

# Magdalena Sitek

---

## Ochrona środowiska naturalnego w basenie Morza Śródziemnego : inicjatywa Komisji Europejskiej "Horyzont 2020"

---

Studia Prawnoustrojowe nr 24, 193-205

---

2014

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

**Magdalena Sitek**

Katedra Praw Człowieka i Prawa Europejskiego

Wydział Prawa i Administracji UWM

## **Ochrona środowiska naturalnego w basenie Morza Śródziemnego. Inicjatywa Komisji Europejskiej „Horyzont 2020”**

### **1. Dynamiczny rozwój sektora usług turystycznych w basenie Morza Śródziemnego**

Przyjazny klimat oraz konfiguracja terenu sprawia, że basen Morza Śródziemnego jest nie tylko kolebką europejskiej cywilizacji, ale również światowej turystyki. Ludzie od dawna podróżowali nie tylko w celach handlowych, religijnych, ale również wypoczynkowych czy zdrowotnych. Zachowały się liczne pozostałości po ośrodkach uzdrowiskowych i wypoczynkowych z czasów greckich i rzymskich. Początkowo, a praktycznie aż do końca XIX wieku, oferta turystyczna skierowana była zasadniczo do przedstawicieli najbogatszych warstw społeczeństwa. Dużą popularnością cieszyły się wyjazdy do tzw. wód, czyli do uzdrowisk. W konsekwencji infrastruktura turystyczna ograniczała się do wszelkiego rodzaju sanatoriów rozrzuconych po wyspach Morza Śródziemnego oraz wspaniałych willi w ciekawych klimatycznie i krajobrazowo miejscach (np. *villa Romana* na Sycylii nieopodal miejscowości Pizza Armerina)<sup>1</sup>.

Rozwój turystyki rozpoczął się po II wojnie światowej, co było powiązane z tworzeniem społeczeństwa masowego oraz wprowadzeniem nowych, szybszych środków transportu, w szczególności samolotów dalekosiężnych oraz budową sieci autostrad. W skali makro ruch turystyczny wzmożł się w szczególności w basenie Morza Śródziemnego. W 2004 r. przebywało tam 30% turystów całego świata. Roczny przyrost turystów wynosi 2,2%. W liczbach

---

<sup>1</sup> Więcej o turystyce w starożytnym Rzymie zob. U.E. Paoli, *Das Leben in Alten Rom*, Bern 1948, s. 92 nast.

bezwzględnych liczba turystów w basenie Morza Śródziemnego do roku 2025 wzrośnie do 350 milionów w sezonie letnim. Najwięcej z nich pochodzi z takich krajów, jak Francja, Hiszpania, USA, Chiny czy Włochy. Polska znajduje się na 15 miejscu<sup>2</sup>.

Powyższe dane należy widzieć w kontekście coraz dynamiczniej rozwijającego się sektora usług turystycznych oraz potrzebnej infrastruktury, która obejmuje hotele, drogi, transport i inne urządzenia potrzebne dla obsługi ruchu turystycznego. Basen Morza Śródziemnego można traktować makroregion świata, który posiada swoją własną charakterystykę, niezależnie od ustroju politycznego czy przynależności do poszczególnych państw<sup>3</sup>.

Rozwój sektora usług turystycznych niesie ze sobą efekty pozytywne i negatywne. Do pozytywnych należy zaliczyć znaczące ograniczenie bezrobocia, wzrost poziomu życia lokalnej ludności, a przede wszystkim rozwój gospodarczy państw i regionów położonych w tym basenie. Turystyka jest jedynym sektorem gospodarczym odnotowującym wzrost liczby miejsc pracy. Przykładem pozytywnego wpływu turystyki na rozwój gospodarki, a zwłaszcza rynku pracy są takie kraje, jak Turcja, Grecja, Tunezja, Egipt, Izrael. Do negatywnych konsekwencji należy zaliczyć pogłębianie różnicowania w poziomie rozwoju gospodarczego poszczególnych państw i regionów (szybciej rozwijają się regiony turystyczne) oraz degradację środowiska naturalnego. Dla potrzeb naszego wywodu ograniczę się do drugiego aspektu tj. negatywnego wpływu turystyki na stan środowiska naturalnego.

Degradacja środowiska wywołana rozwojem turystyki występuje nie tylko w państwach czy regionach słabo rozwiniętych gospodarczo, ale również w państwach o wysokim stopniu rozwoju gospodarczego, jak Francja, Włochy czy Hiszpania. Przykładem może być zabudowanie setek kilometrów wybrzeża Morza Śródziemnego w sposób ciągły, np. od Wenecji do Pescary, od Genui do Marsylii, oraz całe wybrzeże katalońskie, gdzie w sposób stały doszło do zubożenia istniejącej wcześniej różnorodności biologicznej, a tym samym do naruszenia istniejących tam biosystemów. Od ponad 30 lat podejmowane są różne działania zmierzające do powstrzymania degradacji środowiska w tym regionie.

