji ma być zarówno prewencja, jak i restytucja środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego, przy wykorzystaniu tzw. Najlepszej Dostępnej Technologii (*Best Available Technology* – BAT)¹³ i Najlepszej Praktyki Ekologicznej (*Best Environmental Practice* – BEP)¹⁴ (załącznik III, przepis 3 konwencji helsińskiej z 1992 r.) oraz ocen oddziaływania na środowisko (*Environmental Impact Assessment* – EIA). Ma to istotne znaczenie przy planowaniu działalności, mogącej wywierać ujemny wpływ na środowisko.

Standardy ochronne odnoszą się do normalnej eksploatacji statku. Zanieczyszczenia operacyjne i eksploatacyjne (niewypadkowe), pochodzące z różnych rodzajów statków, mają procentowo wyższy udział w zanieczyszczeniach morza niż zanieczyszczenia wypadkowe. Funkcja standardu ochronnego polega na zapobieganiu powstawaniu zanieczyszczeń niewypadkowych. Z analizy treści norm prawnych zawartych w przepisach konwencji wynika, iż standardy ochronne tworzone i przestrzegane na poziomie uniwersalnym pełnią najważniejszą rolę w zakresie ochrony środowiska morskiego. Wynika to z faktu, że konwencje nakładają na państwa - strony obowiązek przestrzegania na obszarach objętych ochroną „ogólnie akceptowanych reguł i standardów międzynarodowych”.

W związku z tym, że ochrona morza przed zanieczyszczeniami nie może koncentrować się tylko na zanieczyszczeniach wypadkowych spowodowanych

¹³ BAT – Najlepsza Dostępna Technologia (*Best Available Technology*) określona jest w przepisie 3 w załączniku III konwencji helsińskiej 1992 i odnosi się do aktualnego etapu rozwoju procesów, urządzeń i metod działania, przydatnych w praktyce ograniczenia zrzutów. O tym, czy dany zespół procesów, urządzeń i metod działania stanowi „Najlepszą Dostępną Technologię”, decydują porównywalne procesy, urządzenia i metody działania, ostatnio zastosowane z powodzeniem, postęp techniczny możliwości wprowadzenia takiej technologii, terminy zastosowań, zasady zapobiegania itd.

¹⁴ BEP – Najlepsza Praktyka Ekologiczna (*Best Environmental Practice*) odnosi się do zastosowania najwłaściwszej kombinacji środków, służących zapewnianiu społeczeństwu dostępu do informacji i oświaty na temat skutków dla środowiska, wyboru poszczególnych działań lub wyrobów, ich użytkowania i odpadów końcowych. W zakresie BEP znajdują się Kodeksy BEP, obejmujące wszystkie aspekty działań w okresie użytkowania wyrobu. Chodzi tu np. o etykietowanie wyrobów, informujące społeczeństwo i użytkowników o ryzyku dla środowiska związanym z danym wyrobem, jego wykorzystaniem i końcowym pozbyciem się. BEP dotyczy też racjonalnego korzystania z zasobów naturalnych: szczególnie energii, recyklingu (recyklaż), technologii małoodpadowych i bezodpadowych, stosowania proekologicznych instrumentów ekonomicznych, systemu wydawania licencji reglamentującej wprowadzanie na rynek różnych wyrobów. Przy określaniu BEP należy wziąć pod uwagę: ryzyko dla środowiska związane z wyrobem, jego produkcję, wykorzystanie i końcowe pozbycie się, skalę użycia, korzyści i szkody dla środowiska itd.

przez statki, konwencja MARPOL¹⁵ wprowadziła standardy ochronne dla wód morskich, zgodnie z zasadą prewencji. Konwencja MARPOL uregulowała bardziej rygorystycznie od poprzedniej konwencji OILPOL 1954 zakaz zrzutu na obszarach specjalnych¹⁶ (takim obszarem jest Morze Bałtyckie), na pozostałych obszarach ustanawiając standardy ochronne. Obszar specjalny jest terminem obejmującym swoim zakresem obszary morskie, do których ze względu na uznane przyczyny techniczne związane z jego warunkami oceanograficznymi i ekologicznymi oraz ze względu na specyficzny ruch statków, wymaga się przyjęcia specjalnych obowiązkowych metod zapobiegania zanieczyszczeniu mórz olejami, innymi szkodliwymi substancjami ciekłymi, bądź też śmieciami pochodzącymi ze statków. Konstrukcja obszaru specjalnego jest niezależna od podziału administracyjnego¹⁷. Jej zasięg jest szerszy niż wyznaczają to granice problematyki ochrony i organizowania środowiska naturalnego, dotyczy ona gospodarowania przestrzenią w ogóle.

