

# 5

## O znaczeniu prawa międzynarodowego w ochronie przyrody

### 5.1. Wielość konwencji międzynarodowych w zakresie ochrony przyrody

Najstarsze akty prawne dotyczące ochrony przyrody powstały już 4000 lat temu w starożytnej Babilonii, Egipcie i Indiach, ale pierwsze umowy międzynarodowe w tej dziedzinie zawarto znacznie później. Była to Konwencja o ochronie ptaków pożytecznych dla rolnictwa, przyjęta w Paryżu w 1902 r. (Dz.U. RP z 1932r., Nr 67, poz. 625) i innych zamieszczonych w wykazie.

W początkowym okresie kształtowania się prawnomiędzynarodowej ochrony przyrody działania państw zmierzały do wprowadzenia prawnych instrumentów ochrony i odnosiły się do obiektów lub regionów najbardziej wówczas zagrożonych. Decydowano się zwykle na ustanowienie mechanizmu kontroli w zakresie przestrzegania zobowiązań konwencyjnych i utworzenie odpowiednich instytucji międzynarodowych: konferencji stron czy sekretariatów.

W latach siedemdziesiątych ubiegłego wieku opracowano i przyjęto cztery ważne umowy międzynarodowe, tworzące rdzeń prawnomiędzynarodowej ochrony przyrody. Są to:

- 1) Konwencja o obszarach wodno-błotnych mających znaczenie międzynarodowe, zwłaszcza jako środowisko życia ptactwa wodnego, sporządzona w Ramsar w dniu 2 lutego 1971 r. (Dz.U. 1978, nr 7, poz. 24 – załącznik), zwana potocznie Konwencją Ramsarską;
- 2) Konwencja w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego, sporządzona w Paryżu w dniu 23 listopada 1972 (Dz.U. 1976, nr 32, poz. 190), zwana potocznie Konwencją Paryską;

- 3) Konwencja o międzynarodowym handlu dzikimi zwierzętami i roślinami gatunków zagrożonych wyginięciem, sporządzona w Waszyngtonie w dniu 3 marca 1973 r. (Dz.U. 1991, nr 27, poz. 112), zwana potocznie Konwencją Waszyngtońską lub konwencją CITES;
- 4) Konwencja o ochronie gatunków wędrownych dzikich zwierząt, sporządzona w Bonn w dniu 23 czerwca 1979 r. (ILM 19(1980), s.15–32), zwana potocznie Konwencją Bońską.

**Konwencja Ramsarska** ma zasięg światowy. Jej stronami są państwa-członkowie ONZ. Konwencja weszła w życie w 1975 roku i została ratyfikowana przez ponad 100 państw. Organem kierującym pracami Konwencji jest Konferencja Stron, odbywająca swoje spotkania co trzy lata. Przyjmuje ona program działań na następny okres i dokonuje przeglądu realizacji postanowień Konwencji. Sekretariat Konwencji zlokalizowany jest w Gland w Szwajcarii. Polska przystąpiła do Konwencji Ramsarskiej w 1978 roku.

Konwencja Ramsarska tworzy ramy dla międzynarodowej współpracy w zakresie ochrony obszarów wodno-błotnych. Obszary te o międzynarodowym znaczeniu z punktu widzenia ekologicznego, botanicznego, zoologicznego, limnologicznego, hydrologicznego wprowadzone na listę obszarów wodno-błotnych tej konwencji, poddane są szczególnemu nadzorowi i objęte programami ochrony przyrody. Uznaje się, że obszar kwalifikuje się do ujęcia na liście obiektów ramsarskich, jeśli jest siedliskiem co najmniej 20.000 ptaków wodno-błotnych lub jest siedliskiem dla co najmniej 1% światowej populacji jednego z gatunków lub podgatunków. Obiekty mogą być też wybrane ze względu na specjalne znaczenie genetyczne lub z punktu widzenia różnorodności biologicznej. Obecnie spośród 650 obiektów kilkanaście znajduje się w Polsce, np.: Biebrzański Park Narodowy, Rezerwat Stawy Milickie, jezioro Oświn, Rezerwat Słońsk, Rezerwat Świdwie, Rezerwat Jezioro Łuknajno, Słowiński Park Narodowy, Rezerwat Jezioro Karaś.

Obszary wodno-błotne stanowią formę międzynarodowej ochrony obszarowej, a jednocześnie szczególną kategorię obszarów chronionych głównie przez fakt objęcia tych obszarów ochroną rezerwatową.

Obiekty światowego dziedzictwa naturalnego funkcjonują w międzynarodowym porządku prawnym na mocy **Konwencji w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego** z dnia 13 listopada 1972 roku. Na jej podstawie wyróżnia się m.in. obiekty przyrodnicze o szczególnych, unikatowych w skali świata walorach, jak: pomniki przyrody utworzone przez formacje fizyczne i biologiczne albo zgrupowania takich formacji, przedstawiające powszechną wartość z punktu widzenia nauki lub ich zachowania, miejsca lub strefy o ściśle wyznaczonych granicach, mające wyjątkową powszechną wartość z punktu

widzenia nauki, lub zachowania ich naturalnego piękna, formacje geologiczne i fizjograficzne oraz strefy o ściśle oznaczonych granicach, stanowiące siedlisko zagrożonych zagładą gatunków zwierząt i roślin, mające wyjątkową powszechną wartość z punktu widzenia nauki albo ich zachowania. W skład wymienionych obiektów mogą wejść niektóre z obszarów chronionych. Na Liście Światowego Dziedzictwa Naturalnego znajduje się Białowiecki Park Narodowy.

Dzięki decyzji Komitetu Konwencji w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturowego i naturalnego UNESCO, która zapadała 23 czerwca 2014 r., Transgraniczny Obiekt Światowego Dziedzictwa otrzymał nazwę Białowieża Forest, a jego zasięg obejmuje powierzchnię blisko 141 tysięcy ha terenów po obu stronach granicy państwowej. Komitet Światowego Dziedzictwa już w 1979 r. wpisał na Listę Światowego Dziedzictwa część Puszczy Białowieckiej, położoną w Polsce, pod nazwą Białowiecki Park Narodowy. Następnie w 1992 r. obiekt został powiększony o obszerną część Puszczy Białowieckiej położoną po stronie białoruskiej.