Wypracowana polityka zrównoważonego rozwoju oraz koncepcja zrównoważonej turystyki w prawie i praktyce Unii Europejskiej nie była aplikowana jednakowo nie tylko w krajach partnerskich, ale również w wielu regionach Unii. Czynniki ekonomiczne, polityczne i społeczne nie zawsze pozwalały na

---

<sup>2</sup> Dane podają za T. Tirelli, *La domanda di turismo culturale e ambientale: le tendenze nell'area del Mediterraneo*, [online] <[www.dps.mef.gov.it/documentazione/qsn/seminari/28\\_sett\\_05/5\\_tirelli.pdf](http://www.dps.mef.gov.it/documentazione/qsn/seminari/28_sett_05/5_tirelli.pdf)>, dostęp: 5.02.2008.

<sup>3</sup> Zob. J. Poniedziałek, *Rola władz regionalnych w procesach kreowania pozaekonomicznych czynników rozwoju regionalnego*, [w:] A. Organiściak-Krzykowska, B. Balcerzak-Paradowska (red.), *Spółeczno-ekonomiczne problemy regionów*, Olsztyn 2011, s. 146.

uwzględnienie potrzeb środowiska naturalnego. Stąd Komisja Europejska wyszła z inicjatywą „Horyzont 2020”, celem której jest synergia działań państw Unii i państw partnerskich w zakresie ochrony środowiska, a zwłaszcza zmniejszenie zanieczyszczenia basenu Morza Śródziemnego przy wykorzystaniu istniejących już instrumentów prawnych, finansowych i organizacyjnych.

## 2. Działania poprzedzające utworzenie inicjatywy „Horyzont 2020”

Pierwszym korkiem w kierunku stworzenia inicjatywy „Horyzont 2020” była konwencja barcelońska. W 1995 r. w Barcelonie przedstawiciele państw UE podpisali Konwencję o partnerstwie między krajami położonymi wzdłuż wybrzeża Morza Śródziemnego<sup>4</sup>. Jej celem było wprowadzenie politycznego dialogu między państwami na temat ekonomicznego rozwoju oraz współpracy w wymiarze społecznym kulturowym i ludzkim w basenie Morza Śródziemnego<sup>5</sup>.

Kolejnymi etapami do stworzenia inicjatywy „Horyzont 2020” były liczne konferencje z udziałem przedstawicieli państw basenu Morza Śródziemnego. Podczas spotkania ministrów państw UE położonych w obrębie Morza Śródziemnego w 1997 r. w Helsinkach stwierdzono duży postęp w realizacji współpracy na polu ochrony środowiska, co znalazło odzwierciedlenie w dokumencie *Short and Medium-term Priority Environmental Action Programme* (SMAP). Dalszą konieczność współpracy na tym polu wyrażono w 2002 r. w Atenach podczas drugiej konferencji ministrów ds. wody państw UE. Położono wówczas nacisk na realizację założeń polityki zrównoważonego rozwoju, zdefiniowanej podczas światowego szczytu w 2002 r. w Johannesburgu. Podczas tego spotkania wyrażono uznanie dla dotychczasowych osiągnięć przy realizacji Śródziemnomorskiego Planu Działania (*Mediterranean Action Plan* – MAP). Największe jednak znaczenie dla kształtu inicjatywy „Horyzont 2020” miało trzecie spotkanie ministrów odpowiedzialnych za gospodarkę wodną (3<sup>rd</sup> Conference of the Water Directors of the Euro-Mediterranean and South Eastern European Countries – EMWDF), które odbyło się w Atenach w dniach 6–7 listopada 2006 r. Podczas tego spotkania zajmowano się sprawami stanu wody w tym obszarze, w szczególności nad krokami zmierzającymi do zachowania obecnego stanu faktycznego obszaru Morza Śród-

---

<sup>4</sup> Konwencja o Ochronie Środowiska Morskiego i Regionu Przybrzeżnego Morza Śródziemnego.

<sup>5</sup> Zob. O. Costa, *Dos Barcelonas para un mar: La transformación de la cooperación ambiental en el Mediterráneo*, „Documentos CIDOB. Mediterráneo y Oriente Medio” 2008, nr 10, s. 1.

ziemnego. Uczestnicy tego spotkania uświadomili sobie potrzebę podejmowania wspólnych działań, przekraczających możliwości finansowe i logistyczne jednego kraju, w celu ratowania zasobów wodnych Morza Śródziemnego. Działania te winny być podejmowane zarówno przez podmioty publiczne, jak i prywatne

Kolejnym etapem w doprecyzowaniu treści inicjatywy „Horyzont 2020” był szczyt, który odbył się 20 listopada 2006 r. w Kairze, gdzie przyjęto *Cairo Declaration of the Euro-Mediterranean Ministerial Conference on the Environment*. W dokumencie tym potwierdzono postanowienia przyjęte na spotkaniach wcześniejszych, zwłaszcza w konwencji barcelońskiej z 1995 r. Ponadto podkreślono konieczność podjęcia wspólnych działań zmierzających do ograniczenia zanieczyszczeń Morza Śródziemnego pochodzących ze źródeł lądowych, w tym z infrastruktury turystycznej. Konieczna zatem stała się realizacja założeń zrównoważonego rozwoju zarówno przez państwa, jak i regiony czy podmioty prywatne. Taka wytyczna wynikała z widocznego konfliktu pomiędzy ekonomią a polityką zrównoważonego rozwoju w basenie Morza Śródziemnego<sup>6</sup>.

