

ADRIANA DEMBOWSKA
Ministerstwo Środowiska w Gdańsku

PROBLEMY ROLNICTWA W PRACACH KOMISJI HELSIŃSKIEJ. KONWENCJA HELCOM

1. Wprowadzenie

Konwencja o Ochronie Środowiska Morskiego Morza Bałtyckiego (Konwencja Helsińska) została podpisana przez Danię, Finlandię, NRD, RFN, Polskę, Szwecję i ZSRR w Helsinkach, 22 marca 1974 roku. Akt ten był unikatem na skalę światową, tworząc, w dziedzinie ochrony środowiska platformę współpracy między państwami należącymi do dwóch bloków politycznych i dwóch światów ekonomicznych.

Rada państwa PRL ratyfikowała Konwencję 8 listopada 1979 roku, natomiast weszła ona w życie 3 maja 1980 (Dz.U. 1980, nr 18, poz. 94).

Konwencja poddawała kontroli wszystkie rodzaje zanieczyszczeń środowiska morskiego będące wynikiem działalności na morzu (transport morski, zanieczyszczenie odpadów, eksploatacja i badania dna morskiego, katastrofy i rozlewy) i na lądzie (zanieczyszczenia z różnych źródeł gospodarki – przemysłu, rolnictwa, transportu, gospodarki komunalnej). Państwa – Sygnatariusze Konwencji zobowiązały się, że będą indywidualnie lub wspólnie podejmować wszystkie prawne, administracyjne lub inne właściwe środki w celu zapobiegania i zmniejszania zanieczyszczenia oraz ochrony środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego i poprawy jego stanu (Art. 3).

Zgodnie z Art. 12 Konwencji, **najwyższym organem decyzyjnym jest Komisja Helsińska (ang. Helsinki Commission, HELCOM)**, mająca uprawnienia do przyjmowania zaleceń dla rządów Państw – Stron, precyzyjnie określających działania, jakie należy podejmować w celu realizacji celów Konwencji.

Ówczesna sytuacja geopolityczna w znacznym stopniu przyczyniała się do tego, że skuteczność podejmowanych działań była ograniczona – głównie w zakresie wymiany i dostępu do informacji na temat stanu środowiska oraz faktycznego wdrażania postanowień Komisji państwach bloku wschodniego – co w praktyce oznaczało brak poprawy stanu środowiska Bałtyku. Odwróceniu tej ten-

dencji miała służyć przyjęta w 1988 roku Deklaracja Ministrów Ochrony Środowiska Krajów Obszaru Morza Bałtyckiego. Głównym jej postanowieniem, szeroko dziś znanym również w szerszych kręgach, jest konieczność redukcji o 50 %, ładunku zanieczyszczeń trafiających do Morza Bałtyckiego, w szczególności biogenów, metali ciężkich i toksycznych trwałych substancji organicznych. Pierwotnie miało to nastąpić do roku 1995, było to więc założeniem bardzo ambitnym.

Zachodzące zmiany na mapie politycznej Europy, coraz większe zrozumienie dla problemów środowiska i świadomość konieczności pogłębienia współpracy regionalnej jako jedyne go sposobu na zachowanie różnorodności środowiska i odnowę ekologiczną Morza Bałtyckiego zaowocowała w 1990 Konferencją w Ronneby w Szwecji. Jej uczestnikami, poza premierami państw nadbałtyckich, byli szefowie rządów Czechosłowacji, Norwegii, Łotwy oraz wysocy przedstawiciele Wspólnoty Europejskiej i międzynarodowych instytucji finansowych (Banku Światowego, Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju, Nordyckiego Banku Inwestycyjnego i Europejskiego Banku Inwestycyjnego). Podczas Konferencji podpisano Deklarację Morza Bałtyckiego zawierającą główne założenia i stanowiącą podstawę przyjętego dwa lata później Programu Bałtyckiego. Kolejną brzemienne w skutki decyzją Konferencji było powołanie grupy ekspertów ds. rewizji Konwencji Helsińskiej.

