

*Ekspertyza została wykonana na zlecenie Ministerstwa Gospodarki i Pracy
Informacje zawarte w ekspertyzie odzwierciedlają poglądy Autora a nie Zamawiającego*

Dr Wojciech Brocki

Akademia Rolnicza, Wydział Ekonomiki i Organizacji Gospodarki Żywnościowej
Katedra Rozwoju Obszarów Wiejskich i Gospodarki Żywnościowej

SEKTOROWY PROGRAM OPERACYJNY

Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich

NARODOWY PLAN ROZWOJU 2007-2013

Spis treści

WPROWADZENIE	2
I. UWARUNKOWANIA ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU W RYBOŁÓWSTWIE I OBSZARACH NADBRZEŻNYCH	3
1. Zrównoważony rozwój	3
2. Zrównoważony rozwój w Unii Europejskiej	4
3. Zrównoważony rozwój w rybołówstwie	6
4. Zintegrowane Zarządzanie Strefą Brzegową	9
4.1. Strefa brzegowa	9
4.2. Zarządzanie strefą brzegową	10
4.3. Rybołówstwo w strefie brzegowej	10
4.4. Zintegrowane zarządzanie w strefie brzegowej	12
4.5. Strefa brzegowa w Unii Europejskiej	13
4.6. Zarządzanie strefą brzegową Bałtyku	15
5. Wpływ działalności człowieka na stan środowiska Bałtyku	17
II. SPO ZRÓWNOWAŻONY ROZWÓJ SEKTORA RYBOŁÓWSTWA I NADBRZEŻNYCH OBSZARÓW RYBACKICH	
WSTĘPNY PROJEKT – RECENZJA	23
Ogólna ocena wstępnego projektu	23
Ocena diagnozy	24
Ogólna ocena priorytetów	29
LITERATURA	30

Wprowadzenie

Zrównoważony rozwój jest obecnie jedyną możliwością rozwiązania problemów współczesnego świata. Kres epoki industrialnej i początek epoki informacyjnej sprzyjają przeniesieniu wagi rozwoju z ilościowej na jakościową. Przeeksploatowanie zasobów naturalnych oraz zanieczyszczenie środowiska spowodowały konieczność podjęcia radykalnych zmian w rozwoju współczesnego świata. Jednocześnie podjęto działania na rzecz zmian społeczno-gospodarczych. Działania te początkowo istniały w sferze deklaratywnej, np.:

- Deklaracja Sztokholmska,
- Deklaracja z Rio,
- Konwencja Prawa Morza,
- Kodeks Odpowiedzialnego Rybołówstwa i inne.

Wzrastające poparcie państw, członków ONZ spowodowało rozpoczęcie następnego etapu - sfery realizacyjnej. Powstały ramy instytucjonalne zrównoważonego rozwoju, programy działania i inne w skali ogólnoświatowej, regionalnej i w ciągu ostatnich lat także na poziomach narodowych. Działania te obecnie mają zakres sektorowy, w przyszłości będą dotyczyły całych gospodarek państwowych.

Próby działania na rzecz zrównoważonego rozwoju są prowadzone w pierwszej kolejności w sektorach silnie uzależnionych od środowiska naturalnego i przechodzących określone problemy wywołujące potrzeby zmian funkcjonowania sektora. Takim sektorem jest sektor rybny. Dodatkowym czynnikiem mobilizującym do zrównoważonego rozwoju sektora rybnego w Polsce jest jego restrukturyzacja związana z akcesją Polski do Unii Europejskiej.

Opracowanie zawiera dwie części:

- I. Uwarunkowania zrównoważonego rozwoju w rybołówstwie i obszarach nadbrzeżnych.
- II. Recenzję SPO „Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich” - wstępny projekt.

Prezentacja zawarta w części pierwszej jest niezbędna do dalszych prac nad udoskonaleniem SPO.

I. Uwarunkowania zrównoważonego rozwoju w rybołówstwie i obszarach nadbrzeżnych

1. Zrównoważony rozwój

Rozwój zrównoważony ma zapewnić sprawiedliwe zaspokojenie potrzeb współczesnego społeczeństwa bez naruszania możliwości zaspokojenia potrzeb przyszłych pokoleń. Pojęcie to sformułowano w Raporcie Brundland w 1987 roku (Our 1987). Zawiera je także Art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej.

Trwały i zrównoważony rozwój w skali ogólnosiwiatowej oraz w skalach regionalnych, krajowych i lokalnych stanowił przedmiot obrad Szczytu Ziemi w Rio de Janeiro w 1992 roku.

W trakcie Szczytu Ziemi w 1992 roku przedstawiono trzy dokumenty stanowiące fundament do dalszych działań na rzecz zrównoważonego rozwoju:

- Deklarację z Rio,
- Agendę 21,
- Deklarację o ochronie lasów (Dokumenty 1998).

Deklaracja zawiera 27 zasad jakimi powinna się kierować społeczność światowa oraz poszczególne państwa w celu osiągnięcia zrównoważonego rozwoju. Podkreślają one, że w centrum zainteresowania w procesie trwałego i zrównoważonego rozwoju jest człowiek posiadający prawo do zdrowego i twórczego życia w harmonii z przyrodą (Zasada 1). Agenda 21 stanowi zbiór zaleceń i wytycznych dotyczących działań na rzecz trwałego i zrównoważonego rozwoju.

W 1992 roku powstały także dwie konwencje:

- Ramowa Konwencja Narodów Zjednoczonych o Zmianie Klimatu, uzupełniona w 1997 roku o Protokół z Kioto,
- Konwencja o Bioróżnorodności.

Konwencja o Zmianie Klimatu podkreśla antropogeniczne oddziaływanie na klimat, będące skutkiem zwiększonej emisji gazów cieplarnianych oraz wpływu tych oddziaływań na zmiany środowiska na ziemi.

Konwencja o Bioróżnorodności wskazuje na potrzeby spowolnienia tempa lub eliminacji zmniejszania bioróżnorodności na Ziemi.

Rozwój gospodarczy wpływa na nasilenie tempa rozwoju negatywnych zjawisk przedstawionych w obu ww. Konwencjach.

Szczyt Ziemi w Rio oraz powyższe Konwencje stanowiły podsumowanie działań rozpoczętych poprzez opracowanie Deklaracji Narodów Zjednoczonych w Sprawie Środowiska Człowieka przyjętej w 1972 roku w Sztokholmie. Rok 1992 był przełomowy gdyż rozpoczął nową epokę – epokę intensyfikacji działań na rzecz zrównoważonego rozwoju. Okresowe podsumowanie tych działań miało miejsce w trakcie Szczytu Ziemi Rio +10 w Johannesburgu w 2003 roku. Działania na rzecz zrównoważonego rozwoju mają charakter długofalowy w związku z czym następuje okresowa ich ocena oraz modyfikacja celów (Johannesburg – 2002 rok i Cele Milenijne – 2000 rok). Równoległe z Milenijnymi Celami Rozwojowymi i Szczytem Ziemi w Johannesburgu opracowano dokumenty zajmujące się zmianami w handlu na rzecz zrównoważonego rozwoju (Doha Development Agenda) i finansowaniem zrównoważonego rozwoju (Monterrey Consensus).

Nadrzędne cele zrównoważonego rozwoju ustalone na Szczytcie Ziemi +10 w Johannesburgu są następujące:

- eliminacja biedy,
- zapewnienie zrównoważonej produkcji i konsumpcji,
- ochrona zasobów naturalnych na których będzie oparty w przyszłości rozwój społeczny i gospodarczy (COM 2003).

Zrównoważony rozwój ma charakter wielowymiarowy: społeczny, gospodarczy i środowiskowy.

2. Zrównoważony rozwój w Unii Europejskiej

W grudniu 1999 roku w Helsinkach Rada Europejska zaprosiła Komisję Europejską do przygotowywania propozycji długoterminowej strategii obejmującej polityki ekonomicznego, społecznego oraz środowiskowego zrównoważonego rozwoju (COM 2001).

W 2000 roku w Lizbonie Rada Europejska ustanowiła nowy cel strategiczny dla Unii Europejskiej: „osiągnięcie najbardziej konkurencyjnej i dynamicznej opartej na wiedzy gospodarce na

świecie, zdolnej do zrównoważonego rozwoju ekonomicznego z większą ilością miejsc pracy i większą spójnością socjalną" (Strategia Lizbońska). Na posiedzeniu w Sztokholmie Rada Europejska uzupełniła powyższy cel włączając problematykę ochrony środowiska. Podkreślono że: rozwój gospodarczy, spójność socjalna, i ochrona środowiska są nierozłączne. Zrównoważony rozwój zaoferowany członkom Unii Europejskiej ma stanowić pozytywną, długoterminową wizję prosperującego społeczeństwa, czystego, bezpiecznego i zdrowego środowiska, lepszej przyszłości dla dzieci i wnuków...