Konstrukcja nieszkodliwego zrzutu przyjęta w MARPOL-u nie opiera się na koncepcji o nieograniczonych możliwościach akumulacji zanieczyszczeń przez morze, ale na koncepcji pojemności środowiska¹⁸. Pojemność środowiska jest zróżnicowana w zależności od akwenu. Utrzymanie zrzutów na poziomie zrzutu nieszkodliwego nie daje wystarczającej gwarancji ochrony środowiska morskiego przed zanieczyszczeniami. To przekonanie przyczyniło się do stworzenia koncepcji obszarów specjalnych. Według konwencji MARPOL prawo do nieszkodliwego zrzutu jest wyjątkiem od zasady. Zasadą jest, że zrzut jest zakazany, jeżeli nie spełnia standardów ochronnych¹⁹.

¹⁵ Konwencja MARPOL zastąpiła konwencję OILPOL 1954, o czym mówi art. 9 ust 1: „Niniejsza konwencja, po jej wejściu w życie, zastąpi międzynarodową konwencję o zapobieganiu zanieczyszczeniu morza olejami z 1954 roku wraz z poprawkami, które są obowiązujące dla Stron tamtej konwencji”.

¹⁶ *Międzynarodowa konwencja o zapobieganiu zanieczyszczenia morza przez statki*, 1973, Wydawnictwo Instytutu Morskiego, Gdańsk – Szczecin 1974, Aneks III, s. 116. Niniejsza definicja obszaru specjalnego znajduje się w Prawidłach I „Przepisy zapobiegania zanieczyszczeniom olejami”, Aneks I „przepisy kontroli zanieczyszczenia przez przewożone luzem szkodliwe substancje ciekłe”, Aneks II, Prawidło „Zapobieganie zanieczyszczenia morza śmieciami”, Aneks V. Konwencja MARPOL do obszarów specjalnych zalicza m.in. Morze Bałtyckie; M. Kulesza, *Obszar specjalny jako prawny instrument ochrony i kształtowania środowiska naturalnego*, Studia Juridica, t. II, Warszawa 1974, s. 61; T. Kurowska, *Obszar specjalny jako postać ingerencji administracji w sferę uprawnień właściciela nieruchomości gruntowej*, Studia Juridica Silesiana, nr 6, Katowice 1979, s. 51 i nast.; J. Stelmasiak, *Instytucja strefy ochronnej jako prawny środek ochrony środowiska na tle planowania przestrzennego*, Wrocław 1984, s. 88–89; Z. Brodecki, *Morskie obszary chronione w Polsce*, praca zbiorowa, Gdańsk 1997, s. 37.

¹⁷ J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1975, s. 227; A. Wasilewski, *Prawo gospodarowania zasobami przyrody a ochrona środowiska*, Krakowskie Studia Prawnicze, 1977, R. 10, s. 66–67.

¹⁸ Koncepcja pojemności środowiska oznacza zdolność środowiska do akumulacji określonej ilości i określonego rodzaju substancji niebezpiecznych bez wywoływania szkodliwych zmian w środowisku; R. Paczuski, *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 1996, s. 124–126.

¹⁹ Zakaz zrzutu oleju ma charakter względny. Zakaz odnosi się do zrzutów oleju przewożonego, dokonywanych na obszarach specjalnych i położonych w odległości mniejszej niż 50 mil morskich od najbliższego brzegu, a nie obejmuje zrzutów oleju eksploatacyjnego, nawet na obszarach specjalnych.

Konwencja helsińska w odniesieniu do zanieczyszczeń statkowych przyjęła obowiązek ochrony morza przed substancjami niebezpiecznymi na podstawie przepisów aneksu IV do konwencji, stanowiącego element generalnego obowiązku przeciwdziałania wprowadzaniu substancji niebezpiecznych z powietrza, wody lub w inny sposób (art. 5 i 7). Standardy ochronne aneksu zbliżone są do standardów uniwersalnych, dotyczących oleju (przepisy: 4 pkt B aneksu IV i 5 pkt C i D aneksu IV).

W prawie wspólnotowym przykładem o typowo prewencyjnym charakterze w podejściu do środowiska jest dyrektywa Rady 85/337/EWG w sprawie oceny skutków niektórych publicznych i prywatnych przedsięwzięć dla środowiska²⁰. Celem dyrektywy jest zharmonizowanie istniejących w państwach członkowskich procedur środowiskowej kontroli prewencyjnej i stworzenie sytuacji, w której efekty będą porównywalne. W rozumieniu dyrektywy najskuteczniejszym instrumentem proceduralnym prewencyjnej polityki ekologicznej są właśnie oceny oddziaływania na środowisko. Zasada prewencji charakteryzuje się hierarchicznym porządkiem podejmowanych działań. Najwyższe miejsce zajmuje tzw. „czysta prewencja”, która obejmuje działania zmierzające do przebudowy modelu produkcji i konsumpcji w kierunku zmniejszania presji na środowisko, następnie – *recykling*²¹, zintegrowane podejście i wprowadzanie prośrodowiskowych systemów zarządzania procesami produkcji i usługami²². Zintegrowane podejście zalicza się do nowoczesnych działań prewencyjnych. Chodzi tu o ograniczenie i likwidację zanieczyszczeń i zagrożeń, zgodnie z zaleceniami dyrektywy 96/61/WE w sprawie zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i kontroli (IPPC)²³. Ma ona nie tylko wpływ na dynamikę brzegową, ale i na ochronę brzegu morskiego, obszary ochronne itd. Dyrektywa ta wprowadza nową filozofię ochrony środowiska i przyrody. Standardy emisyjne nie są ustalane tak, jak do tej pory na podstawie Najlepszych Dostępnych Technologii (BAT), ale emisja dopuszczalna jest ustalana indywidualnie dla każdego podmiotu gospodarczego, z zależności od tzw. tła zanieczyszczeń oraz faktycznej ilości emitowanych zanieczyszczeń. Brak tu instytucji wydawania pozwoleń zintegrowanych. Organy ochrony środowiska wydają indywidualne decyzje w odniesieniu do poszczególnych elementów środowiska: pozwolenia na emisję zanieczyszczeń do atmosfery, pozwolenia wodnoprawne na zrzut, na odprowadzanie ścieków do odbiornika, pozwolenie na