Podczas Konferencji Dyplomatycznej 8–9 kwietnia 1992 roku, w Helsinkach Ministrowie Ochrony Środowiska Danii, Estonii, Finlandii, Litwy, Łotwy, Niemiec, Polski, Rosji i Szwecji podpisali „nową” Konwencję Helsińską (przedstawiciel Wspólnoty Europejskiej podpisał ją kilka miesięcy później, 24 września). **Konwencja z 1992 roku w sposób całościowy reguluje zasady ochrony środowiska morskiego**, uwzględniając zagadnienia związane nie tylko z ochroną wód, ale również atmosfery, powierzchni ziemi i walorów przyrodniczych. Kładzie ona znacznie większy, w porównaniu z Konwencją z 1974 roku, nacisk na podejmowanie środków zapobiegawczych w odniesieniu do potencjalnych zanieczyszczeń środowiska morskiego, eliminację zanieczyszczeń ze źródeł punktowych (zakłady przemysłowe, aglomeracje miejskie, komunalne oczyszczalnie ścieków) i rozproszonych (rolnictwo, transport) **poprzez wykorzystywanie Najlepszej Dostępnej Technologii (NDT, ang. BAT), Najlepszej Praktyki Ekologicznej (NPE, ang. BEP) i zasady „zanieczyszczający płaci”** (Art. 6, Załączniki II i III). Dowodem nowego spojrzenia na problematykę ochrony środowiska jest włączenie do postanowień Konwencji zapisów nakładających obowiązek ochrony walorów przyrodniczych ekosystemów morskich i przybrzeżnych oraz zachowania różnorodności gatunków je zasiedlających (Art. 15).

17 stycznia 2000, w związku z wejściem w życie Konwencji Helsińskiej z 1992 roku (Dz.U. 2000, nr 28, poz. 346) rozpoczął się nowy rozdział współpracy międzynarodowej w obszarze Morza Bałtyckiego.

W połowie 1992 roku przyjęty został **Program Bałtycki** – długoterminowy, zaplanowany na 20 lat, program skoncentrowany na działaniach, które docelowo powinny prowadzić do przywrócenia równowagi ekologicznej Morza Bałtyckiego. Zakładał on prowadzenie prac w 6 głównych kierunkach (tzw. elementach):

- 1) Tworzenie skutecznej polityki ekologicznej i rozwój nowych regulacji prawnych –również w zakresie włączania postanowień Komisji do ustawodawstwa wewnętrznego.
- 2) Wzmacnianie instytucjonalne i rozwój kadr – rozbudowa instytucji zajmujących się ochroną środowiska i rozwój ich kadr, zwłaszcza w republikach bałtyckich, gdzie wcześniej instytucje takie nie istniały.
- 3) Działania o charakterze inwestycyjnym – zasadniczo działania te podzielono na odnoszące się do źródeł rozproszonych i punktowych, zlokalizowanych w obszarze całego zlewiska Bałtyku. W celu koordynacji i kontroli tych działań utworzono tzw. Listę hot-spotów Programu Bałtyckiego, zawierającą obecnie 115 (w tym 36 na terytorium Polski) obiektów i obszarów uznanych za najbardziej uciążliwe dla środowiska morskiego. Wysokość środków niezbędnych na inwestycje, tylko w 17 hot-spotach zdefiniowanych jako rolnicze, szacowana jest na 2340 mln ECU.
- 4) Przygotowanie programów zarządzania zalewami przybrzeżnymi i obszarami podmokłymi – w ramach projektu pilotowego opracowano plany zrównoważonego rozwoju, uwzględniającego oprócz potrzeb ochrony środowiska również aspekty rozwoju gospodarczego i potrzeby społeczne, dla pięciu priorytetowych obszarów, wśród których znalazł się Zalew Wiślany i Zalew Szczeciński.
- 5) Rozwijanie i wdrażanie osiągnięć naukowo–technicznych.
- 6) Podnoszenie świadomości społecznej i edukacja ekologiczna.

1. Zalecenia Komisji Helsińskiej - HELCOM

Oprócz postanowień odnoszących się do rolnictwa zawartych w samej Konwencji Helsińskiej (np. obowiązek wprowadzania NPE, ograniczenie lub wyeliminowanie stosowania pestycydów zawierających określone substancje biologicznie czynne) kwestie dotyczące tej dziedziny gospodarki regulowane są Zaleceniami Komisji Helsińskiej. Na przestrzeni 20 lat swojej działalności HELCOM przyjął blisko 200 zaleceń dotyczących wszystkich i obszarów działalności Komisji. Część z tych zaleceń straciła moc obowiązującą wskutek zastąpienia ich nowymi, zaktualizowanymi i dostosowanymi do postępu wiedzy decyzjami. Niektóre z nich zostały w pełni wdrożone przez wszystkie Państwa – Strony Konwencji, jednak w większości przypadków jest to nadal proces niezakończony.

Poniżej wymieniono i krótko omówiono obowiązujące obecnie, przyjęte przez HELCOM Zalecenia odnoszące się do rolnictwa.

Zalecenie HELCOM 7/2^{*)} dotyczące ograniczenia zrzutów zanieczyszczeń pochodzących z rolnictwa (przyjęte w 1986 roku).