Z inicjatywy rządu Algierii Zgromadzenie Narodów Zjednoczonych 23 grudnia 2003 r. na mocy rezolucji 58/211 ogłosiło rok 2006 Międzynarodowym Rokiem Pustyni i Pustynnienia (*International Year of deserts and desertification*). Miało to ogromne znaczenie dla południowych wybrzeży basenu Morza Śródziemnego, gdzie z jednej strony zachodzi ekspansja Sahary, a z drugiej procesy pustynnienia pogłębiane są przez nadmierny i nieodpowiednio zarządzany rozwój infrastruktury turystycznej. Stąd konieczne jest podjęcie działań zmniejszających do zahamowania tych procesów.

Sama inicjatywa „Horyzont 2020” została przyjęta podczas spotkania ministrów państw basenu Morza Śródziemnego w Barcelonie 29 listopada 2005 r. zorganizowanego z okazji dziesiątej rocznicy partnerstwa eurośródziemnomorskiego. Wówczas potwierdzono proces zacieśniania partnerstwa i współpracy na rzecz ochrony zasobów Morza Śródziemnego oraz przyjęto pięcioletni program prac (*Five Year Work Programme for the Euro-Mediterranean Partnership*) określony jako inicjatywa „Horyzont 2020”<sup>7</sup>.

Działania Unii Europejskiej w zakresie ochrony środowiska w obszarze basenu Morza Śródziemnego zostały określone również w Zielonej Księdze *Przyszła unijna polityka morska: europejska wizja oceanów i mórz* z dnia 7 czerwca 2006 r. oraz w komunikacie Komisji *Strategia tematyczna dotycząca ochrony i zachowania środowiska morskiego* z dnia 24 października 2005 r.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Zob. M. Jerch, L.V. Alejandro, E. Gonzalo, *De Barcelona a Luxemburgo: la política euro-mediterránea*, „Política Exterior” 2005, s. 59–70.

<sup>7</sup> „Dziesiąta rocznica partnerstwa eurośródziemnomorskiego: program prac mający na celu sprostanie wyzwaniom najbliższych pięciu lat” COM (2005) 139 wersja ostateczna.

<sup>8</sup> COM (2005) 504 wersja ostateczna.

Podstawę prawną dla inicjatywy „Horyzont 2020” stanowi komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego z dnia 5 września 2006 r. „Ustanowienie Strategii dotyczącej środowiska dla obszaru Morza Śródziemnego”<sup>9</sup>. Wydanie tego aktu prawnego było poprzedzone badaniami naukowymi i analizą przypadków, dzięki którym stwierdzono nieefektywność dotychczasowych działań. Wyjątkowy ekosystem tego basenu morskiego nadal ulega degradacji. Do 2025 r. planuje się zabudowane do 50% linii brzegowej Morza Śródziemnego, co przyczyni się do jeszcze większej niż obecnie degradacji środowiska morskiego. Największe zagrożenie dla ekosystemów pochodzi z Egiptu, Algierii i Maroka. Dotychczasowe działania, pomimo niskiej skuteczności, pozwoliły jednak określić przyczyny degradacji i sposoby walki. Dotyczy to również sektora usług turystycznych<sup>10</sup>.

Analiza przypadków wskazuje na spychanie potrzeby ochrony środowiska morskiego i terenów nabrzeżnych na plan dalszy w hierarchii podstawowych priorytetów polityki poszczególnych państw. Na pierwszym miejscu znajduje się efekt ekonomiczny, zaś założenia polityki zrównoważonego rozwoju, wypracowane podczas szczytu Ziemi w Rio de Janeiro z 1992 r., nie są w ogóle albo nie w pełni realizowane.

Państwa położone w basenie Morza Śródziemnego można podzielić na te, które w dużej mierze przestrzegają zasady polityki zrównoważonego rozwoju (np. Włochy, Francja, Hiszpania) i te, które dążą do stopniowego wdrożenia tych zasad w życie (np. Grecja, Turcja, Portugalia, Izrael). Wiele jednak państw położonych na południowej stronie basenu nie posiada innych bogactw naturalnych poza dogodnymi warunkami do rozwoju turystyki. Brak odpowiedniego wsparcia finansowego dla tych krajów powoduje, że rozwój infrastruktury turystycznej znacząco szkodzi środowisku morskemu.

