

EUROREGIONY WYSPIARSKIE – STUDIUM PRZYPADKU

Hanna Dumała

Zakład Stosunków Międzynarodowych, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej
Plac Litewski 3, 20-080 Lublin, hanna.dumala@poczta.umcs.lublin.pl

Streszczenie. Współpraca transgraniczna jest zjawiskiem powszechnym na lądowych granicach państw europejskich, ale w ostatnich latach obserwujemy również współpracę „przez morze”. Szczególnym jej przypadkiem jest współpraca wyspiarskich subpaństwowych jednostek terytorialnych, czego przykładem są Baltic Islands Network (B7) i Eurimed. Tym, co zbliża wyspiarskie regiony jest jednak nie tyle bliskość fizyczna, co przede wszystkim podobieństwo cech geograficznych, przyrodniczych, gospodarczych i wynikająca stąd wspólnota problemów i interesów.

Słowa kluczowe: współpraca transgraniczna, Morze Bałtyckie, Morze Śródziemne, B7, Eurimed

WPROWADZENIE

Współpraca transgraniczna subpaństwowych jednostek terytorialnych rozwija się w Europie już od ponad pięćdziesięciu lat i jest zjawiskiem powszechnym na lądowych granicach państw, ale w ostatnich latach obserwujemy również współpracę „przez morze”. Przez pojęcie współpraca transgraniczna rozumie się na ogół, zarówno w teorii, jak i w praktyce, bezpośrednią sąsiedzką współpracę władz regionalnych i lokalnych wzdłuż granicy państwowej. Ferdinando Albanese zwraca jednak uwagę, że w prawie i praktyce politycznej państw europejskich pojęcie „sąsiedztwa” jest interpretowane w dwojaki sposób: w sensie geograficznym, jako stosunki w obszarze ograniczonym do 25–30 kilometrów od każdej strony granicy¹, lub w sensie prawnym, ekonomicznym i społecznym, jako wspólne problemy społeczności terytorialnych po obu stronach granicy².

¹ Podana odległość niewątpliwie sprzyja „prawdziwie” transgranicznej współpracy, lecz za słuszne należy uznać stanowisko, że jej zasięg terytorialny zależy na przykład od ustroju terytorialnego państwa oraz specyfiki współpracy, a w związku z tym nie można arbitralnie i jednolicie ustalić zasięgu geograficznego, bowiem w każdym przypadku może być różny. Patrz m.in.: J. Barcz, *Współpraca regionów przygranicznych na przykładzie RFN. Wnioski dla polsko-niemieckiej współpracy regionów przygranicznych*, „Studia i Materiały PISM” nr 25, Warszawa 1991, s. 5.

² F. Albanese, *Współpraca transgraniczna w ramach Rady Europy*, w: *Regiony, euroregiony, rozwój regionalny*, M. Bałtowski (red.), seria: „Euroregion Bug”, t. 4, Lublin 1996, s. 36.

Wydaje się, że w przypadku morskiej współpracy transgranicznej istotniejsza jest ta druga interpretacja. Świadczy o tym, między innymi, stanowisko Unii Europejskiej, która przyjęła, że w latach 2007–2013 w ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej uprawnione do korzystania z dofinansowania będą wszystkie regiony na poziomie NUTS 3 położone wzdłuż granic morskich, które dzieli odległość nie większa niż 150 kilometrów³. Tym, co zbliża nadmorskie regiony, jest więc niekoniecznie bliskość fizyczna, lecz przede wszystkim podobieństwo cech geograficznych, przyrodniczych, gospodarczych i wynikająca stąd wspólnota problemów i interesów. Należy jednak podkreślić, że bardzo istotny i konieczny jest w tym przypadku warunek istnienia między nimi infrastruktury komunikacyjnej w postaci mostu, tunelu lub stałych połączeń promowych lub lotniczych, umożliwiającej kontakty wyrażających wolę współpracy partnerów⁴.

Transgraniczne kontakty obszarów nadmorskich obejmują wiele różnych konfiguracji wzajemnego położenia geograficznego współpracujących jednostek. Tadeusz Palmowski wymienia następujące:

- regiony nadmorskie położone po obu stronach morza usytuowanego wewnątrz kontynentu (np. Bałtyckie, Śródziemne);
- regiony nadmorskie położone po obu stronach cieśniny lub naturalnego kanału morskiego;
- region nadmorski z pobliską wyspą;
- dwie oddzielone cieśniną wyspy;
- centralnie położona wyspa lub archipelag i regiony nadmorskie położone po dwóch stronach morza;
- regiony nadmorskie położone po obu stronach zatoki⁵.

Biorąc od uwagę poziom połączeń (*connection*) między współpracującymi jednostkami i jednocześnie stopień ich rozdzielenia (*separateness*), Stowarzyszenie Europejskich Regionów Granicznych wyróżnia trzy typy działań w obszarach nadmorskich: 1) związane z morzem, obejmujące przede wszystkim działania w zakresie infrastruktury, ochrony środowiska i zasobów, choć realizowane raczej równolegle niż wspólnie; 2) prawdziwie transgraniczne, oznaczające nawiązanie współpracy i obejmujące dodatkowo wspólne działania w sferze turystyki i rozwoju gospodarczego; oraz 3) międzyregionalne, charakterystyczne przede wszystkim dla obszarów oddalonych od siebie, skoncentrowane na bu-

³ Art. 7 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999, Dz. U. UE L 210, 31.07.2006.

⁴ Pojawia się w związku z tym – znacznie istotniejsza dla transgranicznej współpracy morskiej niż lądowej – kwestia czasu, jakiego potrzebujemy, aby dotrzeć na drugą stronę, a także częstotliwości rejsów bądź lotów oraz kosztów podróży.