Zalecenie określa ogólne zasady, według których powinna być prowadzona działalność rolnicza, m.in.:

- należy ulepszać urządzenia do składowania nawozów organicznych i kiszzonek w sposób zapewniający efektywną kontrolę ścieków;
- techniki uprawne powinny zapewniać optymalne wykorzystanie biogenów (poprzez plany nawożenia, dobór technik dozowania i rozprowadzania nawozów, stosowanie płodozmianu);
- ilość hodowanych zwierząt powinna być dostosowana do obszaru gospodarstwa tak, by uniknąć przedostawania się do środowiska nadmiaru biogenów, w wyniku aplikacji nawozów organicznych lub wypasu zwierząt;
- kontroli powinny być poddawane ścieki z gospodarstw domowych (włącznie z wodami pochodzącymi z mycia i czyszczenia urządzeń gospodarskich).

Ponadto rozwijać należy edukację rolników i doradców rolniczych w zakresie wpływu nawożenia, hodowli i innych prac rolnych na środowisko, a także promować najkorzystniejsze dla środowiska praktyki rolnicze (NPE). Dodatkowo Strony Konwencji zobowiązane zostały do wprowadzenia monitoringu strat biogenów z rolnictwa.

Zalecenie HELCOM 9/3 dotyczące ograniczenia zrzutów biogenów z rolnictwa (przyjęte w 1988 roku).

Zalecenie w sposób szczegółowy identyfikuje zasady, według których prowadzona powinna być gospodarka nawozami organicznymi:

- gospodarstwa powinny być wyposażone w urządzenia do magazynowania nawozów naturalnych o wystarczająco dużej pojemności, tak aby nawozy te mogły być stosowane tylko w stadium wegetacji zapewniającym ich maksymalne wykorzystanie;
- nawozy płynne aplikowane na odkryta glebę powinny być natychmiast wprowadzane w profil glebowy;
- ograniczone powinno być stosowanie nawozów na odkryta glebę jesienią oraz na glebę zamrzniętą;

^{*)} Zalecenia HELCOM oznaczane są dwiema liczbami. Pierwsza z nich odnosi się do Narady Komisji, która zalecenie przyjęła, druga – wskazuje kolejne zalecenie przyjęte podczas danej Narady, tak więc Zalecenie 7/2 zostało przyjęte jako drugie z kolei podczas VII Narady Komisji w 1986 roku. Komisja zbiera się raz do roku, jedynym wyjątkiem był rok 1999, w którym Komisja obradowała dwukrotnie.

Ponadto w Zaleceniu znalazły się wskazówki, by duże obszary gleby uprawnej, w miarę możliwości, obsiewane były jesienią i zimą (oziminami, poplonami, trawą), a prowadzenie gospodarstw o produkcji zwierzęcej powyżej pewnej wielkości (dopuszczalna obsada zwierząt określana jest indywidualnie przez poszczególne państwa) ograniczone było koniecznością uzyskania zezwolenia uwzględniającego aspekty ochrony środowiska.

Zalecenie HELCOM 13/7 dotyczące ulatniania się amoniaku z miejsc składowania odchodów zwierzęcych (przyjęte w 1992 roku).

Oprócz, określonej w Zaleceniu 9/3, konieczności zapewnienia odpowiedniej pojemności magazynowej na nawozy organiczne wprowadzony jest wymóg stosowania przykrywanych zbiorników na urynę lub gnojowicę. Wskazane są tutaj konkretne wielkości gospodarstw (wyrażone w ilości zwierząt przeliczeniowych), które powinny być wyposażone w odpowiednie zbiorniki).

Zalecenie HELCOM 13/8 dotyczące ulatniania się amoniaku w wyniku stosowania nawozów organicznych na polach uprawnych.

Ilość amoniaku dostająca się do atmosfery podczas stosowania nawozów organicznych może być w znaczny sposób ograniczona poprzez jak najszybsze wprowadzanie w profil glebowy aplikowanych organicznych nawozów stałych i płynnych, tak w przypadku podawania ich na odkrytą glebę, jak i wzrastające uprawy. Wskazywane są konkretne techniki aplikacyjne, np. iniektory bezpośrednie, przewody wleczone (ale dopuszczalne jest także np. bronowanie).

Zalecenie HELCOM 13/9 dotyczące ograniczania wymywania azotu, głównie azotanów, z użytków rolnych.

Zgodnie z zapisami zalecenia, ograniczanie wymywania azotu, poza metodami odnoszącymi się do ograniczania wszystkich biogenów, określonymi w wyżej omówionych Zaleceniach, tzn. aplikowaniem nawozów zgodnie z zapotrzebowaniem roślin (planowanie nawożenia i płodozmianu, magazynowanie nawozów naturalnych w celu nawożenia w najbardziej odpowiednich fazach wegetacji, prognozowanie zapotrzebowania na nawożenie azotem) wspierane powinno być również przez władze za pośrednictwem m.in.