W 2008 r. państwa będące stronami Konwencji o światowym dziedzictwie... UNESCO (Polska i Białoruś) rozpoczęły starania o re-nominację obiektu, proponując nową nazwę Białowieża Forest jako bardziej rozpoznawalną w świecie.

**Konwencja o międzynarodowym handlu dzikimi zwierzętami i roślinami gatunków zagrożonych wyginięciem** ma zakres światowy. Jej stronami mogą być wszystkie państwa świata, jak również międzynarodowe organizacje integracji gospodarczej i organizacje regionalne. Została podpisana w Waszyngtonie w 1973 roku, weszła w życie w 1975 roku. Została ratyfikowana przez ponad 100 państw, w tym Polskę w 1991 roku.

Konwencja tworzy mechanizm kontroli nad obrotem i handlem zagrożonymi gatunkami zwierząt i roślin poprzez system certyfikatów i sprawozdań, które zobowiązane są wprowadzić państwa uczestniczące w Konwencji. Jej celem jest ochrona zagrożonych gatunków w krajach ich pochodzenia i międzynarodowa współpraca w tym zakresie. W aneksach Konwencji załączone są listy gatunków obecnie lub w najbliższym czasie zagrożonych wyginięciem, które nie mogą być przedmiotem handlu. Obrót i handel osobnikami tych gatunków jest ograniczony i ściśle kontrolowany. Moda i swoisty snobizm na posiadanie czegoś oryginalnego, przy jednoczesnym bogaceniu się części społeczeństwa, łatwość komunikowania się i rozwój szybkiego transportu, doprowadziły do gwałtownego wzrostu handlu dzikimi zwierzętami i roślinami. Bardzo niepokojącym efektem tego procesu stało się, wykazane przez świat nauki, szybkie zanikanie wielu gatunków eksploatowanych z uwagi na swoją atrakcyjność dla ludzi. W celu uregulowania obrotu dzikimi zwierzętami i roślinami, a tym samym zatrzymania negatywnych zjawisk, jakie temu towarzyszą, przyjęto Konwencję Waszyngtońską. Przystąpiło do niej ponad 160 państw. Konwencja zawiera załączniki, które obejmują:

- załącznik I – zagrożone wyginięciem, którymi handel podlega szczególnej regulacji;
- załącznik II – gatunki obecnie niezagrożone wyginięciem, które mogą jednak stać się takimi, jeżeli obrót okazami tych gatunków nie będzie przedmiotem ścisłej regulacji oraz niektóre gatunki, które powinny być przedmiotem regulacji w celu poddania skutecznej kontroli obrotu nimi;
- załącznik III – gatunki uznane przez jedną ze stron konwencji jako będące przedmiotem regulacji w granicach jej jurysdykcji, w celu zapobieżenia lub ograniczenia ich eksploatacji oraz jako wymagające współpracy innych stron konwencji w zakresie kontroli obrotu tymi gatunkami.

Wpisanie na listę gatunków ujętych w konwencji może też wynikać z nadmiernego eksploatowania gatunku pospolitego, np. na skóry, szczególnie gdy poziom pozyskania osobników przekroczy przyrost naturalny całej populacji. Oto kilka przykładów gatunków zagrożonych wyginięciem ze względu na swoją atrakcyjność dla człowieka: kotowate, słonie, nosorożce, wikunie i antylopy afrykańskie, papugi, gady, płazy, ryby z raf koralowych, storczyki, kaktusy, cenne gatunki drzewa, zwierzęta, np. morświny. Łącznie przepisami konwencji objęto ponad 50 tysięcy gatunków i podgatunków zagrożonych wyginięciem w różnych strefach geograficznych.

**Konwencja o ochronie migrujących gatunków zwierząt – Konwencja Bońska.** Konwencja Bońska ma również zasięg ogólnoświatowy. Stronami mogą być wszystkie państwa, jak również regionalne organizacje gospodarcze. Konwencja została podpisana w Bonn w 1979 roku. Weszła w życie w 1983 roku i została ratyfikowana dotąd przez ponad 80 państw, w tym Unię Europejską. Organem wykonawczym Konwencji jest Konferencja państw stron, która odbywa się co trzy lata. Rada Naukowa Konwencji zapewnia doradztwo stronom, między innymi w zakresie badań dotyczących gatunków migrujących i zaleceń ochrony. Sekretariat Konwencji, zlokalizowany w Bonn, prowadzony jest przez UNEP (Program Środowiskowy Narodów Zjednoczonych).

Celem Konwencji bońskiej jest ochrona zagrożonych, migrujących gatunków przemieszczających się na obszarze wielu państw. Strony zobowiązują się do podjęcia niezwłocznie działań ochronnych w celu uratowania wędrownych gatunków zwierząt zagrożonych wyginięciem (umieszczonych w aneksie).

Wędrowki zwierząt są zjawiskiem rozpowszechnionym na całej Ziemi. Wiele gatunków wędruje w celu zaspokojenia swoich potrzeb biologicznych, takich jak potrzeba znalezienia odpowiedniego miejsca do rozrodu i wychowu młodych, bądź też w celu znalezienia odpowiednich żerowisk. W skrajnych przypadkach długość tras wędrówek może osiągnąć kilka tysięcy kilometrów. W ich trakcie zwierzęta są narażone na wiele niebezpieczeństw, z których znacząca

część wywoływana jest działalnością człowieka. Zmiany w populacjach wywołane oddziaływaniami cywilizacyjnymi zrodziły potrzebę dokonania uzgodnień międzynarodowych, mających na celu zapewnienie ochrony dzikich zwierząt i umożliwienie im swobodnego przemieszczania się.

Bezpośrednim impulsem do zawarcia międzynarodowego porozumienia mającego na celu ochronę gatunków, które występują na wodach międzynarodowych lub wędrują między wodami terytorialnymi, stała się **Konferencja Narodów Zjednoczonych o środowisku, która odbyła się w 1972 roku w Sztokholmie. W Deklaracji Sztokholmskiej** w zasadzie 26. zalecono krajom rozwijanie porozumień międzynarodowych mających na celu ochronę wyżej wymienionych gatunków.