W 2001 roku w Gothenburgu Rada Europejska przyjęła Strategię Zrównoważonego Rozwoju Unii Europejskiej (COM 2002). W 2002 roku, w Barcelonie Rada Europy zaaprobowała przedstawiony przez Komisję Europejską dokument obowiązujący zewnętrzne (pozaunijne) wymiary zrównoważonego rozwoju (COM 2005). Dokumenty te stanowiły wkład Unii Europejskiej do Szczytu Ziemi w Johannesburgu - 2002 roku. Wewnętrzne aspekty wprowadzania zrównoważonego rozwoju obejmują:

1. Zgodność Strategii Zrównoważonego Rozwoju Unii Europejskiej i zewnętrznych uwarunkowań:
 - Zmiany Wspólnej Polityki Rolnej w 2003 roku,
 - Zmiany Wspólnej Polityki Rybackiej w 2003 roku,
 - Zmiany w polityce transportowej i energetycznej,
 - Zapewnienie środków w ramach polityki regionalnej i polityki spójności oraz jej wpływu na ziemię oraz surowce naturalne,
 - Wpływ Zbiorowej Społecznej Odpowiedzialności (CSR) na cele Unii Europejskiej, w szczególności zrównoważony rozwój, poprzez rozszerzenie istniejących narzędzi takich jak handel i porozumienia rozwojowe oraz integracja CSR ze Strategią Zrównoważonego Rozwoju w ramach polityk unijnych.
2. Zrównoważone zarządzanie na bazie zasobów naturalnych,
3. Zrównoważona produkcja i konsumpcja,
4. Wkład rozszerzenia Unii Europejskiej na rzecz zrównoważonego rozwoju.

Zewnętrzne aspekty zrównoważonego rozwoju obejmują:

1. Redukcję biedy,
2. Działania związane z wodą, energią i lasami,
3. Zrównoważoną globalizację i handel,
4. Zarządzanie na rzecz zrównoważonego rozwoju (COM 2003).

3. Zrównoważony rozwój w rybołówstwie

Zakończona w 1982 roku III Konferencja Prawa Morza zmieniła dotychczasowy sposób eksploatacji mórz i oceanów. Przyjęta Konwencja Prawa Morza NZ stanowi fundamentalny dokument w zakresie zarządzania morzami i oceanami. Wprowadzenie stref wyłącznego rybołówstwa miało zmniejszyć rosnące tempo eksploatacji zasobów rybnych. Narodowa jurysdykcja nad strefami wyłącznego rybołówstwa zobowiązywała poszczególne państwa do racjonalnego dysponowania zasobami rybnymi znajdującymi się w ich strefie. Tymczasem skutkiem ubocznym okazało się, że istnieje nadpodaż w światowej flocie rybackiej. Rozpoczął się okres bardzo intensywnej eksploatacji własnych stref ekonomicznych, cudzych (na podstawie porozumień) stref ekonomicznych oraz otwartego oceanu. Zaczął się pojawiać problem przełowienia najpierw w odniesieniu do poszczególnych gatunków, czy też akwenów, potem problem nabierał charakteru globalnego. Przekształcenie zasobów, nielegalne praktyki połowowe, zanieczyszczenie środowiska wodnego, globalne ocieplenie, zmniejszenie bioróżnorodności oraz subsydiowanie rybołówstwa spowodowały konieczność podjęcia odpowiednich działań.

Zauważalnym dowodem zagrożenia środowiska także w odniesieniu do środowiska morskiego była Agenda 21. Rozdział 17 Agendy 21 dotyczy „Ochrony oceanów, wszystkich rodzajów mórz, w tym śródlądowych i otwartych, terenów stref przybrzeżnych oraz ochrony, racjonalnego wykorzystania i rozwoju żywych zasobów morza. Obejmuje on następujące obszary działań:

- zintegrowane zarządzanie dla trwałego i zrównoważonego rozwoju terenów strefy przybrzeżnej i obszarów morskich, z uwzględnieniem wyłącznych stref ekonomicznych,
- ochrony środowiska morskiego,
- zrównoważonego użytkowania i ochrony żywych zasobów mórz otwartych,
- trwałego i zrównoważonego wykorzystania i ochrony zasobów morskich podlegających jurysdykcji poszczególnych państw,
- zjawisk krytycznych dla zarządzania środowiskiem morskim i zachodzącymi zmianami klimatu,

- wzmocnienia kooperacji i koordynacji międzynarodowej i regionalnej,
- trwałego i zrównoważonego rozwoju małych wysp (Dokumenty 1998).

Dokumenty przyjęte w 1992 roku na konferencji w Rio w części dotyczącej mórz i oceanów były owocem Międzynarodowej Konferencji Odpowiedzialnych Połowów, która odbyła się w 1991 roku w Cancun. W 1993 roku odbyły się dwie konferencje poświęcone rybołówstwu morskemu, w rezultacie których uzgodniono dwa porozumienia:

- Porozumienie o Podporządkowaniu Statków Rybackich Operujących na Wodach Otwartych Międzynarodowym Środkiem Ochrony i Zarządzania (Compliance Agreement) - nie jest jeszcze obowiązujące ale ustala minimalne wymagania dla państw flagi statków połowiących na otwartym oceanie
- Porozumienie o Ochronie i Zarządzaniu Zasobami Ryb Około granicznych i Dalekomigrujących (The Fish Stocks Agreement) - główną ideą tego porozumienia jest eliminacja konfliktów między rybołówstwem przybrzeżnym i dalekomorskim przy aktywnym udziale międzynarodowych organizacji rybackich w oparciu o obowiązujące przepisy prawne (Joyner 2000).

W odniesieniu do żywych zasobów morza od lat dziewięćdziesiątych coraz większego znaczenia nabiera Konwencja o Międzynarodowym Handlu Zagrożonymi Gatunkami Dzikiej Flory i Fauny z 1973 roku (CITES).

Coraz powszechniejsze stają się wprowadzanie obszarów chronionych na morzach i lądach przyległych do morza.

Obszary te funkcjonują w oparciu o następujące konwencje:

- Konwencja Dotycząca Ochrony Światowego Kulturalnego i Naturalnego Dziedzictwa (1972)
- Konwencja o Ochronie Bagien (1971)
- Konwencja o Ochronie Gatunków Migrujących Dzikich Zwierząt (1979)
- Konwencja o Bioróżnorodności (1992) (Joyner 2000)

Konwencje te dotyczą zarówno zasobów ożywionych jak i nieożywionych łącznie ze środowiskiem w którym funkcjonują czyli ekosystemów. Konwencja o Ochronie Bioróżnorodności zajmuje się także problemem introdukcji gatunków obcych. W tym zakresie wspomagana przez konwencję MARPOL 73/78, która m.in. reguluje zarządzanie wodami balastowymi.

Ramowa Konwencja NZ o Zmianie Klimatu zajmuje się także oddziaływaniem globalnego ocieplenia na środowisko morskie. W art. 4 jest mowa o promowaniu współpracy i ochronie przybrzeżnych oraz morskich ekosystemów jako rezerwuarów gazów cieplarnianych i rozwoju zarządzania strefą brzegową.

Fundamentalnym aktem prawnym jest oparty na dobrowolności jego stosowania Kodeks Odpowiedzialnego Rybołówstwa opracowany przez FAO w 1995 roku w Rzymie. Zawiera on: zasady ogólne zarządzania rybołówstwem, operacje połowowe, rozwój akwakultury, integrację rybołówstwa z zarządzaniem strefą brzegową, zagospodarowanie połowów i handel oraz badania w rybołówstwie. Jego zawartość to zbiór wytycznych warunkujących funkcjonowanie odpowiedzialnego rybołówstwa jako elementu szeroko pojmowanego zrównoważonego rozwoju (Kodeks 1995).

Oddzielnym zagadnieniem jest zapobieganie zanieczyszczeniom środowiska morskiego. Wstępne ramy tych działań nakreśliła Deklaracja Sztokholmska nt. Środowiska Człowieka z 1972 roku. Problem ten jest także omawiany w art. 235 Konwencji Prawa Morza NZ z 1982 roku, która wskazuje Międzynarodową Organizację Morską (IMO) założoną w 1959 roku jako sprawującą nadzór nad państwami w zakresie zapobiegania zanieczyszczeniom środowiska morskiego.