### 3. Cele inicjatywy „Horyzont 2020”

Podstawowym celem inicjatywy „Horyzont 2020” jest stworzenie spójnego systemu ochrony środowiska naturalnego we wszystkich obszarach aktywności gospodarczej, szczególnie w zakresie budowy i rozbudowy infrastruktury turystycznej. Konieczność ta jest pochodną świadomości, że zanieczyszczenia przemieszczają się niezależnie od granic. Stąd istnieje współzależność między krajami położonymi w basenie Morza Śródziemnego, a ponadto zasoby naturalne, takie jak woda, powietrze, gleba i bioróżnorodność, są powiązane w złożone ekosystemy, między którymi istnieją niezliczone współzależności wymagające zintegrowanego i skoordynowanego działania<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> COM(2006) 475 wersja ostateczna.

<sup>10</sup> Zob. [online] <[www.metap.org/main.php?id\\_menu=12](http://www.metap.org/main.php?id_menu=12)>, dostęp: 8.02.2008.

<sup>11</sup> A. Abrantes, *Plano do Turismo Espanol Horizonte 2020, Cogitur*, „Journal of Tourism Studies“ 2009, nr 2(2), s. 67–77.



Wobec powyższego należy stwierdzić, że obszar Morza Śródziemnego może być chroniony jedynie poprzez spójny system ochrony i odnowy środowiska obejmujący cały region. Organem odpowiedzialnym za realizację tej polityki w basenie Morza Śródziemnego jest Komisja Europejska. Do podstawowych celów współpracy Komisji z krajami basenu Morza Śródziemnego w dziedzinie środowiska należą:

1. Wspieranie krajów partnerskich w tworzeniu dobrze działających instytucji zajmujących się środowiskiem, rozwijanie solidnej i skutecznie wdrażanej polityki w dziedzinie środowiska, a także ustanowienie podstawy prawnej umożliwiającej włączanie kwestii związanych ze środowiskiem do polityk sektorowych, w tym sektora usług turystycznych.

2. Doprowadzenie do znacznego obniżenia poziomu zanieczyszczenia w całym regionie, przynoszącego odpowiednie korzyści dla zdrowia, a także ograniczenie wpływu niekontrolowanej działalności na nasze środowisko naturalne.

3. Wspieranie przygotowania administracji zajmującej się środowiskiem do postępowania w sytuacjach kryzysowych, obejmujących zarówno zagadnienia punktowe, jak i kwestie dotyczące środowiska o charakterze długoterminowym.

4. Upowszechnianie bardziej zrównoważonego (ekonomicznie efektywnego, dostosowanego do potrzeb społecznych i ekologicznie wydajnego) wykorzystania gruntów i obszarów morskich w regionie Morza Śródziemnego.

5. Promowanie zwiększania roli społeczeństwa obywatelskiego, w którym obywatele mają dostęp do informacji na temat środowiska, uczestniczą w procesie decyzyjnym w kwestiach środowiska i mają coraz większą świadomość kwestii środowiskowych.

6. Wspieranie współpracy regionalnej wśród krajów partnerskich dla osiągnięcia tych celów.

Cele inicjatywy „Horyzont 2020” wskazują na możliwość pogodzenia ze sobą interesów gospodarczych i ochrony środowiska, w dalszej kolejności celów politycznych i społecznych, które w wielu wypadkach wydają się być sprzeczne. Spójna polityka zrównoważonego rozwoju wszystkich krajów basenu Morza Śródziemnego, również tych spoza UE, pozwoli na podejmowanie wielu cennych działań zmierzających do ochrony środowiska w sektorze usług turystycznych<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Zob. G. Escribano, L. Alejandro, *La Unión Mediterránea: una unión en busca de proyecto*, „Documento de Trabajo” 2008, nr 3, s. 3 nast.

## 4. Środki konieczne do osiągnięcia celów inicjatywy „Horyzont 2020”

Realizacja działań podejmowanych w ramach inicjatywy „Horyzont 2020” wymaga stosowania odpowiednich środków. Komisja Europejska wykorzystuje instrumenty finansowe, dialog, poprawę koordynacji oraz przeniesienie, dostosowanie i wykorzystanie doświadczeń.

### 4.1. Pomoc finansowa

Pomoc finansowa dla działań w basenie Morza Śródziemnego może pochodzić z funduszy europejskich, pożyczek udzielnych przez międzynarodowe instytucje finansowe, środków darczyńców oraz wkładów własnych państw i regionów.

Do finansowania działań inicjatywy „Horyzont 2020” stosowany jest również Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa<sup>13</sup>. Wybór tego projektu wynika z konieczności podejmowania wspólnych działań w obszarze basenu Morza Śródziemnego przez państwa członkowskie UE i inne kraje partnerskie (ENP). Projekty zaś muszą mieć wyraźny związek z europejską polityką sąsiedztwa, partnerstwem eurośródziemnomorskim (EMP) i przyjętymi planami działań ENP.