²⁰ Dyrektywa Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków niektórych publicznych i prywatnych przedsięwzięć dla środowiska, OJ L 175, 05.07.1985, s. 40.

²¹ *Recykling* to proces związany z ponownym użyciem surowca lub jego odzyskaniem, tzn. zamykanie obiegu materiałów i surowców, odzysk energii, wody i surowców ze ścieków i odpadów oraz gospodarze wykorzystanie odpadów zamiast ich składowania.

²² Nowy model zarządzania i jego wprowadzenie w życie wiąże się z międzynarodowymi ustaleniami co do wymagań stawianych procesom produkcyjnym lub wytworzonym produktom w zgodności ze standardami ogólnosiwiatowymi i europejskimi, np. ISO 14.000, EMAS, czy też programami „czystej produkcji”; por. G. Grabowska, *Europejskie prawo środowiska*, Warszawa 2001, s. 202; II Polityka Ekologiczna Państwa, Rozdział I, s. 6, <http://www.mos.gov.pl>

²³ OJ L 257, 10.10.1996, s. 26.

emisję hałasu, pozwolenie na prowadzenie działalności, w wyniku której powstają odpady niebezpieczne.

Za przykład prewencyjnego działania można uznać dyrektywę Rady 93/75/WE, dotyczącą minimalnych wymagań w odniesieniu do statków zdążających do portów Wspólnoty lub je opuszczających i przewożących towary niebezpieczne i zanieczyszczające²⁴. Wyznacza ona minimalne wymagania w odniesieniu do statków zdążających do portów Wspólnoty lub je opuszczających i z chwilą wejścia w życie (wrzesień 1995 r.) uchyla dyrektywę Rady 79/116/EWG, dotyczącą minimalnych wymagań w odniesieniu do pewnych typów zbiornikowców wchodzących do portów WE lub je opuszczających. Dyrektywa 93/75/EWG wymaga, żeby załadowca złożył kapitanowi statku deklarację zawierającą informacje o ładunkach niebezpiecznych lub zanieczyszczających. Należy powiadomić również kompetentne organy władzy zainteresowanego państwa członkowskiego o niebezpiecznych lub zanieczyszczających ładunkach na statku. Załączniki do dyrektywy określają m.in. działania dostępne zgodnie z prawem międzynarodowym w wypadku zdarzenia, stwarzającego zagrożenie dla linii brzegowej państwa członkowskiego.

Natomiast ramowa dyrektywa wodna wprowadza zintegrowaną gospodarkę zlewiskową (*integrated catchment management*), co jest równoznaczne z wymogiem integralnego traktowania wód oraz środowiska przyrodniczego i społeczno-gospodarczego w skali zlewiska. Wprowadzenie takiej gospodarki obok właściwego zagospodarowania przestrzennego zlewiska może ograniczyć w znacznym stopniu nakłady dla poprawy jakości wód. Zintegrowana gospodarka prowadzona w skali zlewiska jest sposobem realizacji zasady zrównoważonego rozwoju w gospodarce wodnej. Ilość i jakość wód zależy od stanu środowiska przyrodniczego i sposobu użytkowania obszaru zlewni i w szerszym ujęciu zlewiska.

Obok prewencji zasadniczą rolę na drodze osiągania rozwoju zrównoważonego spełnia zasada „zanieczyszczający płaci” (*polluter pays principle* – PPP)²⁵. Odnosi się ona do pokrywania przez sprawcę szkód ekologicznych. Została opracowana i przyjęta przez Organizację Współpracy i Rozwoju Gospodarczego (OECD) w 1972 r.²⁶ Obecnie jest podstawową zasadą polityki ochrony środowiska i zasadą prawną. Powszechnie stosują ją OECD i Wspólnota Europejska. Instrumentem

²⁴ Dyrektywa Rady 93/75/WE z dnia 12 września 1993 r. dotycząca minimalnych wymagań w odniesieniu do statków zdążających do portów Wspólnoty lub je opuszczających i przewożących towary niebezpieczne i zanieczyszczające; OJ L 247, 05.10.1993, s. 19; poprawki: OJ L 158, 17.06.1997, s. 40; OJ L 215, 01.08.1998, s. 65; OJ L 276, 13.10.1998, s. 7.