Podstawowym celem konwencji jest ochrona gatunków na całym obszarze ich występowania. Powszechnie wiadomo, że liczba gatunków wędrownych występujących na całej kuli ziemskiej jest ogromna. Konwencja z założenia nie miała za zadanie ochrony wszystkich, chodziło bowiem o ochronę tych gatunków, które takiej ochrony wymagają. Wprowadzone więc zostało kryterium „odpowiedniego stanu zachowania”, jako jednego z kryterium oceny, czy dany gatunek wędrowny powinien zostać objęty zainteresowaniem Konwencji. Przyjęto, że gatunek wędrowny posiada odpowiedni stan zachowania, gdy liczebność populacji jest w miarę stabilna, areal występowania gatunku nie ulega zmniejszeniu oraz istniejące siedliska są i będą wystarczające dla trwałego zachowania populacji, a zasięg występowania i liczebność gatunku wędrownego pokrywa się ze swoim historycznym arealem i poziomem, obejmując zachowane do dziś, odpowiadające gatunkowi ekosystemy. Jeżeli jeden z powyższych warunków nie jest spełniony, to stan zachowania gatunku należy uznać za nieodpowiedni.

Początkowo w umowach międzynarodowych ochroną obejmowano zazwyczaj określone gatunki zwierząt i roślin. Dopiero później przedmiotem ochrony objęto naturalne siedliska i całe ekosystemy, aby dojść do ochrony różnorodności biologicznej. Przechodzenie do wyższych poziomów ochrony nie oznacza, że zrezygnowano z ochrony gatunkowej. Nadal jest ona traktowana jako istotny element zachowawczej, konserwatorskiej ochrony roślin i zwierząt. W umowach międzynarodowych ochroną objęto: niedźwiedzie polarne, karibu, wikunie, foki, walenie (wieloryby, delfiny, morświny), ptaki i inne.

Ekosystemy są przedmiotem ochrony w umowach o charakterze regionalnym. Na kontynencie europejskim prawnym instrumentem takiej ochrony jest **Konwencja o ochronie gatunków dzikiej flory i fauny europejskiej oraz ich siedlisk**, podpisana w Bernie 19 XI 1979 r. (Dz U. 1996, Nr 58, poz. 263), zwana Konwencją Berneńską. Jej stronami mogą być państwa członkowskie Rady Europy, państwa niebędące jej członkami, ale uczestniczące w przygotowaniu

Konwencji oraz Unia Europejska. Konwencja została podpisana w 1979 roku w Bernie w Szwajcarii. Weszła w życie w 1982 roku i została ratyfikowana przez 31 państw, w tym Unię Europejską. Organem wykonawczym Konwencji jest Stały Komitet złożony w przedstawiciele rządów państw Stron. Jest on odpowiedzialny za bieżące wdrażanie Konwencji. Pod auspicjami Stałego Komitetu pracują liczne grupy ekspertów nad poprawkami i rozszerzaniem aneksów Konwencji. Stały Komitet odbywa zgromadzenia co dwa lata. Sekretariat jest prowadzony przez Radę Europy i zlokalizowany w Strasburgu.

Celem Konwencji Berneńskiej jest umożliwienie ściślejszej współpracy państw w zakresie ochrony fauny, flory i ich naturalnych siedlisk, a także zapewnienie niezbędnego poziomu ochrony przyrody, szczególnie gatunków zagrożonych.

Jednym z najcenniejszych europejskich skarbów jest zróżnicowanie przyrody. Dziedzictwo to składa się z rozprzestrzenionych siedlisk, gatunków i krajobrazów. Niestety różnorodność ta jest w poważnym stopniu zagrożona, w szczególności przez ludzką działalność i bytowanie. Szacuje się, że na kontynencie europejskim występuje ponad 2,5 tysiąca różnych typów siedlisk i około 200 tysięcy gatunków roślin i zwierząt.

W załącznikach umieszczono chronione gatunki roślin i zwierząt, zabronione formy chwytania, zabijania i wykorzystywania w inny sposób ptaków i ssaków.

Polska ratyfikowała tę konwencję w 1996 roku. Rozporządzenia o ochronie gatunkowej roślin, zwierząt i grzybów uwzględniają praktycznie w całości listę występujących w Polsce gatunków objętych ochroną w Konwencji Berneńskiej. Rozporządzenie Ministra Środowiska z 9 października 2014 r. w sprawie ochrony gatunkowej roślin (Dz.U. z 16 października 2014 r. poz. 1409) określa gatunki roślin objęte ochroną ścisłą, ochroną częściową, w tym gatunki, które mogą być pozyskiwane i sposoby ich pozyskiwania, a także gatunki wymagające ustalenia stref ochrony ich ostoi lub stanowisk. Obecne rozwiązania polegają nie tylko na dopisywaniu kolejnych gatunków do listy, ale także na zmianie kategorii ochrony gatunków wcześniej chronionych bądź na wyłączeniu z ochrony określonych gatunków roślin z ich siedliskami przyrodniczymi. Nowe rozporządzenia weszły również w życie w odniesieniu do zwierząt i grzybów.

## 5.2. Obszary chronione na świecie według klasyfikacji Światowej Unii Przyrody

Jedną z najważniejszych form ochrony przyrody na świecie stanowią wyodrębnione obszary chronione. Znajduje to potwierdzenie w wielu przedsięwzięciach międzynarodowych. Do najważniejszych z nich zaliczyć niewątpliwie należy

działalność Światowej Unii Ochrony Przyrody (IUCN). Organizacja ta powstała 5 października 1948 roku we Francji pod nazwą Międzynarodowa Unia Ochrony Przyrody i jej Zasobów, również z inicjatywy polskiej. Zanim bowiem powołano ją do życia, zręby programu i celów jej działania stworzyło pięciu wybitnych polskich uczonych – Walery Goetel, Władysław Szafer, Gerard Ciołek, Bolesław Hryniewiecki i Jan Chmielewski.