Innym programem wykorzystywanym do realizacji działań tej inicjatywy jest program tematyczny „Środowisko i zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi, w tym energią (ENRTP)”. Z tego programu mogą być finansowane działania ogólnosiwiatowe realizowane w obrębie Morza Śródziemnego.

Strumień finansowania z funduszy europejskich inicjatyw proekologicznych w sektorze usług turystycznych jest zbyt słaby, aby objąć wszystkie działania w basenie Morza Śródziemnego, stąd konieczne jest wsparcie pochodzące z pożyczek udzielanych przez międzynarodowe instytucje finansowe (IFIs), wkładów innych darczyńców, zasobów krajowych i innych źródeł.

Wskazanie przez Komisję Europejską na różne sposoby finansowania działań w ramach inicjatywy „Horyzont 2020” ma na celu maksymalizację efektów katalitycznych. Mianowicie chodzi o to, aby strumień finansowy efektywnie

<sup>13</sup> Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa (EISP) stanowi inicjatywę Komisji Europejskiej, której zasadniczym celem jest rozwój współpracy pomiędzy Unią Europejską a państwami partnerskimi spoza UE poprzez zapewnienie zintegrowanego i zrównoważonego rozwoju regionalnego. Zasięg terytorialny: Algieria, Armenia, Azerbejdżan, Białoruś, Egipt, Gruzja, Izrael, Jordania, Liban, Libia, Mołdawia, Maroko, Autonomia Palestyńska, Syria, Tunezja, Ukraina. Kluczowe obszary wsparcia w ramach tego programu, ważne z punktu widzenia inicjatywy „Horyzonty 2020”: to: promowanie dialogu politycznego i reform, wzmocnienie instytucji krajowych i innych instytucji odpowiedzialnych za przygotowanie i efektywne wdrażanie polityk, promowanie ochrony środowiska i dobrego zarządzania zasobami naturalnymi, wspieranie współpracy transgranicznej oraz promowanie zrównoważonego rozwoju ekonomicznego, społecznego i środowiskowego w regionach przygranicznych. Zob. [online] <[www.interreg.gov.pl/20072013/instrument+sasiedztwa/](http://www.interreg.gov.pl/20072013/instrument+sasiedztwa/)>, dostęp: 11.02.2008.



wspierał działania zsynchronizowane w zakresie pomocy technicznej i dopłat do oprocentowania. W ten sposób Komisja dąży do podniesienia poziomu wsparcia w formie pożyczek. Wspierane również winny być dofinansowania działań na rzecz tworzenia zdolności administracyjnych, bez których nie jest możliwe prowadzenie działań zintegrowanych w całym basenie Morza Śródziemnego.

#### 4.2. Pogłębianie dialogu i świadomości ekologicznej

Jednym z instrumentów realizacji wspólnotowej polityki ekologicznej w działaniach gospodarczych, w tym i w turystyce, jest kreowanie dialogu i określonych zachowań proekologicznych podmiotów prowadzących działalność gospodarczą. Poprzez dialog kształtowana jest świadomość potrzeby ochrony środowiska. Sensybilizacja społeczeństwa, tj. tworzenie wrażliwości społecznej na problemy ekologiczne w działalności gospodarczej, w tym i w turystyce, winna zmierzać do ugruntowania przekonania o konieczności takiego wykorzystywania środowiska, aby nie uległo ono degradacji i mogło służyć następnym pokoleniom<sup>14</sup>. Wspólnotowa polityka w zakresie sensybilizacji społeczeństwa na problemy ekologiczne zaczęła kształtować się już w pierwszym wspólnotowym programie działania w zakresie środowiska naturalnego. W części drugiej tego programu rozdział szósty został poświęcony sposobom uwrażliwienia społeczeństwa na problemy ekologiczne<sup>15</sup>.

Unia Europejska włącza się w dialog polityczny z krajami partnerskimi poprzez partnerstwo eurośródziemnomorskie i europejską politykę sąsiedztwa. W celu ułatwienia tego dialogu w ciągu ostatnich lat utworzona została formalna struktura posiedzeń podkomitetów na mocy dwustronnych układów stowarzyszeniowych. Celem tych działań jest podniesienie świadomości zagadnień środowiskowych również poza ministerstwami ds. środowiska (w szczególności odpowiedzialnymi za planowanie i finanse) oraz włączanie zagadnień środowiskowych do wszystkich polityk sektorowych, w tym polityki sektora usług turystycznych.

Rozwój dialogu i świadomości ekologicznej sprawiają, że działania Komisji w krajach trzecich obszaru Morza Śródziemnego muszą zgadzać się z celami europejskiej polityki sąsiedztwa i wszelkimi zobowiązaniami prawnymi wobec krajów trzecich, które wynikają z istoty prawa UE. Ważną rolę odgrywają tutaj zobowiązania międzynarodowe wynikające m.in. z Johannesburgskiego Planu Działania przyjętego podczas Światowego Szczytu w sprawie Zrównoważonego Rozwoju w 2002 r. W świetle tych celów i zobowiązań najważniejsze są działania mające na celu poprawę systemu zarządzania

<sup>14</sup> Zob. Z. Cienko, J.M. Dołęgi, *Ochrona środowiska i edukacja ekologiczna w Unii Europejskiej i Polsce*, Olecko 2003, s. 12.