- bodźców ekonomicznych stosowanych w celu ograniczenia stosowania biogenów i promocji rozwoju zrównoważonego rolnictwa;
- rozwinięcie rządowych programów finansowego wspierania inwestycji prowadzących do zwiększenia pojemności magazynowej do przechowywania nawozów.

Ilość nawozów pochodzenia zwierzęcego nie powinna przekraczać 170 kg N/ha rocznie (około 2 sztuk przeliczeniowych zwierząt), natomiast pokrywa roślinna powinna obejmować 50% użytków rolnych (lub możliwie największą powierzchnię w zależności od klimatu i warunków glebowych).

Zalecenie HELCOM 13/10 dotyczące ograniczenia wymywania fosforu oraz erozji.

Wskazówki dotyczące ograniczenia wymywania azotu (Zalecenie HELCOM 13/9) i ogólnie biogenów z gleby (Zalecenie HELCOM 9/3) odnoszą się odpowiednio do fosforu, tj.: nawożenia zgodnie z zapotrzebowaniem roślin, prognozowania zapotrzebowania na nawożenie fosforem, stosowania przez władze bodźców ekonomicznych. Ponadto, w celu zmniejszenia erozji gleb zalecany jest siew poplonów, upraw ozimych oraz ograniczanie niektórych prac polowych (np. orki spulchniającej jesienią).

Zalecenie HELCOM 13/11 dotyczące ograniczenia zrzutów zanieczyszczeń z gospodarstw rolnych.

Zalecenie w sposób szczegółowy określa wymogi, jakie powinny być spełnione podczas hodowli zwierząt:

- budynki dla inwentarza żywego i inne miejsca wydzielone dla zwierząt należy projektować w sposób ograniczający zanieczyszczenia wód gruntowych (posadzki wykonane z materiałów wodoszczelnych i odpornych na oddziaływanie zwierząt i stosowanego sprzętu, odpowiednie systemy drenowania i odprowadzania gnojowicy);
- miejsca przechowywania nawozów powinny być zabezpieczone przed niezamierzonymi wyciekami (np. nieprzepuszczalne dna i ściany boczne gnojowni do przechowywania nawozów stałych);
- wycieki ze składowania i przygotowywania kiszzonek powinny być zbierane i kierowane do zbiorników na gnojowicę;
- zbiorniki na gnojowicę i ścieki gospodarcze powinny być wykonane z trwałych, nieprzepuszczających wilgoci materiałów.

Zalecenie HELCOM 14/4 dotyczące ograniczenia ulatniania się amoniaku z pomieszczeń dla zwierząt (przyjęte w 1993 roku).

Całkowita ilość wydzielanego przez zwierzęta azotu powinna być zredukowana przez:

- opracowanie i wdrożenie prawidłowych systemów i metod karmienia;
- opracowanie i wdrożenie norm jakości dla pasz i dodatków paszowych, zarówno dostępnych w handlu, jak i produkowanych bezpośrednio w gospodarstwach;
- stosowanie pasz wysokiej jakości, prawidłowo zakiszzonych, tj. pasz o optymalnej zawartości aminokwasów, stosunku węglowodanów i białka lub pasz o zwiększonej enzymatycznie przyswajalności;
- stosowanie nowoczesnych systemów karmienia, tj. karmienia fazowego i opracowanie zintegrowanego sposobu karmienia.

W celu ograniczenia powierzchni parowania nawóz organiczny powinien być jak najszybciej usuwany z obór do miejsc jego składowania (należy utrzymywać jak najmniejszą powierzchnię parowania). Ponadto, o ile to możliwe, należy ustanowić normy dla suszenia nawozu organicznego pochodzącego z hodowli drobiu, natychmiast po jego wydzieleniu w kurnikach (np. w kurnikach dla niosek).

Zalecenie HELCOM 16/11 dotyczące ograniczenia zanieczyszczenia pestycydami z rolnictwa, leśnictwa i ogrodnictwa (przyjęte w 1995 roku).

Sposoby stosowania i przechowywania pestycydów (środków ochrony roślin) powinny zabezpieczać przed zanieczyszczeniem wód gruntowych i powierzchniowych (z tego powodu ścisłej kontroli powinno być poddane np. rozpylanie pestycydów metodą lotniczą). *Poprzez informowanie i edukację rolników oraz doradztwo rolnicze należy zachęcać do stosowania pestycydów w sposób uwzględniający potrzeby środowiska naturalnego.* Należy ponadto rozwijać i promować alternatywne metody zwalczania szkodników i chwastów.