Ograniczanie zanieczyszczenia wód morskich przez statki wynika z Konwencji o Zapobieganiu Zanieczyszczeniom Morza przez Paliwo (z 1959 roku). W 1958 roku w Genewie podpisano Konwencję o Szelfie Kontynentalnym zobowiązującą państwa nadbrzeżne do m.in. zapobiegania zanieczyszczeniom wód szelfowych.

W 1954 roku podpisano Międzynarodową Konwencję dot. Interwencji na Morzach Otwartych w Przypadkach Zanieczyszczenia Paliwami, uzupełnioną w 1973 roku o Protokół dot. Substancji Innych niż Paliwa. Od 1978 roku Konwencja jest znana pod nazwą MARPOL 73/78.

W 1972 roku przyjęto Konwencję o Zapobieganiu Zanieczyszczeniom Mórz przez Odpady i Inne zwaną Konwencją Londyńską. Zasady przewozu przez morza i oceany niebezpiecznych odpadów reguluje Konwencja Bazylejska. Standardy bezpiecznej pracy na morzu zawiera Konwencja SOLAS z 1974 roku modyfikowana protokołami z 1978 i 1988 roku. Przedstawiony wyżej szereg konwencji, porozumień i innych aktów prawnych powstał przed pojawieniem się koncepcji zrównoważonego

rozwoju. Jednakże podlegają one ciągłej ewolucji, będąc dostosowywanymi do wymogów zrównoważonego rozwoju.

Część regulacji prawnych dotyczących rybołówstwa ma charakter dobrowolny i ich przestrzeganie zależy od dobrej woli poszczególnych państw, jednakże większość ma charakter obligatoryjny i na straży ich stoją rygory prawa międzynarodowego. Poza wymienionymi istnieją konwencje o charakterze regionalnym i lokalnym. Istotną rolę w kontroli i przestrzeganiu regulacji prawnych odgrywają międzynarodowe organizacje rybackie.

4. Zintegrowane Zarządzanie Strefą Brzegową

4.1. Strefa brzegowa

Strefa brzegowa jest obszarem geograficznym na styku morza i lądu, rozciągającym się w kierunku morskim i lądowym. Jej wielkość jest funkcją liczby użytkowników, ich potencjału technologicznego i finansowego oraz możliwości jej eksploatacji. O rozmiarach strefy brzegowej decydują przesłanki: polityczne, ekonomiczne, środowiskowe i prawne.

W Unii Europejskiej problemy zarządzania strefą brzegową są rozwiązywane w skali całej Wspólnoty, z wyłączeniem 12-milowego pasa morza terytorialnego i wód wewnętrznych poszczególnych państw, które mają nad nimi wyłączną jurysdykcję.

Nadrzędnym celem w działalności gospodarczej w Unii Europejskiej jest ochrona środowiska i racjonalna eksploatacja zasobów. Racjonalna, czyli „zrównoważona eksploatacja zasobów”, oznacza korzystanie z bogactwa komponentów biologicznych w sposób i w stopniu, który nie prowadzi do ich pomniejszenia w długim dziedziczeniu, lecz zapewnia ich utrzymanie dla potrzeb i aspiracji obecnego i przyszłych pokoleń (Perspektywy..., 2000). Szerokość strefy brzegowej zależy od charakteru prowadzonej na jej obszarze działalności. Wydobywanie kopalin w szelfie kontynentalnym powoduje jej poszerzenie w kierunku morza; hodowla ryb w zatokach i fiordach rozszerzają w kierunku lądu. Niektóre porty morskie znajdują się w odległości kilkudziesięciu kilometrów od linii brzegowej.

4.2. Zarządzanie strefą brzegową

W strefie brzegowej mogą być prowadzone różne rodzaje działalności: połowy ryb, akwakultura, porty, transport morski, sport i rekreacja, osadnictwo, bagrowanie, wydobywanie surowców naturalnych, lądowe i morskie budownictwo, instalacje energetyczne, usuwanie odpadów i działania związane z zachowaniem krajobrazu i dzikich zwierząt. Poza wymienionymi rodzajami działalności człowieka w strefie brzegowej zachodzą takie procesy naturalne, jak: erozja, zmiana poziomu wód i przesuwanie linii brzegowej. Między różnymi rodzajami działalności i procesami zachodzi interakcja, stanowiąca źródło konfliktów między poszczególnymi użytkownikami. Stąd też wynika konieczność zarządzania strefą brzegową. Zarządzanie „wiąże się z rozwiązywaniem konfliktów” między wieloma użytkownikami i określa najlepsze wykorzystanie zasobów (Perspektywy..., 2000), kładzie nacisk na ich eliminację oraz efektywność alokacji zasobów.

W zarządzaniu strefą brzegową wyróżnia się „podejście” ekonomiczne i administracyjne (Whitmarsh i in., 1993, s. 1-17). Podejście ekonomiczne uwzględnia korzyści, które mogą być osiągnięte dzięki zarządzaniu. Nieograniczony dostęp do zasobów i ich niewłaściwe oszacowanie są niezgodne z istotą gospodarki rynkowej. Prowadzi to do intensyfikacji eksploatacji i sprzyja konfliktom. Rezultatem tego jest zanieczyszczenie środowiska. Dlatego też wprowadzane są opłaty za eksploatację zasobów, dostęp do plaż, emisję zanieczyszczeń itp. W podejściu ekonomicznym istotną rolę odgrywa analiza kosztów - korzyści, z uwzględnieniem aspektów społecznych. Tam, gdzie podejście to nie spełnia swojej roli, stosowane jest podejście administracyjne, oparte na procedurach pozwoleń, publicznej dyskusji itp. z uwzględnieniem planów zagospodarowania przestrzennego. Czasami stosuje się elementy podejścia mieszanego - ekonomicznego i administracyjnego. Nadrzędnym kryterium stają się wymogi ochrony środowiska.

4.3. Rybołówstwo w strefie brzegowej

Oddziaływanie rybołówstwa na środowisko w strefie brzegowej jest niewielkie. Okazuje się, że staje się ono wręcz ofiarą działalności

innych użytkowników. Stąd też wynika kwestia zwiększenia jego udziału w zarządzaniu strefą brzegową. Sektor rybny jest zależny od strefy brzegowej w różny sposób. Po pierwsze, w strefie tej znajdują się miejsca tarła i bytowania dużej ilości gatunków ryb, mięczaków i skorupiaków. Po drugie, duża część połowów i produkcji akwakultury odbywa się właśnie w strefie brzegowej, zwłaszcza w przypadku ryb dwuśrodowiskowych. Po trzecie, w strefie tej skupia się większość aktywności fizycznej związanej z rybołówstwem, a mianowicie: sprzedaż ryb, przetwórstwo, handel, naprawa i produkcja narzędzi połowów oraz jednostek pływających. Sektor rybny ma pozytywny wpływ na funkcjonowanie strefy brzegowej, generując zyski i zatrudnienie, ale wywiera też negatywny wpływ na środowisko naturalne. Rybołówstwo jest główną przyczyną przeeksploatowania zasobów. Konieczność zwiększenia udziału rybołówstwa w zarządzaniu strefą brzegową wynika z faktu, że stanowi ono tradycyjną formę działalności, zdeteterminowaną określonym miejscem. Jest ono najmniej dochodową formą działalności spośród wszystkich prowadzonych w strefie brzegowej i chyba jako jedyna wymaga wsparcia ze strony władz.

Rybołówstwo i akwakultura są najbardziej wrażliwe na uciążliwości związane z różnymi rodzajami działalności zlokalizowanych w strefie brzegowej i poza nią. Zanieczyszczenie środowiska w postaci eutrofizacji i toksykacji wynika z działalności rolnictwa funkcjonującego w dużej odległości od strefy brzegowej. Ruch statków morskich i działalność rekreacyjna sprzyja niszczeniu narzędzi połowów i powoduje migracje stad rybnych w inne rejony. Ochrona ssaków i ptaków morskich koliduje z interesami rybaków.

Konflikty między rybołówstwem i innymi rodzajami działalności w strefie brzegowej nie wyczerpują wszystkich problemów rybołówstwa. Istnieją także konflikty między rybakami, które polegają na konkurencji w zajmowaniu dogodniejszych łowisk, niszczeniu i kradzieży narzędzi połowu oraz podbieraniu sobie ryb. Także rybacy stosujący różne narzędzia połowu mają rozbieżne interesy (Reconciling..., 1996).

4.4. Zintegrowane zarządzanie w strefie brzegowej

W związku z narastaniem konfliktów w strefie brzegowej zachodzi potrzeba efektywnego zarządzania tą strefą. FAO wyróżnia 2 rodzaje zarządzania:

1. Zintegrowane Zarządzanie Strefą Brzegową (ZZSB),
2. Zintegrowane Zarządzanie Rybołówstwem Przybrzeżnym (Perspektywy..., 2000).