²⁵ Zasada odpowiedzialności zanieczyszczającego za wyrządzone szkody w środowisku została wypracowana przez OECD w 1974 r., natomiast Deklaracja z Rio de Janeiro z 1992 r. nadała jej charakter powszechny, odnosząc ją nie tylko do państw rozwiniętych (zasada 2); por. P. Goemley, *Human Rights and Environment, The Need for International Co-operation*, Leyden 1976, s. 217; OECD: *The Polluter Pays Principle, Definition – Analysis – Implementation*, 1975, s. 11; K. Górka, *Wybrane problemy harmonizacji instrumentów prawnych i ekonomicznych ochrony środowiska w Polsce i Unii Europejskiej* [w:] *Ochrona środowiska, problemy społeczne, ekonomiczne i prawne*, Warszawa 1998, s. 262; P. Lewandowski, *Prawna ochrona wód morskich i śródlądowych przed zanieczyszczeniami*, Gdańsk 1996, s. 145–146.

²⁶ Zalecenie Rady w sprawie wdrażania zasady „zanieczyszczający płaci” z 14 listopada 1972 r. C(74)223; Decyzje, zalecenia i inne instrumenty prawne OECD, t. II: zalecenia, Warszawa 1997, s. II.G.9.1.

realizacji PPP są opłaty za korzystanie ze środowiska, ustalane przez każde państwo na poziomie zapewniającym osiągnięcie zamierzonych efektów w aspekcie gospodarczym, politycznym czy ochrony środowiska w perspektywie krótko-, średnio- i długoterminowej.

Definicja zasady oparta jest na teorii zakładającej, że każda działalność o charakterze produkcyjnym powoduje zanieczyszczanie środowiska i łączy się z przeliczeniem kosztów produkcji przez producenta na otoczenie²⁷. W uchwale OECD zasada „zanieczyszczający płaci” określana jest jako problem rozłożenia kosztów (*cost-allocation*). W doktrynie można spotkać się z poglądami, które mówią, że zasada „zanieczyszczający płaci” dotyczy ogólnie wszystkich kosztów zanieczyszczenia: kosztów działań prewencyjnych i walki z zanieczyszczeniem ustalonych przez władze publiczne, łącznie z opłatami za świadczone usługi, kosztów szkód spowodowanych przez zanieczyszczającego i działań rekompensujących²⁸, kosztów wpłat dokonanych przez zanieczyszczającego władzom publicznym z racji zanieczyszczeń spowodowanych w środowisku²⁹, części kosztów działań administracyjnych zarządzania środowiskiem³⁰. Są to koszty spowodowane bezpośrednio lub pośrednio przez zanieczyszczenia emitowane przez zanieczyszczającego. Lista kosztów nie obejmuje tych, które są spowodowane przez innych zanieczyszczających. Celem PPP jest pociągnięcie do odpowiedzialności zanieczyszczającego, a nie obciążenie go wspólną odpowiedzialnością za działania innych zanieczyszczających³¹.

Zakres stosowania tej zasady jest niejasny. Nie zostało rozstrzygnięte, czy obejmuje ona wszystkie koszty naprawienia szkód w środowisku. Analiza poglądów i doświadczeń pokazuje, że w praktyce państwa dążą do podziału kosztów³². W literaturze przedmiotu można spotkać się z poglądem, który mówi, że koszty zanieczyszczeń powinny być pokrywane zgodnie z zasadą podwójnej kompensacji (*Mutual Compensation Principle*)³³. Państwo, z którego terytorium pochodzi zanieczyszczenie powodujące szkodę, powinno wypłacać kwotę (*pollution tax*) w wysokości odpowiadającej rozmiarowi i zakresowi szkody spowodowanej w państwie poszkodowanym. To ostatnie wnosiliby opłatę (*treatment tax*), której wyliczenie

²⁷ Są to koszty procesu zamiany przyrody na towar, określane też jako ujemne skutki „przywłaszczenia” sobie przez producenta środowiska. W takim ujęciu dochodzi do naruszenia katalogu praw solidarności, a w szczególności prawa człowieka do środowiska; por. K. Drzewicki, *Prawo do rozwoju. Studium z zakresu praw człowieka*, Zeszyty Naukowe UG, Gdańsk 1988, s. 21 i nast.

²⁸ Np. koszty odszkodowań przekazanych ofiarom działań oczyszczających oraz przywrócenia środowiska do stanu przed zanieczyszczeniem.

²⁹ Np. kary, podatki, mandaty, wpłaty kompensacyjne itp.

³⁰ Dla pokrycia części kosztów związanych z administracją w zakresie ochrony środowiska (opłaty eksploatacyjne, opłaty administracyjne za wydanie pozwolenia).