Wobec rozlicznych kryteriów uznawania danego obiektu za chroniony, stosowanych na świecie, IUCN zaproponowała przyjęcie 8 kategorii obszarów chronionych, z czego 5 zostało uznane przez Organizację Narodów Zjednoczonych (ONZ) jako oficjalne kategorie obszarów chronionych.

Kategoriami tymi są:

- 1) rezerwy ścisłe (*Scientific Reserve / Strict Nature Reserve*);
- 2) parki narodowe (*National Park*);
- 3) pomniki przyrody (*Natural Monument / Natural Landmark*);
- 4) obszary czynnej ochrony gatunków i siedlisk (*Managed Nature Reserve / Wildlife Sanctuary*);
- 5) obszary chronionego krajobrazu (*Protected Landscape*);
- 6) obszary czynnej ochrony zasobów przyrodniczych (*Resource Reserve*).

Szóstą kategorię ochronną wprowadzono do oficjalnej listy obszarów chronionych, klasyfikowanych przez ONZ, podczas IV Światowej Konferencji Parków Narodowych i Obszarów Chronionych w Caracas w 1992 roku. IUCN proponuje nadto uznanie jako VII – obszarów tradycyjnych siedlisk społeczności ludzkich – *National Biotic Area / Anthropological Reserve* i VIII – stref specjalnego użytkowania zasobów naturalnych – *Multiple-Use Management Area / Managed Resource Area*.

Prawne formy ochrony przyrody funkcjonujące na świecie mniej więcej pokrywają się z formami ochrony przyrody znanymi w polskim ustawodawstwie. W przeciwieństwie do wyliczenia zaproponowanego przez IUCN, ochrona obszarowa w Polsce nie obejmuje pomników przyrody, które my zaliczamy do ochrony indywidualnej oraz ochrony gatunków i ich siedlisk. Ponadto przepisy polskie nie znają pojęcia „obszarów czynnej ochrony zasobów przyrodniczych”. Pomimo tego, patrząc na cele ustanowienia tego obszaru, można mniemać, iż jest to pojęcie zbliżone do pojęcia „parków krajobrazowych”, które to funkcjonuje w polskim porządku prawnym. Wyodrębnienie oraz ochrona parków narodowych należą do najstarszych form ochrony organizowanych przez państwo, choć na przestrzeni lat zmieniały się cele i motywy tej ochrony. Park narodowy był w prawie polskim zawsze szczególnie chroniony. Białowiecki oraz Pieniński Park Narodowy jako pierwsze powstały jeszcze przed ustawą o ochronie przyrody z 1934 r. W Polsce istnieją 23 parki narodowe, które

zajmują powierzchnię 316 746 ha, co stanowi około 1% powierzchni kraju. Najmniejszym parkiem jest Ojcowski Park Narodowy, natomiast największym Biebrzański Park Narodowy.

W 2011 r. wszystkie parki narodowe w Polsce zostały przekształcone z jednostek budżetowych w państwowe osoby prawne, co oznacza, że odpowiadają one za przydzieloną im część mienia państwowego i ponoszą odpowiedzialność za własne zobowiązania zgodnie z ustawą o finansach publicznych. Wszystkie działania, które są podejmowane w parkach narodowych, są podporządkowane ochronie przyrody i mają pierwszeństwo przed innymi formami ochrony przyrody.

Na uwagę zasługują rezerwaty biosfery. Koncepcja ich utworzenia nie opiera się na umowie międzynarodowej, ale na międzynarodowym programie badawczym, realizowanym w ramach celów i założeń tzw. Programu MaB (Człowiek i Biosfera). Znaczenie rezerwatów biosfery jest ogromne, ponieważ są one reprezentatywne dla wielkich sfer biogeograficznych różnych typów ekosystemów.

Inicjatywa ta stanowi dowód na to, że potrzebne jest sięganie do form ochrony obszarowej, która stanowi jedną z najważniejszych i efektywnych form ochrony przyrody nie tylko na poziomie krajowym, ale także w skali międzynarodowej.

Reasumując, uważam, że obecnie funkcjonuje wiele parków narodowych, rezerwatów przyrody, ale ich rola i powierzchnia wydają się mniej znaczące w porównaniu z nową formą ochrony przyrody obszarami Natura 2000, które wprowadziło prawo europejskie. Rezerwaty i parki mają wyraźne i jednoznaczne granice. Zakazy i nakazy obowiązują tylko w nich. Natomiast europejska sieć obszarów Natura 2000 jest praktycznie wszędzie, ponieważ tych obszarów jest około tysiąca i zajmują 20% powierzchni Polski. Ponadto wpływają one na prawie wszystkie rodzaje działalności człowieka. Zbudowanie w takim miejscu drogi, zakładu przemysłowego osiedla mieszkalnego, wymaga kilkuletnich badań, wielu ocen, raportów i decyzji oraz związanych z tym ograniczeń.

### 5.3. Konwencja o różnorodności biologicznej

Konwencja o różnorodności biologicznej została sporządzona w dniu 5 czerwca 1992 r. podczas tzw. Szczytu Ziemi w Rio de Janeiro w Brazylii (Dz.U. z 2002 r. Nr 184, poz. 1532). Oceniana jest jako konwencja przełomowa w dziedzinie



ochrony przyrody, gdyż preferuje przejście od ochrony fragmentów przyrody do ochrony całości.

Na całym świecie obserwuje się gwałtowny spadek bioróżnorodności, co jest następstwem nadmiernej eksploatacji zasobów przyrody żywej i nieżywej, zanieczyszczeń środowiska, niewłaściwej introdukcji obcych gatunków roślin i zwierząt, a przede wszystkim jest spowodowane niszczeniem siedlisk. Ekolodzy uważają, że proces ten jest następstwem antropopresji, czyli skutkiem działalności człowieka na środowisko naturalne Ziemi. Treścią Konwencji o różnorodności biologicznej jest, ujmując najogólniej, zobowiązanie wszystkich państw-sygnatariuszy do zachowania pełnej różnorodności form życia w biosferze poprzez ich ochronę i rozsądne, umiarkowane użytkowanie. Konwencja ma swój wymiar globalny, regionalny oraz lokalny i krajowy. Podkreśla fakt, że zasoby żywe na kuli ziemskiej są dobrem całej ludzkości, że cała społeczność międzynarodowa powinna aktywnie uczestniczyć w ich zachowaniu dla przyszłych pokoleń. W szczególności państwa rozwinięte ekonomicznie, lecz zubożałe przyrodniczo winny pomóc w zachowaniu różnorodności biologicznej państwom bogatszym przyrodniczo, lecz ubogim ekonomicznie.