Zintegrowane Zarządzanie Strefą Brzegową stosowane jest tam, gdzie rybołówstwo odgrywa mniejszą rolę w stosunku do innych sektorów, natomiast Zintegrowane Zarządzanie Rybołówstwem Przybrzeżnym wykorzystywane jest tam, gdzie rola rybołówstwa jest dominująca.

Na podstawie Deklaracji z Rio z 1992 r. opracowano następujące zasady Zintegrowanego Zarządzania Strefą Brzegową:

- 1) obszar wybrzeża jest unikalnym zbiorem różnych zasobów, który wymaga specjalnych metod dla oceny ich wartości i sposobów ich wykorzystania,
- 2) morze stykające się z lądem powoduje nowe zjawiska przy zmianie linii zetknięcia. Są to nie tylko zmiany naturalne, ale mogą mieć także znaczenie ekonomiczno-socjalne dla miejscowej ludności,
- 3) nie ma standardowej uniwersalnej szerokości wybrzeża w stronę morza lub lądu, wyznaczonej na przykład odległościami liniowymi od krawędzi; pas 12 mil morskich jest pojęciem prawnym, powstałym ze względów politycznych i militarnych,
- 4) w program zintegrowanego zarządzania strefą powinny być włączone wszystkie szczeble administracji państwowej, poczynając od gminy do urzędu centralnego,
- 5) cokolwiek powstaje ze słusznych przesłanek gospodarczych w pobliżu wybrzeża powinno uwzględniać w swojej konstrukcji nienaruszalność środowiska naturalnego,
- 6) tradycyjne metody ochrony stada ryb i wykorzystania żywych organizmów morza powinny być kultywowane, jeśli przynoszą korzyści ekonomiczno-socjalne miejscowej ludności,
- 7) zarządzanie strefą brzegową powinno uwzględniać wzajemny wpływ różnych sektorów i działalności; w planach rozwojowych powinno mieć miejsce wzajemne wyważenie konfliktów w działalności na tym samym obszarze (Perspektywy..., 2000).

Integracji rybołówstwa z zarządzaniem strefą brzegową poświęcony jest także art. 10 Kodeksu Odpowiedzialnego Rybołówstwa.

4.5. Strefa brzegowa w Unii Europejskiej

W 1995 roku 47% populacji Unii Europejskiej zamieszkiwało w pasie 50 km od linii brzegowej. Szacuje się, że obecnie liczba ta przekracza 50% (COM 2000). Łączna długość linii brzegowej w Europie wynosi 89 tys. km. Obejmuje ona zróżnicowane typy stref brzegowych w różnych naturalnych, ekonomicznych i socjalnych warunkach (The Situation 2003). Dziewięć spośród 40 priorytetowych środowisk wyszczególnionych w Dyrektywie dot. Ochrony Środowiska i Dzikiej Fauny i Flory położonych jest w rejonach przybrzeżnych. Jedna trzecia unijnych bagien także znajduje się w pobliżu brzegów. Podobnie jak 30% obszarów ochronnych powstałych w oparciu o Dyrektywę o Ochronie Dzikich Ptaków. Ekosystemy przybrzeżne charakteryzują się wysoką produktywnością biologiczną. Połowy pochodzące ze strefy brzegowej generują prawie połowę miejsc pracy w sektorze rybnym Unii Europejskiej (The Situation 2005). Jednostki rybackie o długości poniżej 12 m i inne niż wykorzystujące sieci trałowe stanowią 75% ogółu statków rybackich w Unii Europejskiej i zatrudniają 44% pracowników sektora połowowego. Ich wkład w wielkości połowów ogółem wynosi 20%. Dokonują one połowów w strefie brzegowej (*small-scale fishery*).

Istnieją trzy przesłanki zainteresowania Unii Europejskiej strefą brzegową:

- problem ma wymiar europejski i nie może być rozwiązywany oddzielnie przez poszczególne państwa (wspólne dziedzictwo naturalne i kulturalne, transfer zanieczyszczeń i osadów, ruch turystyczny, bezpieczeństwo morskie),
- wpływ polityki Unii Europejskiej na rozwój strefy brzegowej (regionalnej, transportowej, rybackiej, środowiskowej, rolnej, energetycznej i przemysłowej),
- potrzeba wymiany doświadczeń i know-how na polach gdzie sukcesy są wciąż rzadkie i gdzie jest znaczny publiczny i polityczny wpływ na ochronę strefy brzegowej i jej zrównoważony rozwój (The Situation 2005).

Z tego powodu działania dotyczące strefy brzegowej są przedmiotem unijnej polityki: środowiskowej, regionalnej i rybackiej. 80% obszarów zależnych od rybołówstwa w Unii Europejskiej podlega pomocy zawartej w Celu 1 i 2. Dotyczy to także obszarów wiejskich zlokalizowanych w strefie brzegowej.

Restrukturyzacja sektora połowowego promuje specjalizację i intensyfikuje działalność rybacką z jednej strony, alternatywą jest dywersyfikacja działalności w strefie brzegowej na rzecz tworzenia miejsc pracy dla rybaków zmieniających zawód, rezygnujących z jego uprawiania. W takiej sytuacji Zintegrowane Zarządzanie Strefą Brzegową w Unii Europejskiej stanowi wsparcie dla zrównoważonego rozwoju obszarów przybrzeżnych (COM 2002 a).

W ZZSB angażowane są władze następujących poziomów: lokalnego, regionalnego, krajowego i Unii Europejskiej.

W Unii Europejskiej przeprowadzono Programy Demonstracyjne Zintegrowanego Zarządzania Strefą Brzegową. Miały one spełniać następujące cele:

- promować ZZSB w państwach członkowskich i na poziomie „Mórz Regionalnych” (programu FAO),
- uczynić sektorową legislację unijną kompatybilną ze ZZSB,
- promować dialog pomiędzy europejskimi użytkownikami stref brzegowych,
- rozwijać najlepszą praktykę w ZZSB,
- wspierać generowanie informacji i wiedzy o strefach brzegowych,
- szerzyć informację i uwrażliwiać społeczeństwo (COM 2000).

Cele powyższe stają się elementami unijnej strategii - Europejskiej Strategii dla Zintegrowanego Zarządzania Strefą Brzegową opracowywaną w oparciu o założenia rozdziału 17 Agendy 21.

Strategia powyższa jest zgodna ze zmianami we Wspólnej Polityce Rybackiej obowiązującymi od 2003 roku.

W 2005 roku Generalna Dyrekcja Środowiska Unii Europejskiej wraz z Grupą Ekspertów ZZSB Unii Europejskiej rozesłały formularze dotyczące wprowadzania ZZSB w 20 państwach nadbrzeżnych Unii Europejskiej. Otrzymano odpowiedzi z 15 państw. Okazało się, że zaledwie w 7 państwach (także w Polsce) rozpoczęto prace nad wprowadzaniem jej w życie. W 7 innych mają miejsce działania na rzecz promocji ZZSB. Pierwsza grupa państw posiada 33,2% linii

brzegowej Unii Europejskiej a druga 18,2%. Pozostałe państwa (48,6% linii brzegowej Unii Europejskiej) nie wyraziły zdecydowania lub nie udzieliły odpowiedzi (Subject 2005).

W 2007 roku w Unii Europejskiej zostanie w miejsce dotychczasowego FIFG wprowadzony Europejski Fundusz Rybacki (European Fisheries Found). Będzie miał on znaczny udział w zrównoważonym rozwoju strefy brzegowej wspierając następujące działania:

- restrukturyzacja infrastruktury związanej z rybołówstwem i akwakulturą,
- promocja dywersyfikacji działalności - turystyka/rzemiosło,
- rozwój jakości produktów lokalnych głównie poprzez certyfikację produktów i rozpoznawalność ich miejsc pochodzenia,
- promocja wyrównywania szans, podwyższanie umiejętności zawodowych i standardu życiowego oraz warunków pracy,
- ochrona środowiska morskiego, jezior i strefy przybrzeżnej i dziedzictwa naturalnego przez rewitalizację wysp i wiosek przybrzeżnych,
- polepszanie infrastruktury niezbędnej do rozwoju zacofanych obszarów przybrzeżnych,
- wspieranie władz lokalnych poprzez system gruntów promujących lokalne projekty (np. LEADER+) oraz wspieranie współpracy interregionalnej i transnarodowej pomiędzy użytkownikami obszarów przybrzeżnych,
- wodno-środowiskowe działania, wspieranie przyjaznych środowisku metod produkcji, organicznej hodowli lub członkostwo w unijnym schemacie ekozarządzania i audytu (EMAS).
- odnowa potencjału produkcyjnego zniszczonego przez naturalne lub przemysłowe katastrofy.