³¹ Dotyczy to kosztów powodowanych przez innych zanieczyszczających, związanych np. z doprowadzeniem do porządku zanieczyszczonych krajobrazów czy skażonych ziem; por. H. Smets, *Wyjątki od zasady „zanieczyszczający płaci”*. *Wspólnota Europejska a środowisko naturalne*, t. II, Konferencja w Angers, pod red. J.C. Masclet, Towarzystwo Naukowe Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 1999, s. 273–292.

³² H. Smets, *op. cit.*, s. 275.

³³ Z. Brodecki, *Ecological Damages in International Law*, Warszawa 1990, s. 30.

uwzględniałoby koszty poniesione przez państwo sprawcę. System ten wymuszałby bardziej precyzyjne obliczanie wszystkich kosztów poniesionych przez obie strony.

Uchwała OECD z 1972 r., która zawiera podstawowe zasady dotyczące polityki międzynarodowej w zakresie gospodarowania środowiskiem, w tym właśnie zasadę „zanieczyszczający płaci”, obejmuje normy zapewniające ochronę międzynarodowych stosunków gospodarczych przed nieodpowiednim stosowaniem w różnych państwach środków kontroli i administracji zanieczyszczeń³⁴. W uchwale stwierdzono, że: *zasoby środowiska nie są nieograniczone i ich wykorzystanie w działalności produkcyjnej i konsumpcyjnej prowadzi do ich wyniszczania*. Oznacza to, że koszty środków zapewniających należyty stan środowiska, a ponoszonych przez zanieczyszczającego i ustalanych przez władze publiczne, powinny być odzwierciedlone w kosztach dóbr i usług, które są przyczyną zanieczyszczenia środowiska. Deklaracja w sprawie środowiska i rozwoju z Rio de Janeiro z 1992 r.³⁵ mówi, że: *Narodowe władze muszą dołożyć wszelkich starań, aby promować wewnątrzpaństwowe pokrycie kosztów naprawy środowiska oraz użycie instrumentów ekonomicznych, biorąc pod uwagę podejście, że zanieczyszczający, generalnie, powinien ponosić wszelkie koszty zanieczyszczeń, mające na uwadze interes publiczny oraz niezakłócony międzynarodowy handel i proces inwestowania*³⁶.

Zasada „zanieczyszczający płaci” oparta została na teorii kosztów i jest zasadą prawa wewnętrznego Wspólnoty³⁷. W prawie wspólnotowym przyjmuje się, że zasada „zanieczyszczający płaci” zobowiązuje do ponoszenia przez osoby fizyczne i prawne kosztów działań, które mają na celu wyeliminowanie lub ograniczenie zanieczyszczeń do poziomu ustalonego przez standardy emisji lub jakości. Do *acquis* zasada przenikała podobnie, jak i inne zasady polityki ekologicznej, począwszy od Jednolitego Aktu Europejskiego aż po ustanowienie Unii Europejskiej.

W traktacie o Wspólnocie Europejskiej stwierdzono, że: *Polityka Wspólnoty dotycząca środowiska naturalnego ma na celu wysoki poziom ochrony, z uwzględnieniem różnorodności sytuacji w różnych regionach Wspólnoty. Opiera się na zasadzie ostrożności i zasadach stosowania działań zapobiegawczych, naprawiania szkód środowiska, przede wszystkim u ich źródła i pokrywania kosztów tej naprawy przez ich sprawcę. W tym kontekście, działania zmierzające do harmonizacji, które odpowiadają wymogom środowiska naturalnego zawierają tam, gdzie jest to konieczne, klauzulę zabezpieczającą, zezwalającą państwom członkowskim na podejmowanie środków tymczasowych z pozaekonomicznych przyczyn środowiskowych, podlegających procedurze kontrolnej Wspólnoty*³⁸. Rada Europejska dokonała pewnej modyfikacji zasady „zanieczyszczający płaci”. Modyfikacja ta jest ściśle związana i uzasadniona interesem Wspólnoty

³⁴ Por. K. Kocot, *Prawnomiędzynarodowe zasady zoologii*, Warszawa-Wrocław 1977, s. 130–132.

³⁵ Tekst deklaracji z Rio de Janeiro w sprawie środowiska i rozwoju znajduje się w Dokumentach Końcowych Konferencji Narodów Zjednoczonych „Środowisko i Rozwój”, Rio de Janeiro, 3–14 czerwca 1992, „Szczyt Ziemi” Warszawa 1993, s. 13–18.

³⁶ Zasada 16 Deklaracji z Rio de Janeiro 1992.

³⁷ Por. K. Kocot, *op. cit.*, s. 131.

³⁸ Art. 174.2. TWE.

Europejskiej. Chodzi tu o zapewnienie pomocy finansowej państw na inwestycje skierowane na ochronę środowiska.