<sup>15</sup> Zob. M. Sitek, *Polityka ochrony środowiska w sektorze usług turystycznych w świetle prawa Unii Europejskiej*, Olsztyn 2007, s. 174.

środowiskiem, rozwiązywanie specyficznych problemów dotyczących środowiska oraz promowanie międzynarodowej i regionalnej współpracy w tym zakresie. Ważną rolę odgrywa również konwencja barcelońska oraz plan działania dotyczący inicjatywy na rzecz środowiska opracowany w ramach Nowego Partnerstwa dla Rozwoju Afryki (NEPAD) i Unii Afrykańskiej (AU). Z tymi organizacjami Unia Europejska utrzymuje stały dialog od kilku lat<sup>16</sup>.

Do kształtowania świadomości ekologicznej włączają się organizacje pozarządowe. Biorą one udział w rozwijaniu i wdrażaniu polityki w dziedzinie środowiska, podejmując często działania, którymi agencje rządowe nie chcą się zająć lub nie są w stanie interweniować. Problemem podstawowym jest jednak fakt, że organizacji pozarządowych nie ma zbyt wiele w omawianym regionie, zwłaszcza w krajach południowego wybrzeża basenu Morza Śródziemnego. Stąd Komisja Europejska zobowiązała się do wspierania tworzenia i funkcjonowania regionalnych sieci organizacji pozarządowych oraz nawiązywania kontaktów w celu wzmacniania społeczeństwa obywatelskiego poprzez opracowanie spójnego podejścia regionalnego i wymianę dobrych praktyk.

### 4.3. Mechanizmy poprawy koordynacji

Jedną z podstawowych polityk Unii jest polityka spójności. Działania podejmowane przez Komisję i inne organy Unii winny być ze sobą skoordynowane tak, aby nie zachodziły na siebie. Konieczne jest zatem, aby Komisja – jako główny organ odpowiedzialny za politykę partnerstwa w basenie Morza Śródziemnego – ściśle współpracowała z różnymi partnerami i zadbała o to, by jej działania były ukierunkowane na dziedziny, w których może wnieść wyrażną wartość dodaną. Podstawę prawną dla działań polityki spójności Komisji w tym regionie stanowi plan działania na rzecz Morza Śródziemnego (MAP)<sup>17</sup> oraz program działania Komisji Europejskiej podpisany w 2005 r. Te akty prawne pozwalają na:

- wdrażanie Europejskiej Strategii Morskiej;
- wdrażanie Europejskiej Strategii na rzecz Zintegrowanego Zarządzania Strefą Przybrzeżną (ICZM) oraz zagwarantowanie spójności z bieżącymi pracami nad protokołem ICZM w ramach konwencji barcelońskiej;
- realizację celów związanych z zapobieganiem zanieczyszczeniom oraz ochroną bioróżnorodności.

Polityka spójności wymaga kontynuacji współpracy pomiędzy Bankiem Światowym a Europejskim Bankiem Inwestycyjnym w ramach Europejskiego Programu Wsparcia Technicznego dla obszaru Morza Śródziemnego (ME-TAP). Ponadto protokoły uzgodnień z międzynarodowymi instytucjami finansowymi są w pełni wykorzystywane do zapewnienia lepszej koordynacji

<sup>16</sup> KOM (2006) 475 wersja ostateczna.

<sup>17</sup> Śródziemnomorski Plan Działania został opracowany w 1975 r. w Barcelonie przy współudziale 16 krajów pod auspicjami Programu Środowiskowego ONZ (UNEP).

działań w dziedzinie środowiska w basenie Morza Śródziemnego. Ważne jest również podjęcie kroków mających na celu wzmocnienie współpracy z Funduszem na rzecz globalnego środowiska (GEF) oraz ze Strategicznym Funduszem Inwestycyjnym<sup>18</sup>.

Współpraca pomiędzy tymi instytucjami oraz różnymi darczyńcami została wzmocniona poprzez utworzenie Grupy Sterującej „Horyzont 2020”. W ten sposób zapewniono lepszą koordynację pomiędzy działaniami promowanymi w ramach siódmego programu ramowego na rzecz badań naukowych i technologii (FP7) oraz działaniami w ramach zewnętrznego instrumentu UE, z uwzględnieniem potrzeby tworzenia zdolności administracyjnych i infrastruktury badawczej oraz wykorzystania badań naukowych.