W Polsce przewiduje się, że ZZSB nie zostanie wprowadzone przed 2007 rokiem choć od 1995 roku dostosowuje się do niego prawo i struktury. U podstaw leżą 3 przesłanki: zwiększenie dobrobytu ludności zamieszkałej w strefie brzegowej, utrzymanie i zwiększenie bezpieczeństwa z uwzględnieniem zaplecza i utrzymanie oraz zwiększenie właściwego stanu środowiska. W tym celu dokonuje się adaptacji prawa i struktur oraz nowej długofalowej narodowej polityki dotyczącej wykorzystywania morza i lądu (Subject 2005).

4.6. Zarządzanie strefą brzegową Bałtyku

Realizacja zarządzania strefą brzegową Bałtyku wiąże się z istnieniem następujących dokumentów:

- Agenda 21 - Deklaracja z Rio z 1992 r.,
- zalecenia OECD,
- decyzja Komisji Zrównoważonego Rozwoju ONZ,
- dla członków Unii - „Założenia V programu w zakresie ochrony środowiska i rozwoju zrównoważonego Unii Europejskiej”.

Założenia wynikające z tych dokumentów uwzględniono w programie Baltic 21 (Agenda 21 dla regionu Morza Bałtyckiego), podpisanym w 1996 r. w Visby przez wszystkie kraje bałtyckie i Islandię. Podstawowym celem tego dokumentu jest podnoszenie standardów życia i pracy w ramach rozwoju zrównoważonego przez:

- dbałość o bezpieczeństwo i zdrowie obecnego i przyszłych pokoleń,
- współpracę zapewniającą wzrost ekonomiczny i dobrobyt w społeczeństwie,
- ograniczenie zanieczyszczenia atmosfery, ziemi i wody tak, aby nie przekroczyło możliwości regeneracyjnych środowiska,
- efektywne wykorzystanie i zarządzanie zasobami odnawialnymi i nieodnawialnymi,
- podnoszenie świadomości społeczeństwa o elementach i procesach decyzyjnych (równowaga) (Wilczyński 2001).

Oprócz celów ogólnych opracowano cele szczegółowe dla rolnictwa, energetyki, rybołówstwa, gospodarki leśnej, przemysłu, turystyki, transportu i planowania przestrzennego.

Ze względu na to, że Baltic 21 jest programem wielosektorowym i ponadnarodowym, ustalono państwa i organizacje odpowiedzialne za opracowanie poszczególnych działań sektorowych: rolnictwo (HELCOM i Szwecja), energia (Dania i Estonia), rybołówstwo (IBSFC), gospodarka leśna (Finlandia i Litwa), przemysł (Rosja i Szwecja), turystyka (Estonia, Finlandia i Bałtycka Komisja Turystyki) oraz transport (Niemcy i Łotwa).

W Baltic 21 celem sektorowym jest także zrównoważone rybołówstwo. Występuje ono wtedy, gdy rybostan może (z wysokim prawdopodobieństwem i w dłuższym okresie) uzupełniać się, a warunki socjalne i ekonomiczne dla ludzi związanych z rybołówstwem będą stabilne. Osiągnięcie rozwoju zrównoważonego w zakresie rybołówstwa

regionu Morza Bałtyckiego oznacza rozwój społeczny i ekonomiczny, przyjazny dla społeczeństwa i odpowiedzialną gospodarkę w wyniku:

- zachowania biologicznej żywotności rybostanu, środowiska morskiego i wodnego, a także odpowiedniej bioróżnorodności,
- ustalenia możliwości połowowych i odpowiednich technik połowu selektywnego,
- podziału bezpośrednich i pośrednich korzyści z rybołówstwa dalekomorskiego i przybrzeżnego między lokalną społecznością (Wilczyński 2000).

5. Wpływ działalności człowieka na stan środowiska Bałtyku

Na stan środowiska Bałtyku mają wpływ zjawiska obiektywne oraz działalność człowieka. Możliwości oddziaływania na zjawiska obiektywne są niewielkie. Istotną rolę odgrywa działalność człowieka.

Na stan środowiska morskiego Bałtyku wywierają wpływ zanieczyszczenia pochodzące z czterech głównych źródeł:

- zanieczyszczenia wpływające z wodami rzek (możliwość ograniczenia przez budowę oczyszczalni),
- zanieczyszczenia ze źródeł punktowych (miast, wsi zakładów przemysłowych i rolnych - ograniczenie przez budowę oczyszczalni),
- zanieczyszczenia ze źródeł przestrzennych (obszary rozwiniętego rolnictwa - ograniczenie przez zmiany funkcji tych obszarów i zmniejszenia nawożenia),
- zanieczyszczenia ze statków morskich w portach i na szlakach morskich oraz w wyniku eksploatacji podmorskich bogactw naturalnych (Przyrodnicze, 1983).

Zanieczyszczenia te dostają się do wód Bałtyku za pośrednictwem rzek, bezpośrednio w formie ścieków, poprzez zrzuty substancji ze statków i pośrednio z powietrza.

Najtrudniejsza jest eliminacja zanieczyszczeń środowiska pochodzących ze źródeł przestrzennych. Wymaga ona zmian

strukturalnych w gospodarce oraz zmniejszenia nawożenia w rolnictwie, co wpływa na jego dochodowość.

Strukturę wykorzystania ziemi w zlewisku Morza Bałtyckiego przedstawia tabela 1.

Tabela 1. Wykorzystanie powierzchni ziemi w zlewisku Bałtyku

Forma wykorzystania	Powierzchnia w km	% całkowitego obszaru
Lasy	835 936	48
Ziemia rolna	456 966	26
Nieużytki	298 121	17
Ziemie niesklasyfikowane	33633	2
Obszary zurbanizowane	13 105	L<1
Wody śródlądowe	106 849	6
Lodowce	526	L<1
Obszar całkowity zlewiska	1 741 360	100

Źródło: Sustainable, 1998.

Rolnictwo jest głównym dostawcą substancji odżywczych wywołujących proces eutrofizacji. Szacuje się, że odpowiada za dostarczenie 35% azotu i 10-15% fosforu do wód Bałtyku. Zanieczyszczenie używanymi w rolnictwie środkami odżywczymi, jest w wodach południowego Bałtyku 25-krotnie większe niż w jego północnej części. Najbardziej zanieczyszczona z tego powodu jest południowo-zachodnia część morza. Nawet najbardziej odpowiedzialnie uprawiane grunty orne dostarczają 5-10 razy więcej zanieczyszczeń niż lasy. Największą powierzchnię zajmują ziemie uprawne. W Polsce, stanowią one 41% ogółu gruntów rolnych w całym zlewisku Bałtyku. Następna jest Litwa - 9%, Rosja - 8%. Białoruś, Szwecja i Finlandia po 7%, Niemcy - 4% i Estonia - 3%. Największy rozmiar mają przeciętne gospodarstwa rolne w Danii - 40 ha, Szwecji - 31 ha, Estonii i Finlandii - 22 ha. Najmniejsze są w Polsce - 8 ha, Litwie 9 ha i Rosji 8-16 ha (Sustainable, 1998).

Wejście kolejnych państw do Unii Europejskiej może spowodować wzrost przeciętnej wielkości gospodarstwa, co umożliwi zgodnie z najnowszymi założeniami Wspólnej Polityki Rolnej, lepszą kontrolę nad działalnością rolniczą i jej zmiany w kierunku pożądanym przez Unię Europejską. Oczekiwanym skutkiem jest zmniejszenie zanieczyszczenia środowiska przez rolnictwo.

W latach dziewięćdziesiątych zmniejszyła się produkcja rolnicza w zlewisku Morza Bałtyckiego, głównie dzięki spadkowi w dawnych krajach socjalistycznych. W wielu krajach wysoko rozwiniętych

likwidowano farmy, a w istniejących ograniczono emisję zanieczyszczeń. Jednakże spadek wielkości produkcji rolnej, wzrost kosztów produkcji i spadek cen produktów rolnych wymaga wsparcia dla rolnictwa, w szczególności na zmianę funkcji na obszarach rolniczych.

Przemysł jest głównym dostawcą metali ciężkich do wód Bałtyku. W krajach nordyckich następuje dywersyfikacja w przemyśle, zauważalne jest ograniczanie przemysłu ciężkiego na rzecz przemysłu nowych technologii. W dawnych krajach socjalistycznych przemysł ciężki wciąż odgrywa dużą rolę. Najbardziej do zanieczyszczenia Bałtyku przyczyniają się zakłady metalurgiczne, petrochemiczne i papiernicze. Zużywają one duże ilości surowców, energii i wody. Po przejściowym spadku produkcji przemysłowej w okresie transformacji w krajach postsocjalistycznych, od kilku lat zauważa się jej wzrost. Punkt ciężkości przesunął się na małe przedsiębiorstwa, gdzie stopniowo drogą legislacyjną zaczyna się uwzględniać środowiskowe aspekty w produkcji.