Istotne znaczenie miało zalecenie Rady 75/436 EURATOM, EWWiS, EWG³⁹, w którym podkreślono, że odpowiedzialne za zanieczyszczenia osoby fizyczne lub prawne muszą ponosić koszty działań koniecznych do usunięcia zanieczyszczenia lub do zmniejszenia go w taki sposób, aby były przestrzegane normy lub równoważne wymagania określone przez organy władzy publicznej⁴⁰. W zaleceniu określono cel, rodzaje norm i procedurę nakładania opłat, uzasadnione wyjątki od zasady oraz dopuszczalne przypadki finansowania szkód ekologicznych ze środków publicznych. Znaczenie tego zalecenia podkreśla fakt, że traktuje ono środowisko jako wspólne dobro i wskazuje, żeby państwa członkowskie nie dokonywały rozróżnienia pomiędzy zanieczyszczeniem, które oddziałuje na ich terytorium, a zanieczyszczeniem, które oddziałuje na terytorium innego państwa⁴¹. Obecnie konsekwencją przyjęcia PPP jest np. opłata produktowa. Odpowiedzialność cywilna za straty ekologiczne, która z formalnego punktu widzenia jest kategorią prawną, może być ze względu na swoją funkcję prewencyjną uznana za instrument ekonomiczny ochrony środowiska, podobnie jak: opłaty i kary ekologiczne. Pogląd ten jest zasadny, jeśli jednostki gospodarcze odpowiadają za te skutki ekologiczne swojej działalności⁴², które wynikają z normalnego funkcjonowania posiadanych przez nie urządzeń⁴³.

W dziedzinie ochrony środowiska ustawodawca wprowadził wiele zmian. Zmiany te są podyktowane koniecznością dostosowania polskiego porządku prawnego do *acquis communautaire*, ale również zapewnienia zgodności stanu prawnego z obowiązującą w Polsce konstytucją. Przykładem nowej regulacji jest prawo ochrony środowiska⁴⁴, nazywane konstytucją ekologiczną. Stanowi ono, że ten, kto podejmuje działalność mogącą negatywnie oddziaływać na środowisko, jest obowiązany do zapobiegania temu oddziaływaniu (zasada prewencji – art. 6. ust. 1). W celu realizacji tej zasady prawo ochrony środowiska dużo miejsca poświęca procedurom w sprawie ocen oddziaływania na środowisko, m.in. w odniesieniu do przedsięwzięć inwestycyjnych, ale również polityk, strategii, planów i programów.

Zasada „zanieczyszczający płaci” w polskim prawie ochrony środowiska znalazła swoje miejsce w artykule 7. Mówi on, że ten, kto powoduje zanieczyszczenie

³⁹Zalecenie Rady 74/436/Euratom, EWWiS, EWG z dnia 3 marca 1975 r., w sprawie nakładów i działań podejmowanych przez administrację publiczną w kwestiach związanych ze środowiskiem, OJ L 194, 25.07.1975, s. 1.

⁴⁰Zob. *Prawo ochrony środowiska Wspólnoty Europejskiej*, MOŚZNiL, Warszawa 1997, t. I, s. 5.

⁴¹G. Grabowska, *op. cit.*, s. 203.

⁴²Na uwagę zasługują: amerykańska ustawa o odpowiedzialności za efekty środowiskowe i kompensacji wywołanych nimi skutków (CERCLA – *Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act 1980*), japońska ustawa o kompensacji szkód zdrowotnych wywołanych zanieczyszczeniem środowiska i niemiecka ustawa o odpowiedzialności cywilnej za oddziaływania środowiskowe (*Umwelthaftpflichtgesetz 1991*); <http://www.nrc.uscg.mil/cercla>

⁴³B. Fiedor, A. Graczyk, *Odpowiedzialność ekologiczna. Ubezpieczenia ekologiczne – nowy instrument polityki środowiskowej* (I), „Ekoprofit”, nr 9, 2001, s. 32–35.

⁴⁴DzU z 2001 r., nr 62, poz. 627.

środowiska, ponosi koszty usunięcia skutków tego zanieczyszczenia, a ten, kto może spowodować zanieczyszczenie środowiska, ponosi koszty zapobiegania temu zanieczyszczeniu. Zapis ten jest rozwinięciem zasady odpowiedzialności za szkody w środowisku przewidzianej w artykule 86 Konstytucji RP⁴⁵. Nowe prawo ochrony środowiska opiera się na prawie wspólnotowym, jednak jeśli chodzi o problematykę prawną ochrony środowiska morskiego Morza Bałtyckiego, brak w niej podejścia systemowego.

Obok prawa ochrony środowiska Sejm RP uchwalił w 2001 roku wiele ustaw, które stanowią nowe podstawowe źródła prawa ochrony środowiska w Polsce. Są to m.in.: ustawa o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju⁴⁶, prawo wodne⁴⁷, ustawa o substancjach i preparatach chemicznych⁴⁸, ustawa o postępowaniu z substancjami zubożającymi warstwę ozonową⁴⁹, ustawa o rolnictwie ekologicznym⁵⁰, ustawa o odpadach⁵¹, ustawa o opakowaniach i odpadach z opakowań, ustawa o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej i o opłacie depozytowej⁵². Rozwiązania przyjęte w tych regulacjach są w znacznym zakresie oparte na prawie wspólnotowym i umowach międzynarodowych. Właściwe stosowanie i wykonywanie postanowień wspomnianych regulacji prawnych, począwszy od Konstytucji RP, poprzez prawo ochrony środowiska i inne wymienione ustawy po strategię i politykę i inne instrumenty prawne, ma znaczenie dla stanu środowiska morskiego nie tylko w granicach terytorium państwa polskiego, ale w całym obszarze Morza Bałtyckiego.