W rozumieniu Konwencji określenie „różnorodność biologiczna” oznacza zróżnicowanie wszystkich żywych organizmów występujących na ziemi w ekosystemach lądowych, morskich i słodkowodnych oraz w zespołach ekologicznych, których są częścią. Dotyczy to różnorodności w obrębie gatunku, pomiędzy gatunkami oraz różnorodności ekosystemów (art. 2). Innymi słowy Konwencja obejmuje ochronę różnorodności gatunkowej, genetycznej oraz ochronę różnorodności ekosystemów i biocenoz.

Celem Konwencji jest ochrona różnorodności biologicznej, umiarkowane użytkowanie jej elementów oraz sprawiedliwy podział korzyści wynikający z wykorzystywania zasobów genetycznych, w tym odpowiedni dostęp do tych zasobów i transfer stosownych technologii oraz odpowiednie finansowanie (art. 1). Tak szerokie ujęcie celu ochrony nie było dotąd przedmiotem regulacji w innych konwencjach czy umowach międzynarodowych, odnoszących się do tylko wybranych elementów środowiska.

W Polskim ustawodawstwie nie ma odrębnej regulacji dotyczącej ochrony bioróżnorodności. Zastosowanie mają tu przepisy ustawy o ochronie przyrody. Ochrona przyrody w ujęciu tej ustawy ma na celu:

- utrzymanie procesów ekologicznych i stabilności ekosystemów;
- zachowanie różnorodności gatunkowej;
- zapewnienie ciągłości istnienia gatunków i ekosystemów (art. 2).

Realizacja tych celów zapewnić powinna trwałość istnienia przyrody jako makrosystemu mimo presji antropogennej.

Porównanie celów ustawy o ochronie przyrody z celami konwencji o różnorodności biologicznej pozwala stwierdzić, że cele konwencji idą znacznie dalej. Obejmują nie tylko restytucję i utrzymanie różnorodności biologicznej, ale nakazują także umiarkowane użytkowanie jej elementów oraz sprawiedliwy podział korzyści wynikających z wykorzystywania zasobów genetycznych. Kwestie te w Polsce reguluje ustawa z 22 czerwca 2001 r. o organizmach genetycznie zmodyfikowanych (Dz.U. z 2001 r., Nr 76, poz. 811 z późn. zm.). Jej celem jest zwiększenie stopnia bezpieczeństwa dla zdrowia i życia ludzi oraz dla środowiska. Dokonuje ona transpozycji do polskiego porządku prawnego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/41/WE z 6 maja 2009 r. w sprawie ograniczonego stosowania mikroorganizmów zmodyfikowanych genetycznie, regulującej zamknięte użycie mikroorganizmów genetycznie zmodyfikowanych, oraz rozporządzenia (WE) nr 1946/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie transgranicznego przemieszczania organizmów genetycznie zmodyfikowanych.

Zasady ochrony różnorodności biologicznej są zgodne z zasadami prawa międzynarodowego. W art. 3 Konwencji stwierdza się, że zgodnie z Kartą NZ i zasadami prawa międzynarodowego państwa mają suwerenne prawo wykorzystywania swoich zasobów zgodnie z własną strategią ochrony środowiska. Mają również dopilnować, aby działania na obszarze podlegającym ich jurysdykcji lub kontroli nie powodowały szkody w środowisku innych państw lub na obszarach znajdujących się poza krajową jurysdykcją.

Prawo międzynarodowe należy do podstawowych narzędzi ochrony środowiska. Funkcjonuje w nim zasada „ograniczonej suwerenności”, która zakazuje szkodliwej działalności na własnym terytorium wobec innych państw. Chodzi o takie używanie i korzystanie ze swojej własności, aby nie czyniło to szkód na terytorium innych państw. Zasada ta określana jest też jako zasada dobrego sąsiedztwa. Przepisy konwencji o różnorodności biologicznej sankcjonują w pełni tę zasadę, rozszerzając jej zastosowanie nie tylko, co oczywiste, do obszarów jurysdykcji krajowej, ale także poza te obszary – wszędzie tam, gdzie pojawiają się skutki działań rozpoczętych i prowadzonych pod jurysdykcją państwową lub jej kontrolą (art. 4). Wskazany przepis może mieć w przyszłości doniosłe znaczenie praktyczne w kwestii ustalenia odpowiedzialności za szkody wynikłe z nieprzestrzegania przez strony postanowień konwencji. Określa on podmiot zobowiązany do naprawienia szkody bądź do jej zadośćuczynienia.

Charakter instrukcyjny i informacyjny ma art. 5 konwencji, który propaguje, w miarę możliwości i potrzeby, współpracę między państwami-stronami bezpośrednio lub przez odpowiednie organizacje międzynarodowe. Szczególnie chodzi tu o współpracę w kwestiach obszarów znajdujących się poza jurysdykcją krajową, a także i innych wspólnych działaniach na rzecz ochrony różnorodności

biologicznej i umiarkowanego użytkowania jej elementów. Wskazanie na obowiązek współpracy i współdziałania występuje często w prawie międzynarodowym, w Deklaracjach Sztokholmskiej i z Rio, w konwencjach międzynarodowych i umowach dwustronnych. Szczególnie w zagadnieniach ochrony środowiska złotą regułą powinna być prewencja, a nie odszkodowania.