Zanieczyszczenia komunalne, to głównie ścieki i odpadki stałe. Problem stałych odpadków jest rozwiązywany w dwojaki sposób: przez składowanie na wysypiskach i przez recykling. W Finlandii 90% odpadów stałych ze źródeł komunalnych podlega recyklingowi, w Danii około 75%. Recykling odbywa się w specjalnych przedsiębiorstwach, w celu ograniczenia emisji niebezpiecznych substancji.

Wysypiska muszą spełniać specjalne warunki ze względu na:

- emisję gazów, w szczególności metanu,
- wytwarzanie i zrzucanie wyługowanej wody zawierającej substancje organiczne, nieorganiczne i komponenty mikrobiologiczne, a także związki niebezpieczne i metale ciężkie.

Szczególne znaczenie w redukcji zanieczyszczeń komunalnych ma selekcja odpadów i oszczędność wody w gospodarstwach domowych.

Przeprowadzona w sześciu krajach bałtyckich w 1999r. kontrola 288 wysypisk śmieci, z których 232 wciąż funkcjonowało wykazała, że znajdowało się w nich ponad 200 mln ton śmieci. W wybranych 47 wysypiskach znajdowało się ponad 1 mln ton śmieci (w każdym). Niebezpieczne substancje wykryto w 29 wysypiskach i ich ilość wynosiła 25-35 mln ton. Szacuje się, że około 100 wysypisk zagraża środowisku Morza Bałtyckiego. Ścieki komunalne składają się w 99,9%

z wody. Pozostałe 0,1% stanowią elementy organiczne, mikroorganizmy, substancje toksyczne i odżywcze. Mogą być one przyczyną groźnych chorób, przyczyniają się do wydzielania gazów, powodują spadek zawartości tlenu w rzekach i jeziorach oraz prowadzą do eutrofizacji tych wód. Eliminacja ścieków polega na właściwym zarządzaniu wodą w miastach poprzez budowę oczyszczalni i racjonalizację jej zużycia (Municipal, 2002).

Działalność rekreacyjna prowadzona w pasie nadmorskim i na pełnym morzu pozwala zauważyć i docenić uroki środowiska morskiego. Jednocześnie należy organizować ją tak, żeby środowisko jak najmniej na tym ucierpiało, tzn.:

- zapewnić wywóz śmieci i odbiór ścieków z domków rekreacyjnych i łodzi,
- nie należy używać szkodliwych farb i tym podobnych środków,
- nie należy ingerować w życie dzikich zwierząt,
- należy preferować hotele i kempingi zwracające uwagę na aspekty ekologiczne.

Zanieczyszczenia z hoteli, kempingów, łodzi wpływają na rozwój procesów eutrofizacyjnych w wodzie. Łodzie i skutery motorowe emitują oleje i są źródłem hałasu, zakłócając życie zwierząt, zwłaszcza w sezonie letnim. Rekreacyjne połowy ryb mogą naruszyć równowagę biologiczną. Niewłaściwa gospodarka przestrzenna zakłóca walory krajobrazowe.

Ocenia się, że rocznie na Bałtyku zrzuca się ścieki z około 300 tys. łodzi rekreacyjnych, ładunek zanieczyszczeń jest podobny do tego, jaki wywołuje duże miasto (Waste, 2002). Nawigacja na Bałtyku niesie szereg zagrożeń:

- jednocześnie przebywa tu 2000 dużych statków;
- niektóre wożą ropę i ładunki niebezpieczne,
- dużo statków pasażerskich,
- szlaki komunikacyjne są wąskie i często krzyżujące się, zamulone, wody są płytkie,
- fale wywoływane ruchem statków wywołują erozje,
- ruch statków wywołuje hałas i zanieczyszczenia;
- w zbiornikach balastowych i na powierzchni statków przywożone są obce organizmy (egzogeniczne).

W celu zmniejszenia uciążliwości ruchu statków dla środowiska wprowadzono różne regulacje prawne, większość z nich wynika ze stosowania konwencji MARPOL 73/78:

- statki muszą posiadać filtry, tak żeby zawartość olejów i ich mieszanek w zrzucanej wodzie nie przekraczała 15 części na milion,
- obowiązuje zakaz zrzutu ścieków kanalizacyjnych w odległości mniejszej niż 12 mil od lądu, a oczyszczonych w odległości mniejszej niż 4 mile pod warunkiem, że prędkość statku przekracza cztery węzły,
- zrzucanie odpadków jest zabronione na terenie całego Bałtyku, z wyjątkiem odpadków żywnościowych (powyżej 12 mil od lądu),
- zakaz stosowania paliwa o zawartości siarki większej niż 1,5% (wagowo),
- obowiązuje zakaz spalania odpadków na terenie całego Bałtyku,
- małe statki wybudowane po 1 stycznia 2000 roku muszą być wyposażone w toalety i kanalizację, pozostałe powinny ten stan osiągnąć przed 1 stycznia 2005 roku (Clean, 2000).

Oprócz normalnego ruchu statków problemem dla środowiska są kolizje i zatonięcia. W okresie 1989-1999 na Bałtyku zdarzyło się 251 wypadków morskich. Przeciętnie 5 wypadków rocznie powoduje wyciek olejów. W okresie 1980-2001 zanotowano 20 wycieków olejów powyżej 100 ton, największy koło Kłajpedy wyniósł 16000 t (statek Globe Asinii - 1981 r.) (Accidents, 2002).

Zauważalny jest także wpływ transportu drogowego na środowisko morskie Bałtyku. Objawia się on przez zanieczyszczenie powietrza metalami ciężkimi, a także azotem powstałym ze spalania paliw. Nad Bałtyk dociera nawet zanieczyszczone powietrze znad Wielkiej Brytanii. Metale ciężkie mają działanie toksyczne, a azot sprzyja eutrofizacji wód Bałtyku.

Rybołówstwo i akwakultura także mają wpływ na stan środowiska Bałtyku. Przełowienie powoduje spadek stanu zasobów rybnych, na który oprócz połowów, mają także wpływ procesy eutrofizacyjne i toksykacyjne.

Akwakultura na Bałtyku odgrywa istotną rolę w Danii, Finlandii i Szwecji. Dostarcza ona głównie łososia i troć. W 1998 r. produkcja na bałtyckich farmach rybnych osiągnęła poziom 22,4 tys. ton i

wykazuje tendencję rosnącą (Fisheries, 2002). Akwakultura w morzu koliduje z interesami innych użytkowników wód przybrzeżnych. Stymuluje ona wzrost procesów eutrofizacyjnych dostarczając do morza substancji odżywczych. Wydostające się z hodowli ryby mogą oddziaływać na genetykę ryb żyjących dziko, w szczególności łososia bałtyckiego.

II. SPO Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich Wstępny projekt – Recenzja

Ogólna ocena wstępnego projektu

Projekt powstał w oparciu o „Strategiczne Wytyczne Unii Europejskiej dla Rozwoju Sektora Rybołówstwa”. W dokumentach unijnych nie ma projektu i działań o takim brzemieniu jak recenzowany. Występują natomiast pojęcia „Zrównoważonego rozwoju strefy brzegowej” czy „Zintegrowanego Zarządzania Strefą Brzegową”. Problematyka zrównoważonego rozwoju strefy brzegowej w Unii Europejskiej funkcjonuje od 2002 roku po przyjęciu „Strategii Zrównoważonego Rozwoju”. Jest ona reakcją na główne zagrożenia zrównoważonego rozwoju:

- globalne ocieplenie,
- zagrożenia dla zdrowia publicznego (wzrost odporności na antybiotyki, długotrwałe oddziaływanie niebezpiecznych związków chemicznych, problem bezpieczeństwa żywności),
- bieda (co szósty obywatel Unii Europejskiej żyje w biedzie),
- zmniejszenie bioróżnorodności i degradacja ziemi,
- przeciążenie transportu (COM 2001).

W rybołówstwie dodatkowym czynnikiem jest dramatyczne przeeksploatowanie zasobów.