Nie ulega wątpliwości, iż pomiędzy działaniami ochronnymi podejmowanymi na lądzie a ochroną środowiska morskiego występuje wiele zależności. Styk morze-łąd stanowi nierozzerwalny system antropogeniczno-przyrodniczy. Taki system wymaga odpowiedniego planowania i zarządzania oraz opracowania zintegrowanego systemu zarządzania środowiskiem⁵³. W polskim porządku prawnym kompleksową regulację zarządzania zasobami wodnymi stanowi prawo wodne. Charakteryzuje się podejściem systemowym do korzystania i ochrony wód morskich i śródlądowych przed zanieczyszczeniami. Przepisy tej ustawy mają zastosowanie do wód śródlądowych oraz morskich wód wewnętrznych z wyłączeniem Zatoki

⁴⁵ Art. 86 Konstytucji RP mówi: *Każdy jest obowiązany do dbałości o stan środowiska i ponosi odpowiedzialność za spowodowane przez siebie jego pogorszenie. Zasady tej odpowiedzialności określa ustawa.*

⁴⁶ Dz.U. z 2001 r., Nr 97, poz. 1051.

⁴⁷ Dz.U. z 2001 r., Nr 115, poz. 1229.

⁴⁸ Dz.U. z 2001 r., Nr 11, poz. 84.

⁴⁹ Dz.U. z 2001 r., Nr 52, poz. 537.

⁵⁰ Dz.U. z 2001 r., Nr 38, poz. 452.

⁵¹ Dz.U. z 2001 r., Nr 62, poz. 628.

⁵² Dz.U. z 2001 r., Nr 63, poz. 638 i 639.

⁵³ W ostatnich latach opracowano zintegrowany system zarządzania środowiskiem, tzw. D-P-S-I-R (*Drivers-Pressures-State-Impact-Response*), oparty na pracach OECD, który pozwala na analizę złożonych zależności pomiędzy zmianami ekonomicznymi w badanym rejonie i zmianami w jego środowisku naturalnym.

Gdańskiej. Prawo wodne stosuje się w odniesieniu do morskich wód wewnętrznych Zatoki Gdańskiej oraz wód morza terytorialnego, w zakresie ochrony tych wód przed zanieczyszczeniami pochodzącymi z lądu oraz ochrony przez powodzią (art. 5 i 6).

Istotne miejsce wśród nowych regulacji zajmuje ustawa o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju. Określa ona zasady, tworzące podstawy prawne dla zachowania narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju i racjonalnego gospodarowania tymi zasobami zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju⁵⁴. Ustawa wprowadziła do polskiego ustawodawstwa pojęcie „strategicznych zasobów naturalnych kraju”, zaliczając do nich, obok wód podziemnych, powierzchniowych itd., wody polskich obszarów morskich wraz z pasem nadbrzeżnym i zasobami naturalnymi, zasoby dna i wnętrza ziemi, które znajdują się w granicach tych obszarów (art. 1, pkt 1–5). Ustawa określa podstawowe cele, zadania i obowiązki właściwych organów państwa w zakresie gospodarowania strategicznymi zasobami naturalnymi zgodnie z konstytucyjną zasadą zrównoważonego rozwoju oraz założeniami Agendy 21.

Ustawa o obszarach morskich RP i administracji morskiej określa jedynie ogólne ramy prawne zarządzania obszarami morskimi i nadbrzeżnymi. Wprowadziła ona konstrukcję pasa nadbrzeżnego, który jest złożony z pasa technicznego i pasa ochronnego. Za stan obszarów morskich i pasa technicznego odpowiada terenowa administracja morska. Urzędy morskie mają również wpływ na zagospodarowanie pasa ochronnego. W obu tych pasach ścierają się kompetencje i interesy wielu innych podmiotów. Obserwuje się też brak zasad postępowania i norm bezpieczeństwa w zakresie gospodarowania i oceny stanu pasa nadbrzeżnego. W tym miejscu trudno nie wspomnieć o nowym kodeksie morskim⁵⁵. Jest to regulacja, która w części poświęconej zanieczyszczeniom ze statków nie ma charakteru kompleksowego i generalnie nie wprowadza żadnych zmian. W praktyce oznacza to odwoływanie się nie tylko do odpowiednich postanowień konwencji międzynarodowych czy ustawodawstwa krajowego⁵⁶, ale również poszukiwanie zasad, które nadają kierunki rozwiązywanym w praktyce problemom.

Należy również wspomnieć o II Polityce Ekologicznej Państwa⁵⁷ i *Strategii rozwoju zrównoważonego – Polska 2025*⁵⁸. Dokument „II Polityka Ekologiczna Państwa” przyznaje polityce ekologicznej rolę wiodącą wśród polityki gospodarczej i społecznej, mówiąc, że: *realizacja głównego celu polityki ekologicznej państwa,*

⁵⁴ Zob. art. 5 Konstytucji RP.