Zalecenie HELCOM 18/4 dotyczące gospodarki ekosystemami słodkowodnymi w celu retencji biogenów (przyjęte w 1997 roku).

Zalecenie to, w odróżnieniu od wszystkich wymienionych powyżej, nie odnosi się do technik i metod stosowanych w rolnictwie (a głównie związanych w hodowlą i nawożeniem), ale raczej do ich skutków, tzn. przedostawania się znacznych ilości substancji biogennych do wód gruntowych i powierzchniowych. Ich retencja pozwoli na przedłużenie czasu, w którym zachodzą intensywne procesy samooczyszczania, co w efekcie, zmniejszy ładunek tych substancji odprowadzany do środowiska morskiego. Wśród zalecanych w tym celu działań, jedno tylko związane jest bezpośrednio z rolnictwem – stosowanie niskowydajnych praktyk na użytkowanych rolniczo błotach i bagnach (zachowanie lub przywrócenie stosunków wodnych naturalnych lub przy wysokim stanie wody zaniechanie nawożenia i orki). Pozostałe bliżej związane są z gospodarką wodną to np. odtwarzanie terenów podmokłych i mniejszych jezior, czy umożliwianie tworzenia się naturalnych meandrów w ciekach wodnych i odnawianie ich, m.in. przez tworzenie kombinacji ugorów zielonych i odtwarzanie cieków wodnych, przy uwzględnieniu istniejącej infrastruktury.

Zalecenie HELCOM 20/2 dotyczące zatwierdzania pestycydów do stosowania w obszarze Morza Bałtyckiego (przyjęte w 1999 roku).

Komisja wzywa do nieudzielania zezwoleń na stosowanie pestycydów zawierających substancje biologicznie czynne mogące zagrażać środowisku morskemu Bałtyku (substancje te są wymienione w Załączniku I do Konwencji) oraz do corocznego publikowania wykazów pestycydów dopuszczonych do stosowania. Obszerny załącznik do Zalecenia szczegółowo omawia kryteria uzna-

wania pestycydów za problematyczne dla środowiska oraz wyciąg z Załącznika VI do Dyrektywy 91/414/EEC dotyczącej wprowadzania na rynek środków ochrony roślin (warunki wydawania zezwoleń na obrót i stosowanie).

3. Podsumowanie

O znaczeniu, jakie Komisja przykładła do rolnictwa i pochodzących z niego zanieczyszczeń świadczy powołanie w 1996 roku Grupy Projektowej ds. Rolnictwa, która pod przewodnictwem Polski, doprowadziła do sfinalizowania trwających od lat prac i uzgodnienia tzw. Aneksu Rolniczego do Konwencji Helsińskiej, przyjętego przez Komisję w 1998 roku jako **Zalecenie HELCOM 19/6**. Zawiera ono wskazówki dotyczące warunków przechowywania i stosowania nawozów organicznych, planowania nawożenia, ochrony wód gruntowych i powierzchniowych przed spływami biogenów z rolnictwa, udzielania zezwoleń dla gospodarstw o znacznej produkcji zwierzęcej, warunki rejestracji, magazynowania i stosowania pestycydów, *edukacji i doradztwa rolniczego*, jest więc, w pewnym sensie podsumowaniem i zebraniem w jednym dokumencie zapisów zawartych w Zaleceniach przyjmowanych przez HELCOM w poprzednich latach. Należy jednak zwrócić uwagę na znacznie wyższy status prawnomiędzynarodowy Zalecenia 19/6. Jako Załącznik do Konwencji będący jej integralną częścią, jest w przeciwieństwie do innych Zaleceń, aktem prawa wiążącego dla Państw – Stron Konwencji.

Zalecenie HELCOM 19/6 przyjęte zostało podczas obowiązywania Konwencji Helsińskiej z 1974 roku i zawierało zmiany do tej właśnie Konwencji. Wejście w życie Konwencji z 1992 spowodowało konieczność dostosowania wcześniej podjętych decyzji do nowego stanu prawnego, dlatego podczas tegorocznej, XXI Narady Komisja przyjęła **Zalecenie HELCOM 21/1**, analogiczne w treści do Zalecenia 19/6, jednak odnoszące się do obecnie obowiązującej Konwencji. Ze względu na procedurę wprowadzania poprawek do Konwencji **wejdzie ono w życie dopiero 31 grudnia 2000**. Do tego czasu moc obowiązującą posiada nadal Zalecenie HELCOM 19/6.