W projekcie brak jest wyjaśnień pojęć - definicji. Nie jest jasne czy ma dotyczyć sektora rybnego czy samego rybołówstwa; zakres pojęciowy tych słów jest różny. Nie zostało określone jaki zakres ma pojęcie nadbrzeżne obszary rybackie, czy oznaczają one lądową część strefy brzegowej? Użycie zwrotu „strefa brzegowa” zamiast „obszarów nadbrzeżnych” byłoby bardziej fortunate, gdyż w wodnej części strefy brzegowej dokonuje się połowów ryb. W priorytetach użyto też pojęcia „obszarów zależnych od rybołówstwa” nie wyjaśniając co ono oznacza i jaka jest różnica pomiędzy nimi i

nadbrzeżnymi obszarami rybackimi. Słowo rybactwo ma inne znaczenie niż rybołówstwo. Celowe wydaje się też określenie zakresu przestrzennego projektu: gmin lub powiatów przylegających do strefy brzegowej. Pominięto coraz częściej eksploatowaną w Unii Europejskiej problematykę informacji w rybołówstwie i badań naukowych oraz szarej strefy. Braki w tym zakresie są obecnie w Polsce przyczyną konfliktów między rybakami a administracją rybacką, a mogłoby się znaleźć takie działanie w priorytecie 3. Ogólnie oceniając projekt wymaga gruntownej poprawy do czego powinny przyczynić się uwagi zawarte w niniejszej recenzji oraz materiał przedstawiony w pkt I opracowania.

Ocena diagnozy

Sektor rybny obejmuje trzy podsektory:

- pozyskiwanie ryb (rybołówstwo i rybactwo i akwakultura),
- przetwórstwo,
- obrót towarowy (handel krajowy i zagraniczny).

Jako całość przyczynia się w określonym stopniu do tworzenia PKB oraz stanowi źródło dostaw ryb i przetworów rybnych na rynek krajowy.

W diagnozie sytuacji społeczno-gospodarczej brakuje prezentacji udziału sektora w tworzeniu PKB. Brakuje także prezentacji tempa rozwoju gospodarki polskiej oraz sektora, żeby dokonać analizy porównawczej, której pesymistyczną konkluzją mogłoby być stwierdzenie odnośnie marginalizacji sektora lub optymistyczną - rozwój.

Tabele o nazwie „bilans ryb” należało uzupełnić o import i eksport ryb w ujęciu wartościowym a także zatrudnienie - w rozbiciu na podsektory. Ujęcie to stanowiłoby ogólną charakterystykę polskiego sektora rybnego.

Tabela 2 (Połowy dalekomorskie...) traci swój sens bez podobnej charakterystyki połowów bałtyckich, których znaczenie i skala jest znacznie większe niż połowów dalekomorskich. Połowy bałtyckie przedstawione jako szereg czasowy w rozbiciu na najważniejsze gatunki ryb powinny uwzględniać także wykorzystanie kwot

połowowych. Pozwoli to na stwierdzenie odnośnie możliwości i kierunków rozwoju oraz restrukturyzacji rybołówstwa bałtyckiego.

Brak jest konsekwencji w konstrukcji tabel, gdyż zawierają one różne przedziały czasowe.

W pkt. 2.2 wymieniony jest wykres 12, którego nie ma w tekście SPO.

Brak jest omówienia dostaw krajowych ze szczególnym uwzględnieniem źródła pochodzenia surowca (produkcja krajowa czy import). Jest to istotne, gdyż dominacja importu uzależnia konsumenta i przetwórców od kursów walutowych i jednocześnie zmniejsza popyt na ryby poławiane przez polskich rybaków, wpływając destabilizująco na sytuację na rynku rybnym.

Generalnie - w każdym podpunkcie charakteryzującym sytuację społeczno-gospodarczą sektora powinna być tabela a ilość podpunktów powinna być zwiększona o zatrudnienie i dostawy na rynek krajowy. Szczególne jest znaczenie danych dotyczących zatrudnienia, gdyż sektor znajduje się w trakcie restrukturyzacji, która obejmuje zmniejszenie zatrudnienia w rybołówstwie bałtyckim. W oparciu o istniejące informacje o wnioskach dotyczących wycofywania kutrów i łodzi powinna być przedstawiona prognoza na lata 2005-2006 dotycząca redukcji zatrudnienia w sektorze. Dlatego też należałoby przedstawić dynamikę i zmiany struktury zatrudnienia w gminach lub powiatach nadmorskich.

W części dotyczącej **pomocy dla sektora** brak jest przedstawienia wielkości tej pomocy oraz porównania planu z realizacją. To samo dotyczy zagranicznej pomocy publicznej, gdzie powinny być przedstawione środki dostępne i wykorzystane. Z uwzględnieniem prognozy środków dostępnych na 2005 i 2006 rok.

Analiza SWOT jest trafna jednakże nie jest odzwierciedleniem diagnozy. Dyskusyjne jest jednakże stwierdzenie (mocne strony) - możliwości przeorientowania jednostek połowowych na inne gatunki bałtyckie. Połowy szprotów małymi łodziami nigdy nie będą opłacalne... Poza tym wyposażanie jednostek połowowych w kilka rodzajów narzędzi połowowych podnosi koszty połowów. W Unii Europejskiej istnieje dość ścisła specjalizacja gatunkowa jednostek połowowych.

Cel główny nie został przedstawiony. W podpunkcie 2.1 podano cele szczegółowe. Można domyślać się, że powinien brzmieć jak nazwa sektorowego programu operacyjnego.

Biorąc pod uwagę, że:

- nastąpiła marginalizacja rybołówstwa dalekomorskiego,
- ze względu na niewielkie rozmiary Bałtyku większość połowów dokonywanych jest w niedużej odległości od brzegu,
- w Unii Europejskiej brak jest jednoznacznej definicji strefy brzegowej,
- większość zakładów przetwórstwa ryb jest zlokalizowanych w punkcie nadmorskim,

należałoby przyjąć jako cel główny: Zrównoważony rozwój strefy brzegowej (ze szczególnym uwzględnieniem rybołówstwa).

Tak brzmiący cel główny byłby spójny z nabierającym w Unii Europejskiej coraz większego znaczenia Zintegrowanym Zarządzaniem Strefą Brzegową i nie powielałby się w znaczny sposób z sektorowym Programem Operacyjnym „Rybołówstwo i Przetwórstwo Ryb.

Cele szczegółowe brzmią następująco:

- a) zachowanie ekosystemów w tym żywych zasobów mórz i oceanów dla przyszłych pokoleń,
- b) ochrona socjalna na obszarach uzależnionych od rybołówstwa,
- c) przyrost dochodu narodowego przez maksymalne zintensyfikowanie produkcji w sektorze gospodarki rybnej,
- d) uproszczenie zasad i procedur wsparcia strukturalnego w sektorze rybackim.

Ad a).

Cel powinien brzmieć następująco - Zachowanie ekosystemów w tym żywych zasobów Morza Bałtyckiego dla przyszłych pokoleń. W rozwinięciu celu jest mowa wyłącznie o Bałtyku. Ewentualne połowy na wodach otwartego oceanu regulują konwencje rybackie i międzynarodowe organizacje rybackie. Duże znaczenie ma ochrona środowiska Bałtyku uwzględniająca także działalność lądową wywierającą nań wpływ.

Ad b)

Cel sformułowano poprawnie.

Ad c)

Przyrostu dochodu narodowego nie osiągnie się przez intensyfikację rybołówstwa (marginalizacja rybołówstwa dalekomorskiego i limity połowowe na Bałtyku). Przyrost ten można osiągnąć przez rozwój przetwórstwa oraz handlu krajowego i zagranicznego. Do tego jest potrzebny rozwój niezbędnej infrastruktury (przetwórnice, zamrażalnie i chłodnie itp.). Niejasne stosunki własnościowe w portach nie sprzyjają inwestowaniu. Potrzebne są zachęty do inwestowania w strefie brzegowej. Logiczne wydaje się zlokalizowanie przetwórstwa w portach rybackich, jednak „wbrew logice” znaczna część przetwórnicy powstaje w głębi łądu. Cel ten ma brzmienie życzeniowe. Jednakże część rybaków wycofujących się z zawodu mogłaby budować niewielkie przetwórnice na wzór istniejących na Bornholmie, trudno w takim przypadku mówić o maksymalnym intensyfikowaniu produkcji i przyroście dochodu narodowego. Byłoby to raczej zwiększenie atrakcyjności turystycznej w strefie brzegowej. Należy w tym kontekście prowadzić szkolenia przedstawiające możliwość prowadzenia małych przedsiębiorstw w strefie przybrzeżnej i stymulować rozwój organizacji producenckich będących w stanie akumulować większy kapitał. Proponowane brzmienie celu: rozwój przedsiębiorczości w sektorze rybnym w strefie brzegowej.

Ad d)

Cel sformułowany poprawnie.