#### 4.4. Przeniesienie i wykorzystanie doświadczenia UE

Unia Europejska posiada najbardziej rozwiniętą politykę ochrony środowiska. Wyznacznikiem tego jest istnienie spójnego systemu uregulowań prawnych ochrony środowiska naturalnego oraz szeregu instytucji *sensu stricto* odpowiedzialnych za stan środowiska. Unia posiada spore doświadczenie z łączeniu ze sobą różnych polityk, także ochrony środowiska z polityką rozwoju gospodarczego, w tym i sektora usług turystycznych. Bogaty dorobek Unii w tym zakresie może być przedmiotem dzielenia się doświadczeniami z innymi krajami i organizacjami.

Podstawowym środkiem przekazu doświadczeń jest program Instrument Pomocy Technicznej i Wymiany Informacji (TAIEX), który m.in. wspiera tworzenie zdolności administracyjnych w krajach kandydujących i innych krajach południowo-wschodniej Europy, umożliwia ukierunkowane przekazywanie doświadczenia oraz wiedzy fachowej UE w dziedzinie środowiska stosownie do potrzeb krajów partnerskich poprzez działania takie jak warsztaty, wizyty studyjne i wizyty ekspertów w określonych krajach. Do przekazywania doświadczeń Unii Europejskiej innym krajom służy program LIFE oraz program działań krótko- i średnioterminowych SMAP. Dzięki tym programom możliwe stało się pomyślne wdrożenie wielu projektów w dziedzinie środowiska. Z doświadczeń tych korzystać mogą kraje partnerskie i zainteresowane strony.

Proces przekazywania doświadczeń obejmuje również wymianę wyników badań naukowych prowadzonych nad środowiskiem naturalnym, osiągniętych głównie dzięki 5. i 6. Programowi ramowemu. W ramach tych programów realizowano liczne projekty o szczególnym znaczeniu dla obszaru Morza Śródziemnego, m.in. dotyczące rozwiązywania problemów z wodą na podsta-

---

<sup>18</sup> Działania pomiędzy tymi instytucjami zostały też ukazane w Komunikacie Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego pt. *Ustanowienie Strategii dotyczącej środowiska dla obszaru Morza Śródziemnego*. KOM (2006) 475 wersja ostateczna.

wie części Inicjatywy Wodnej UE odnoszącej się do basenu Morza Śródziemnego, a także obejmujące przypadkowe zanieczyszczenie wód morskich, badania wód morskich i przybrzeżnych oraz skutki zmiany klimatu. Wyniki projektów są ogólnodostępne i korzystać z nich mogą wspólnie kraje partnerskie i Komisja za pośrednictwem istniejących sieci i narzędzi rozpowszechniania informacji, w tym Internetu.

Największe znaczenie ma wymiana doświadczeń w zakresie zarządzania rozwojem sektora usług turystycznych w basenie Morza Śródziemnego. To właśnie w polityce Unii dotyczącej tego obszaru zrodziło się pojęcie „zrównoważona turystyka”<sup>19</sup>. Główne jej założenia zostały zawarte w dokumencie „Podstawowe kierunki dotyczące zrównoważonego rozwoju turystyki europejskiej”<sup>20</sup>. Ponadto została utworzona grupa ekspertów ds. zrównoważonego rozwoju turystyki (TSG) z udziałem przedstawicieli zrzeszeń przemysłu, związków zawodowych, miejscowości turystycznych oraz administracji państw członkowskich i organizacji międzynarodowych.

## 5. Działania podejmowane w ramach inicjatywy „Horyzont 2020”

Inicjatywa „Horyzont 2020” opiera się na istniejących instytucjach i dotychczas osiągniętych wynikach. Wypełnia braki dotychczasowych działań, przynosząc wartość dodaną tam, gdzie to możliwe. Realizowana jest w ramach istniejących i stworzonych instrumentów polityki w dziedzinie środowiska oraz wspiera wdrażanie podjętych w ramach konwencji barcelońskiej zobowiązań dotyczących zmniejszenia zanieczyszczeń. Na podstawie rozmów Komisji z różnymi partnerami z obszaru basenu Morza Śródziemnego działania podejmowane w ramach inicjatywy „Horyzont 2020” ułożono w cztery grupy:

1. **Projekty ograniczania zanieczyszczeń** dążą do zmniejszenia ilości odpadów miejskich, ścieków komunalnych i innych zanieczyszczeń pochodzenia przemysłowego. Te właśnie zanieczyszczenia mają największy wpływ na stopień czystości wody w morzu. Nie bez znaczenia jest ograniczenie ilości zanieczyszczeń pochodzących z sektora usług turystycznych. Działania w tym obszarze są podejmowane we współpracy z krajami-beneficjentami, odnośnymi międzynarodowymi instytucjami finansowymi, MAP i innymi uczestnikami.

2. **Środki tworzenia zdolności administracyjnych** mają na celu stworzenie niezbędnych warunków zrównoważonej ochrony środowiska w obszarze Morza Śródziemnego, w tym poprzez rozwój prawodawstwa, two-

<sup>19</sup> Zob. M. Sitek, *Polityka ochrony środowiska...*, s. 36 i nast.; D. Pyć, *Prawo zrównoważonego rozwoju*, Gdańsk 2006, s. 45.