⁵⁵ Dz.U. z 2001 r., Nr 138, poz. 1545.

⁵⁶ Ustawa o zapobieganiu zanieczyszczeniu morza przez statki, oparta m.in. na konwencji MARPOL i helsińskiej, Dz.U. z 1995 r., Nr 47, poz. 243.

⁵⁷ <http://www.mos.gov.pl>

⁵⁸ *Polska 2025 – długookresowa strategia trwałego i zrównoważonego rozwoju* – dokument składa się z następujących części: Cele polityki społeczno-gospodarczej; Wizja Polski 2025; Społeczeństwo; Gospodarka; Środowisko; Trendy rozwojowe świata a wyzwania dla Polski; Globalizacja; Procesy demograficzne; Kształtowanie środowiska naturalnego; Perspektywy światowego wzrostu; Gospodarka i społeczeństwo Polski u progu XXI wieku; Możliwości rozwoju; bariery i trudności; Kierunki działań <http://www.mos.gov.pl>

*jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego mieszkańców wymaga (...) ekologizacji polityk sektorowych. Chodzi tu o spójność i integralność wszystkich rodzajów polityki z polityką ekologiczną, które to rodzaje działalności politycznej odnoszą się do poszczególnych dziedzin działalności oraz wywierają bezpośredni lub pośredni (zwłaszcza niekorzystny) wpływ na środowisko i zasoby naturalne w Polsce. W dokumencie *Polska 2025* zakłada się znaczną poprawę jakości wód przybrzeżnych Morza Bałtyckiego, mają one uzyskać stan czystości charakterystyczny dla warunków naturalnych. Podkreśla się, że zarządzanie przestrzenią powinno służyć zapewnieniu właściwych relacji między potrzebami człowieka i ochrony przyrody⁵⁹. Pozostaje wierzyć, że pomimo zaliczenia tych dokumentów do „prawa miękkiego” (*soft law*), spełnią pokładane w nich nadzieje.*

THE RIGHT TO BALANCED DEVELOPMENT:
THE PRINCIPLE OF PREVENTION
AND „THE POLLUTER PAYS” IN THE SYSTEM
OF PROTECTING THE MARITIME ENVIRONMENT
(CONTEMPORARY TENDENCIES IN INTERNATIONAL,
COMMUNITY AND NATIONAL LAW)
(Summary)

One of the most important challenges of our times is to attain balanced development. The author of this article considers issues connected with balanced development in the context of protecting the maritime environment. Two principles

⁵⁹ Obszar przybrzeżny to integralna całość, niezależnie od granic krajowych i międzynarodowych. W tym obszarze procesy naturalne i skutki działalności człowieka są ze sobą ściśle powiązane. Najważniejszymi funkcjami spełnianymi przez strefy przybrzeżne morza i ich „częstki” – „*waterfronty*” – są funkcje: ochronne, rekreacyjne i turystyczne, gospodarcze i mieszkaniowe. Dlatego też w obszarze przybrzeżnym powinien obowiązywać szczególny model zintegrowanego zarządzania, zważywszy na fakt, że funkcje te pozostają we wzajemnych konfliktach. Funkcje gospodarcze, mieszkaniowe i rekreacyjne mogą być realizowane tylko wtedy, gdy funkcje ochronne brzegu będą prawidłowo spełniane. Założeniem projektu *Waterfront Urban Development* było osiągnięcie jego celów w pięciu etapach: tworzenia wizji, planowania, konsultacji, implementacji projektu i kooperacji pomiędzy miastami partnerskimi projektu. W projekcie WUD do generalnych korzyści wynikających ze współpracy zalicza się m.in. integrację lokalnej społeczności wokół realizacji programu rozwoju miasta w obszarze „*waterfrontu*”; partnerską współpracę podmiotów lokalnych i władz miasta, organizacji publiczno-prywatnych i ekspertów. W projekcie podkreśla się, iż wymiernym rezultatem działania jest stworzenie „sieci” współpracy i współdziałania w regionie Morza Bałtyckiego, jak również dystrybucja „najlepszych praktyk” w zakresie: planowania przestrzennego i rozwoju, budowania strategii rozwoju, lokalnych Agend 21, zarządzania i turystyki, wymiany doświadczeń i kooperacji sieciowej oraz instrumentów współpracy w ramach zintegrowanego zarządzania obszarami przybrzeżnymi; *Waterfront Urban Development, A Network of Cities in the Baltic Sea Region, From Visions to Action, INTERREG IIC, s. 1–69.*

are most important here: the principle of prevention and the principle that the polluter pays.

The principle of prevention has the highest place in the catalogue of the principles of international environmental protection law. It is based on the concept that environmental protection aims are best achieved through proactive policies. Alongside prevention, the principle that the polluter pays has an important role in trying to attain balanced development. This principle refers to the fact that the person that causes environmental damage must cover the costs of this.