Strategia realizacji celów. Wobec braków wyszczególnionych w diagnozie można mówić o intencjonalnym charakterze strategii realizacji celów nawiązującej do trzech słów kluczowych: zrównoważony rozwój, rybołówstwo, obszary nadbrzeżne.

Strategia jest powiązana z kierunkiem i celem NPR i polityki Unii Europejskiej zawiera elementy: ochrony środowiska, ochrony socjalnej, rozwoju gospodarczego. Czyli spełnione są trzy podstawowe elementy zrównoważonego rozwoju. Brak jest natomiast informacji na temat zasięgu geograficznego programu czy objęte nim mają być gminy, powiaty czy też województwa nadmorskie.

Priorytety realizowane w ramach programu

Priorytet 1. Błędne brzmienie. Powinno być: Wsparcie finansowe dostosowania nakładu połowowego do zasobów.

Działanie 1. Sformułowano poprawnie.

Działanie 2. Powinno brzmieć: Pomoc publiczna na czasowe zamieszczenie działalności.

Działanie 3. Powinno brzmieć: Poprawa warunków pracy i jakości surowca oraz zwiększenie selektywności narzędzi połowowych.

Działanie 4. Nie powinno znaleźć się w tym priorytecie, raczej w priorytecie 4.

Działanie 5. Powinno brzmieć: Społeczno-ekonomiczne aspekty dostosowywania nakładu połowowego do zasobów.

Priorytet 2. Właściwe brzmienie powinno być następujące: Akwakultura, rybactwo śródlądowe, przetwórstwo i rynek rybny. Trudno rozdzielić rynek produktów rybnych pochodzenia morskiego i słodkowodnego. Akwakultura może być morska (marikultura) i słodkowodna (limnokultura). Ryby słodkowodne są odławiane i działalność ta zwana jest rybactwem a nie rybołówstwem.

Działanie 1. Sformułowano poprawnie.

Działanie 2. Powinno brzmieć: Promocja ekologicznych metod hodowli. Wyjaśnienie celu działania brzmi nielogicznie, gdyż nie może być celem „zmniejszenie skutków finansowych wynikających ze...” stosowania ekologicznych metod. Zamiast słowa „zmniejszenie” trafniejsze byłoby „łagodzenie”.

Działanie 3. Brak harmonii pomiędzy nazwą działania a opisem działania. Działanie to można połączyć z działaniem 2.

Działanie 4. Właściwe brzmienie – Rybactwo śródlądowe. Opis jest bardzo ogólny. Zamiast słowa „połowu” powinno być użyte słowo „odłowu”.

Działanie 5. Inwestycje w przetwórstwie i obrót towarowy. Powinno się zwrócić większą uwagę na kwestie komercjalizacji mniej wartościowych gatunków ryb takich jak: płoć i leszcz, które dominują w odłowach i często rybakom nie opłaca się ich wyjmować z sieci ze względu na trudność z uzyskaniem odpowiedniej ceny i trudności ze sprzedażą. Redukcja odrzutów sprzyja racjonalnemu rybołówstwu.

Priorytet 3. Proponuję brzmienie: Ogólne działania na rzecz poprawy funkcjonowania sektora.

Działanie 1. Opis działania jest bardzo ogólny. Brak jest chociażby wzmianki o obszarach chronionych.

Działanie 2. Polskie porty rybackie mają niejasny status własnościowy. Brak jednego właściciela sprzyja ich dekapitalizacji. Uporządkowanie struktury własnościowej podstawą do inwestowania.

Działania 3 i 4. Poprawne.

Działanie 5. Powinno się znaleźć w priorytecie 1.

Priorytet 4. - Poprawny, zbieżny z unijnym Zintegrowanym Zarządzaniem Strefą Brzegową, ale zamiast słowa „rybactwo” powinno być „rybołówstwo”.

Ogólna ocena priorytetów

Sformułowanie ich brzmienia razi niestarannością, brakiem znajomości terminologii branżowej. Podobnie z działaniami w ramach priorytetów. Opisy są bardzo ogólne, brak podanych narzędzi realizacji działań, źródła pochodzenia środków. Nie zawsze wiadomo kto jest beneficjentem.

Plan finansowy nie został dołączony do materiałów recenzowanych. Ocena systemu realizacji programu operacyjnego została dokonana zgodnie z Ustawą z 20 kwietnia 2004 roku „o Narodowym Planie Rozwoju”. Z tego względu autor recenzji nie wchodzi w kompetencje Sejmu RP.

Literatura

- A European Union strategy for sustainable development (2002) Office for Official Publication of the European Union.
- Accidents and combating, 2002, <http://www.helcom.fi/manandsea/shipping/accidentscombattingJn> (dostęp 22.07.2002)
- Brief facts about Baltic sea environment and its drainage area: natural conditions, constraints, special features, 2002, <http://jolly.fimr.fi/boing/encyklopaedia.nfs/> (dostęp: 25.07.2002).
- Brocki W. (2001) Wpływ zintegrowanego zarządzania strefą brzegową na rybołówstwo, w: Gospodarka, człowiek, środowisko na obszarach wiejskich, PAN, IRWIR, AR Szczecin
- Brocki W. (2002) Stan środowiska w zrównoważonym rozwoju w regionie morza bałtyckiego, w: Uwarunkowania wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich wobec integracji z Unią Europejską. AR Szczecin, Politechnika Koszalińska, Wyższa Informatyczna Szkoła Zawodowa w Gorzowie Wielkopolskim
- Clean Seas Guide, The Baltic Sea, 2000, Information for Mariners from the Helsinki Commission - Baltic Marine Environment Protection Commission.
- COM (2000) 547 final 27.09.2000. On Integrated Coastal Zone Management: A Strategy for Europe
- COM (2001) 264 final, 15.05.2001. A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development.
- COM (2002 a) 600 final 6.11.2002. Action Plan to counter the social, economic, regional consequences of the restructuring, of the EU fishing industry.
- COM (2002) 82, 13.02.2002. Towards a global partnership for sustainable development.
- COM (2003) 829 final. 23.12.2003. The World Summit on Sustainable Development one year on: implementing our commitments
- COM (2005) 37 final, 09.02.2005. The 2005 Review of the EU Sustainable Development Strategy: Initial Stocktaking And Future Orientation.
- Dokumenty końcowe Konferencji Narodów Zjednoczonych Środowisko i Rozwój (1998), Instytut Ochrony Środowiska, Warszawa
- Fisheries, 2002, <http://www.helcom.fi/manandsea/fisheries.html> (dostęp: 25.07.2002).
- Hotspots, 2002, <http://www.helcom.fi/environment/pollution/hotspots.html> (dostęp: 25.07.2002).
- Joyner C.C. (2000) The international ocean regime at the new millennium: a survey of the contemporary legal order, Ocean and Coastal Management 43 (2000) 163-203
- Kodeks Odpowiedzialnego Rybołówstwa (1995) FAO Rzym
- Municipal waste management, 2002, <http://www.helcom.fi/manandsea/municipalities.html> (dostęp: 25.07.2002).
- Our common future (1987) World Commission on Environment and Development

Perspektywy i uwarunkowania rozwoju polskiego rybołówstwa przybrzeżnego i jego znaczenie dla rozwoju regionu nadmorskiego, 2000. Red. Z. Polański. Opracowanie PBZ-015-14, MIR.

Projekt Narodowego Planu Rozwoju 2007-2013, Warszawa czerwiec 2005

Reconciling pressures on the coastal zone (fisheries and aquaculture), 1996, OECD.

Report of the World Summit on Sustainable Development (2002) UN New York

Subject: Progress In implementation EU ICZM Recommendation (2005) Brussels July 2005 DGNVD3 BS/(D)

Sustainable Development of the Agricultural Sector in the Baltic Sea Region, 1998, Helsinki Commission Baltic Marine Environment Protection Commission, No 72.

*The Situation in Europe Coastal Zones (2005)
<http://europa.eu.int/comm/environment/iczm/situation.htm> (dostęp 27.07.2005)*

The Third Baltic Sea Pollution Load Complication, 1998, Helsinki Commission Baltic Marine Environment Protection Commission, No 70.

Ustawa z 20 kwietnia 2004 roku o Narodowym Planie Rozwoju

*Waste disposal, 2002,
<http://www.helcom.fi/manandsea/shipping/wastedisposal.html> (dostęp: 25.07.2002).*

Whitmarsh D. i in., 1993: Fisheries in Context of Coastal Zone Management University of Portsmouth.

Wilczyński A.. 2001: Zagadnienia rozwoju zrównoważonego na przykładzie programu Baltic 21. „Oeconomica” 40, AR Szczecin