<sup>20</sup> KOM (2003) 716.

rzenie instytucji oraz wsparcie władz lokalnych i społeczeństwa obywatelskiego. Szczególną uwagę poświęca się środkom tworzenia zdolności administracyjnych na poziomie lokalnym. Działania te wykraczają poza trzy sektory priorytetowe związane ze zmniejszeniem poziomu zanieczyszczenia.

3. **Badania naukowe** zmierzają do tworzenia, dzielenia i przekazywania wiedzy naukowej wspierającej cele inicjatywy „Horyzont 2020”. Działania obejmą szerzenie wiedzy zdobytej w ramach najnowszych programów badawczych, tj. 5. i 6. Programu ramowego i programu LIFE. Ponadto zakłada się współpracę naukową w ramach realizowanego 7. Programu ramowego w dziedzinie badań naukowych, działania bezpośrednie Wspólnego Centrum Badawczego (WCB) Komisji oraz międzynarodowe działania w obszarze potencjału ludzkiego.

4. **Monitorowanie i nadzór** nad prowadzonymi akcjami w ramach ochrony środowiska morskiego i nabrzeży Morza Śródziemnego prowadzi Europejska Agencja Środowiska. Agencja ta we współpracy z Urzędem Statystycznym Komisji Europejskiej (EUROSTAT), Programem Monitorowania i Badania Zanieczyszczenia Obszaru Śródziemnomorskiego (MEDPOL), Eurośródziemnomorskim Systemem Informacji o Wodzie (EMWIS), Komisją Europejską i innymi właściwymi organami będzie rozwijać „tabelę osiągnięć” w celu określenia postępów w zakresie redukcji poziomu zanieczyszczenia Morza Śródziemnego.

## 6. Wnioski

Ze względu na wzrastające natężenie ruchu turystycznego Komisja Europejska opracowała strategię ekologiczną dla basenu Morza Śródziemnego pod nazwą „Horyzont 2020”. Inicjatywa ta miała przełamać impas w zakresie wypracowywania wspólnej polityki ochrony środowiska w tym regionie. Od ponad 30 lat podejmowano bezskutecznie liczne działania. W efekcie wzrósł stopień zanieczyszczenia Morza Śródziemnego, odnotowano zwłaszcza degradację jego niepowtarzalnego ekosystemu. Budowa coraz to nowszych urządzeń infrastruktury turystycznej wymaga wycinania bowiem lasów przybrzeżnych i niszczenia niepowtarzalnych skał nabrzeżnych.

W ramach inicjatywy „Horyzont 2020” Komisja Europejska zaproponowała podjęcie działań zmierzających do ograniczenia zanieczyszczenia Morza Śródziemnego, takich jak: wdrożenie programów ograniczających zanieczyszczenie, tworzenie zdolności administracyjnych, prowadzenie badań naukowych, monitorowanie i nadzór. Działania te mają być realizowane przez wszystkie kraje Basenu Śródziemnomorskiego. Ich realizacja nie powinna powodować zahamowania rozwoju gospodarczego poszczególnych państw.

Inicjatywa „Horyzont 2020” zmierza do rewitalizacji i wzmocnienia współpracy między Unią Europejską a śródziemnomorskimi sąsiadami oraz organizacjami międzynarodowymi w celu ochrony środowiska regionu i zasobów naturalnych w perspektywie długoterminowej<sup>21</sup>.

## Summary

### ***Environment protection in the Mediterranean region. The initiative of the European Commission “Horizon 2020”***

Key words: European law, tourism, the Mediterranean Sea, environment protection, law of environmental protection, sustainable development, environmental security.

Due to the increasing intensity of tourist traffic, The European Commission has developed an environmental strategy for the Mediterranean Sea under the name “Horizon 2020”. This initiative was meant to break the impasse in the scope of developing a common environmental policy in this region. For more than 30 years a number of taken actions failed. As a result, the degree of pollution of the Mediterranean Sea increased and especially its unique ecosystem was ruined. The construction of newer and newer devices of tourism infrastructure requires coastal deforestation and destruction of unique coastal rocks. As a part of the “Horizon 2020” initiative the European Commission proposed to take action to reduce pollution of the Mediterranean Sea, such as: the implementation of programs to reduce pollution, building administrative capacity, scientific research, monitoring and surveillance. These activities are to be implemented by all member of the Mediterranean Basin. Their implementation should not result in stopping the economic development of each country. “Horizon 2020” initiative aims to revitalize and strengthen cooperation between the EU and Mediterranean neighbors as well as international organizations, in order to protect the region’s environment and natural resources in the long-term perspective.

---

<sup>21</sup> Zob. [online] <[www.biolog.pl/article3283.html](http://www.biolog.pl/article3283.html)>, dostęp: 13.02.2008.