Przepisy konwencji zobowiązują państwa do opracowania krajowych strategii, planów i programów dotyczących ochrony różnorodności biologicznej i umiarkowanego użytkowania jej elementów. Przede wszystkim muszą one zidentyfikować wszystkie elementy tworzące różnorodność biologiczną, uwzględniając te, które wymagają objęcia ochroną ścisłą i te, które powinny być użytkowane w sposób umiarkowany. Polska przyjęła w 2003 r. i zaktualizowała w 2007 r. Krajową Strategię Ochrony i Umiarkowanego Użytkowania Różnorodności Biologicznej.

W art. 2 (n) konwencji umiarkowane użytkowanie elementów tworzących bioróżnorodność określono jako użytkowanie w taki sposób i z taką intensywnością, aby nie prowadziło to do jej zmniejszenia i pozwoliło utrzymać bioróżnorodność w stanie odpowiadającym potrzebom i pragnieniom obecnych oraz przyszłych pokoleń. Innymi słowy chodzi o to, aby zasoby biologiczne nie były użytkowane rozrzutnie, ale oszczędnie, rozsądnie i z umiarem.

Zidentyfikowane zasoby powinny być monitorowane odpowiednimi metodami, a uzyskane dane przechowywane i skatalogowane. Każda ze stron konwencji winna też, w miarę swoich możliwości i konieczności, rozpoznawać procesy i rodzaje działalności, które wywierają lub z dużym prawdopodobieństwem mogą wywierać negatywny wpływ na ochronę różnorodności biologicznej i umiarkowane użytkowanie jej elementów oraz monitoringu ich skutków odpowiednimi metodami.

Z przedstawionych przepisów konwencji wynikają dla państw dwie dyrektywy postępowania. Pierwsza to nakaz podejmowania działań na rzecz restytucji zniszczonych obszarów i przeciwdziałanie takim procesom, jak: niszczenie lasów, chemizacja gruntów rolnych, erozja i zasolenie gleb, zanieczyszczanie mórz i oceanów. Druga dyrektywa to rozpoznanie i ograniczanie ludzkiej działalności, która wywiera negatywny wpływ na zasoby różnorodności biologicznej. Państwa zobowiązały się do ochrony tych zasobów *in situ* oraz *ex situ*.

#### 5.4. Ochrona *in situ*

Ochrona *in situ* oznacza ochronę ekosystemów i naturalnych siedlisk gatunków oraz utrzymanie i restytucję zdolnych do życia populacji w ich naturalnym środowisku, a udomowionych lub hodowanych gatunków w otoczeniu, w którym

rozwinęły swoje specyficzne właściwości. Ochrona ta dokonywać się powinna przez tworzenie obszarów chronionych o ochronę ekosystemów, ich kontrolę i promocję. Oznacza to również, że obok tradycyjnie zachowawczo pojmowanej ochrony przyrody strony konwencji na obszarach nieobjętych prawną ochroną przyrody winny tak pokierować ich rozwojem, by dzięki właściwemu planowaniu przestrzennemu nie naruszać równowagi funkcjonowania najważniejszych przyrodniczo ekosystemów. Postulat ten nakazuje uwzględnienie w planowaniu przestrzennym koncepcji zrównoważonego rozwoju. Polskie ustawodawstwo w kilku ustawach realizuje ten postulat od 1995 r.

Wymagania wynikające z konwencji o różnorodności biologicznej nie stawiają przed Polską nowych zadań, a nakazują jedynie kontynuację uprzednio już rozpoczętych działań. Inną kwestią jest, że zrównoważone wykorzystanie różnorodności biologicznej w obecnej sytuacji gospodarczej Polski jest bardzo trudnym do spełnienia wymogiem. Ratyfikując konwencję o różnorodności biologicznej, Polska zobowiązała się do: włączenia ochrony i umiarkowanego użytkowania zasobów biologicznych do polityki państwa, roztoczenia kontroli nad wykorzystaniem zasobów biologicznych, utworzenia i wspomagania programów naukowych, technicznych i szkoleniowych mających na celu rozpoznanie i ochronę różnorodności biologicznej, wprowadzenie uregulowań prawnych dotyczących restytucji zagrożonych gatunków i populacji.

Istotnym *novum* w konwencji są przepisy dotyczące zmodyfikowanych biotechnologicznie organizmów. Co prawda w konwencji nie ma normatywnego określenia tego rodzaju organizmów, ale jest określenie biotechnologii jako każdego rozwiązania technologicznego, które wykorzystuje systemy biologiczne, żywe organizmy lub ich pochodne do wytworzenia lub zmodyfikowania specyficznych produktów lub procesów. Każda ze stron konwencji ustanowi i będzie utrzymywała środki umożliwiające rozpoznanie i kontrolowanie zagrożeń wynikających z użytkowania oraz uwalniania żywych, zmodyfikowanych biotechnologicznie organizmów, które powodując negatywne skutki w środowisku, mogą wpływać na ochronę oraz umiarkowane użytkowanie różnorodności biologicznej i jej elementów lub stanowić zagrożenie dla zdrowia ludzkiego. Ujmując krócej, chodzi o podjęcie działań zabezpieczających przed ryzykiem związanym z organizmami zmodyfikowanymi przez biotechnologię. Współczesny postęp w biotechnologii wykazuje, że materiał genetyczny roślin i zwierząt może znaleźć zastosowanie w rolnictwie, ochronie zdrowia i zaspokajaniu potrzeb ludzkich, a także w ochronie środowiska.

Zagadnienie bezpiecznego dla środowiska wykorzystania biotechnologii podniesione zostało w rozdziale 16. Globalnego Programu Działań – AGENDA 21. w 1992 r. We wprowadzeniu do tego rozdziału podkreślono, że biotechnologia

stanowi dziedzinę intensywnie uprawianej nauki, która jest zbiorem metod inżynierii genetycznej umożliwiających człowiekowi wprowadzenie zmian w kwasie rybonukleinowym (DNA) lub materiale genetycznym, w roślinach, zwierzętach i drobnoustrojach, prowadzących do otrzymywania użytecznych produktów i technologii. Jakkolwiek biotechnolodzy zapowiadają wniesienie znacznego wkładu w rozwiązania wielu problemów współczesnego świata, to prawnicy skutecznie ich w tym ograniczają. Nowe biotechnologie mają być zdrowe dla środowiska, ale nie mogą stanowić zagrożenia dla zdrowia człowieka. Działacze Greenpeace uważają, że po pestycydach i promieniowaniu radiacyjnym ludzkości zagraża „skażenie genetyczne”. Ich zdaniem powodów do niepokoju nie brakuje. Wiadomo, że bakterie potrafią przekazywać sobie nowe umiejętności, np. odporność na działanie antybiotyków, będące zmorą współczesnej medycyny.

Zastosowanie zmodyfikowanych biotechnologicznie organizmów mogłoby spowodować wybuch epidemii, z jaką lekarze nie mieli jeszcze do czynienia. Od 1992 r. na terenie Unii Europejskiej uczeni przeprowadzili na polstkach doświadczalnych ponad 500 badań ze zmienionymi genetycznie roślinami uprawnymi. Doświadczenia te mają na celu wprowadzenie do rolnictwa w leśnictwie nowych, bardziej wydajnych i odpornych na choroby i działania szkodników odmian roślin. Wykazują one m.in. to, że nowe odmiany rzepaku mogą rozprzestrzeniać się nawet na odległość 2,5 km, że mogą one także krzyżować się z innymi gatunkami roślin i szybko rozprzestrzeniać swoje nowe właściwości genetyczne. Pomimo pewnych obaw biotechnologia rolnictwa wydaje się być nieunikniona, gdyż inaczej trudno będzie wyżywić szybko rosnącą ludność świata. Stąd potrzeba szukania nowych rozwiązań, pozwalających na podniesienie produktywności, wartości odżywczej oraz trwałości przechowywanych produktów żywnościowych i pasz.

Problemy te zostały szerzej rozwinięte w Konwencji o różnorodności biologicznej. Państwa, które do niej przystąpiły, zobowiązały się tworzyć warunki ułatwiające innym dostęp do zasobów genetycznych i umożliwiać ich wykorzystanie w sposób niezagrażający środowisku.

Zezwolenie na dostęp do zasobów genetycznych w niczym nie umniejsza pełni suwerennych praw państwa do swoich zasobów genetycznych. Określenie zasad dostępu do zasobów genetycznych leży całkowicie w gestii władz krajowych oraz podlega krajowemu prawodawstwu. Państwa mogą wspólnie określić zasady, które będą podstawą do wydawania zezwoleń na dostęp do zasobów genetycznych (art. 15). W konwencji wyodrębniono dwie grupy państw:

- 1) państwa, z których pochodzą zasoby genetyczne, czyli te, które posiadają te zasoby w warunkach *in situ*;

- 2) państwa dostarczające zasoby genetyczne, czyli państwa dostarczające zasoby genetyczne ze źródeł *ex situ*, które mogą, ale nie muszą pochodzić z tych właśnie państw.

## 5.5. Ochrona *ex situ*

Ochrona *ex situ* to ochrona składników różnorodności biologicznej poza ich naturalnym środowiskiem. Ochrona ta ma być uzupełnieniem działań *in situ*. Dla realizacji ochrony *ex situ* każda ze stron konwencji:

- 1) ustanowi środek do ochrony elementów różnorodności, najlepiej w kraju, z którego elementy te pochodzą;
- 2) zapewni dogodne warunki dla ochrony oraz badań naukowych nad roślinami, zwierzętami i mikroorganizmami, najlepiej w państwie, z którego pochodzą zasoby genetyczne;
- 3) ustanowi środki dla odzyskania zagrożonych gatunków oraz ich ponownego wprowadzenia do ich naturalnych siedlisk;
- 4) zapewni kontrolę i zarządzanie procesu zbierania zasobów biologicznych z ich naturalnych siedlisk.

Dostęp do zasobów genetycznych okazuje się najtrudniejszym zagadnieniem regulowanym przez konwencję. Zasoby te najczęściej znajdują się w krajach wysoko rozwiniętych. W latach 50-tych i 60-tych biotechnologia zaczęła się szybko przekształcać w dziedzinę zintegrowanego działania różnych dyscyplin, wykorzystywaną obecnie na wielką skalę w przemyśle chemicznym, żywnościowym, energetycznym, w medycynie i ochronie środowiska. W wąskiej grupie dziesięciu najbardziej rozwiniętych gospodarczo państw świata wprowadzono do użytku nowe leki, których nie można było uzyskać innymi metodami, jak tylko przez wykorzystanie potencjału produkcyjnego komórek bakterii, roślin lub zwierząt. Wprowadzenie biotechnologii nie tylko przynosi korzyści ekonomiczne, ale także ogromne zdobycze socjalne: nietoksyczne leki, czyste produkty, lepszy jakościowo pokarm itp.

Wprowadzenie w konwencji normy o sprawiedliwym i równym podziale (art. 16) wyników badań i rozwoju oraz korzyści wynikających z komercyjnego, a także innego wykorzystania zasobów genetycznych wzbudziło wielki opór koncernów amerykańskich zajmujących się biotechnologiami. Koncerny te nie chciały pogodzić się z podziałem zysków, jakie osiągają, stosując biotechnologię w różnych dziedzinach życia gospodarczego. Spośród państw wysoko uprzemysłowionych tylko Stany Zjednoczone nie podpisały w Rio konwencji o różnorodności biologicznej z uwagi na możliwość utraty korzyści, jakie mają ze stosowania biotechnologii.

Przepisy konwencji uprzywilejowują państwa rozwijające się przez: umożliwienie im efektywnego udziału w badaniach biotechnologicznych (art. 19), ułatwianie stosowania biotechnologii, dostępu do technologii chronionych patentami zgodnie z zasadami ochrony własności intelektualnej oraz ułatwienia w finansowaniu realizacji postanowień konwencji.

Dla realizacji celów konwencji potrzebne są środki finansowe, które przede wszystkim mają pochodzić od państw-stron konwencji. W pierwszym rządzie preferowana jest zasada samofinansowania dla wszelkich krajowych działań (plany, priorytety, programy, monitoring). W następnej kolejności ma nastąpić redystrybucja środków (dotacje, subwencje) z państw rozwiniętych do państw rozwijających się. Konferencja Stron – organ konwencji – ustali koszty jej wykonania, a potem opracuje listę państw rozwiniętych zobowiązanych do pokrywania kosztów wykonania postanowień konwencji w państwach rozwijających się.

W art. 20 konwencji wyodrębniono trzecią grupę państw, znajdujących się w procesie przechodzenia do gospodarki rynkowej – *in transition*. Państwa te są zwolnione z obciążeń finansowych na rzecz państw rozwijających się. Mogą one jednak dobrowolnie przyjmować na siebie zobowiązania państw rozwiniętych. Polska jest w grupie państw *in transition*. Lista wszystkich trzech grup państw będzie okresowo weryfikowana przez Konferencję Stron.

Państwa rozwijające się mają uprzywilejowaną pozycję, ponieważ inne bogatsze państwa w swoich działaniach związanych z rozdzielaniem funduszy i transferem technologii muszą szczególnie brać pod uwagę wszelkie potrzeby i specyficzną sytuację tej grupy. Podstawowym zadaniem państw rozwijających się jest rozwój społeczno-gospodarczy i zlikwidowanie ubóstwa, a dopiero następnie ochrona bioróżnorodności. Przy rozdziale funduszy strony zobowiązały się do uwzględnienia specyficznych potrzeb krajów najsłabiej rozwiniętych i położonych w regionach, w których środowisko jest szczególnie podatne na negatywne oddziaływania, np. na małych wyspach, archipelagach, w strefie pustyń czy też mających rozległe obszary górskie lub nadbrzeżne.

Konferencja Stron jest organem, od którego efektywnej pracy zależeć będzie realizacja celów konwencji. W jej kompetencjach leży (art. 23) określenie strategii, priorytetów programowych i kryteriów ubiegania się o pomoc finansową. Organ ten ma również określić szczegółowe kryteria i wskazówki dla ubiegających się o tę pomoc, warunki korzystania z niej, procedury kontrolne i ocenę co do sposobu wykorzystania środków finansowych.

Prawo przystąpienia do konwencji o różnorodności biologicznej mają wszystkie państwa i regionalne organizacje integracyjne. Wspólnota Europejska jest stroną tej konwencji. Oznacza to, że jest związana zobowiązaniami wynikającymi z protokołów do niej przyjętych.

Omawiana konwencja stworzyła nową strukturę organizacyjną w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych. Przypomnieć należy, że UNEP powołany został w 1972 roku przez Zgromadzenie Ogólne ONZ. Jest to agencja specjalna mająca na celu koordynowanie prac innych organizacji systemu ONZ, inicjowanie oraz przyspieszanie działań tych organizacji i państw w dziedzinach związanych z ochroną środowiska. W ramach UNEP wypracowano wiele konwencji i protokołów o znaczeniu międzynarodowym.

Przystąpienie Polski do tych konwencji pozwala na szersze włączanie się RP do nowych międzynarodowych uregulowań prawnych w dziedzinie ochrony przyrody i środowiska. Jest to zarazem impuls do nowelizacji prawa polskiego zgodnie z najnowszymi regulacjami prawa międzynarodowego i unijnego. Państwa Unii Europejskiej przystąpiły do wszystkich wyżej wymienionych konwencji indywidualnie bądź zbiorowo. Tym samym ratyfikacja przez Polskę Konwencji o różnorodności otworzyła drogę do realizacji naszych zobowiązań wynikających z członkostwa w Radzie Europy i w Unii Europejskiej.

Treść Konwencji o ochronie różnorodności biologicznej jest przejawem kompleksowego i zintegrowanego podejścia do zagadnień ochrony przyrody w prawie międzynarodowym. Wynikający z konwencji nakaz zachowania wszystkich form życia na ziemi i użytkowania zasobów przyrodniczych zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju został w pełni implementowany do prawa unijnego i prawa polskiego.

## Literatura

- Birnie P.W., Boyle A., *International Law and the Environment*, Oxford 2002.
- Ciechanowicz-McLean J., *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2001.
- Ciechanowicz-McLean J., *Polskie prawo ochrony przyrody* (red.), Warszawa 2006.
- Czech E.K., *Uwarunkowania ochrony środowiska. Aspekty krajowe, unijne, międzynarodowe*, Warszawa 2006.
- Górski M., *Prawo ochrony różnorodności biologicznej*, Warszawa 2013.
- Handbook of Environmental Law*, edited by Rob Harris, Auckland 2004.
- Kenig-Witkowska M.M., *Międzynarodowe prawo środowiska. Wybór i wprowadzenie*, Warszawa 2009.
- Konwencje i porozumienia przyrodnicze ratyfikowane przez Polskę*, A. Weigle (red.), Warszawa 2002.
- Krajewski P., *Biotechnologie i biobezpieczeństwo w prawie międzynarodowym*, Olsztyn 2014.
- Międzynarodowe prawo ochrony środowiska w XXI wieku*, Z. Galicki, A. Gubrynowicz (red.), Warszawa 2013.



- Nawrot O., *Temida w dobie rewolucji biotechnologicznej. Wybrane problemy bioprawa*, Gdańsk 2015.
- Przyborowska-Klimczak A., *Ochrona przyrody. Studium prawnomiędzynarodowe*, Lublin 2004.
- Radecki W., *Prawna ochrona przyrody w Polsce a Natura 2000, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo*, Warszawa 2014.
- Radecki W., *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Rakoczy B., *Prawo ochrony przyrody*, Warszawa 2009.
- Short B., *Environmental Law*, London 2004.
- Symonides E., *Ochrona przyrody*, Warszawa 2014.
- Truszkowski W., Szwejkowska M., *Prawo do środowiska a narastające zagrożenie ekologiczne*, Studia Prawnoustrojowe, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, nr 25, Olsztyn 2014.
- Witkowska M., *30 najwspanialszych parków narodowych świata*, Traveler, nr 4 (65) kwiecień 2013, s. 42–82.
- Wolfke K., *Międzynarodowe prawo środowiska (tworzenie i egzekwowanie)*, Wrocław 1979.