⁵ T. Palmowski, *Morska współpraca transgraniczna. Wybrane przykłady*, w: *Granice. Obszary przygraniczne. Euroregiony*, J. Rungde (red.), Katowice 2003, s. 230.

dowaniu powiązań i wymianie doświadczeń między władzami, organizacjami pozarządowymi, izbami handlowymi itp.⁶

Szczególnym przypadkiem współdziałania transgranicznego jest współpraca wyspiarskich subpaństwowych jednostek terytorialnych. Charakter i specyfikę tej współpracy pokażę na przykładzie dwóch zorganizowanych struktur transgranicznych (euroregionów): B7 Baltic Islands Network i Eurimed. B7 obejmuje siedem największych wysp na Morzu Bałtyckim, należących do pięciu różnych państw: Danii (Bornholm), Szwecji (Gotlandia, Olandia), Estonii (Hiiuma, Sarema), Niemiec (Rugia) i Finlandii (Wyspy Alandzkie). Eurimed – pięć wysp Morza Śródziemnego, należących do czterech państw europejskich: Hiszpanii (archipelag Balearów), Francji (Korsyka), Włoch (Sardynia i Sycylia) oraz Grecji (Kreta). Analiza prawidłowości i specyfiki obejmuje cztery elementy: 1) normatywny – podstawy prawne współpracy transgranicznej w wybranych euroregionach, 2) genetyczny – przesłanki utworzenia euroregionów, 3) organizacyjny – struktura wewnętrzna oraz 4) funkcjonalny – działalność.

ASPEKT NORMATYWNY

Prawo subpaństwowych jednostek terytorialnych do podejmowania współpracy z zagranicą regulują zarówno normy wewnętrzne ich państw, jak i prawo międzynarodowe. Zakres przyznanych kompetencji jest uzależniony od ustroju terytorialnego państwa i statusu danej jednostki terytorialnej (patrz tab. 1). Z uczestniczących we współpracy w ramach B7 wysp jedynie Wyspy Alandzkie mają status regionu autonomicznego o bardzo szerokich kompetencjach władczych, choć znajdują się w strukturze państwa unitarnego. Pozostałe wyspy to zarówno jednostki szczebla regionalnego o zróżnicowanym statusie prawnym (samorządowym lub administracyjnym), jak i lokalnego. Gotlandia i Bornholm to formalnie regiony, ale (ze względu na niewielkie rozmiary) składające się z jednej gminy; Olandia składa się z dwóch gmin i stanowi część regionu Kalmar, Hiiuma i Sarema są regionami typu administracyjnego, natomiast Rugia to powiat, a więc jednostka lokalna II stopnia. W przypadku Eurimed wszystkie wyspy są jednostkami terytorialnymi szczebla regionalnego. Najwyższym stopniem samodzielności dysponują regiony w tzw. państwach zregionalizowanych: hiszpańskie Baleary stanowią wspólnotę autonomiczną, a włoskie Sardynia i Sycylia są regionami autonomicznymi. Francuska Korsyka i grecka Kreta mają status regionów administracyjnych.

⁶ *Maritime cross-border cooperation*, AEBR, October 2003, http://www.aebr.net/publikationen/pdfs/Maritime_koop_en.pdf.

Tabela 1. Ustrój terytorialny państw i status prawny współpracujących wysp

Euroregion	Państwo/ustrój terytorialny	Wyspa/status
B7	Dania/unitarne	Bornholm/samorządowy
	Estonia/unitarne	Hiuma/administracyjny
	Finlandia/unitarne	Sarema/administracyjny
	RFN/federalne	Wyspy Alandzkie/autonomiczny
	Szwecja/unitarne	Rugia/samorządowy
Eurimed		Gotlandia/samorządowy
		Olandia/samorządowy
	Francja/unitarne	Korsyka/administracyjny
	Grecja/unitarne	Kreta/administracyjny
	Hiszpania/zregionalizowane	Baleary/autonomiczny
	Włochy/zregionalizowane	Sardynia/autonomiczny
		Sycylia/autonomiczny

Źródło: Opracowanie własne.

Jeżeli chodzi o regulacje prawnomiędzynarodowe, to wszystkie państwa, których jednostki terytorialne zaangażowane są we współpracę w wybranych do analizy euroregionach, są członkami Rady Europy (RE)⁷ i są stroną przyjętej przez tę organizację w 1985 roku Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (EKSL)⁸ – patrz tab. 2, przyznającej społecznościom lokalnym prawo do współpracy ze społecznościami innych państw (art. 10). Drugim dokumentem RE istotnym dla współpracy w ramach euroregionów jest Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi⁹. Z państw, których wyspy zaangażowane są we współpracę w ramach B7 i Eurimed, stroną Konwencji nie są tylko Estonia i Grecja¹⁰. Ponieważ Konwencja ma charakter ramowy i jedynie zachęca państwa ją ratyfikujące do promowania i wspierania takiej współpracy, RE przyjęła Protokół dodatkowy¹¹,

⁷ W tym cztery (Dania, Francja, Szwecja i Włochy) należą do państw założycielskich, natomiast pozostałe stały się jej członkami w latach późniejszych; najpóźniej Finlandia (1989) i Estonia (1993).

⁸ European Charter of Local Self-Government, Strasbourg, 15.X.1985, <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/122.htm>. Kartę przyjęto w Strasburgu 15 października 1985 r., weszła w życie 1 września 1988 r. Do grona państw, które podpisały Kartę w dniu jej uchwalenia i są jej stroną od dnia wejścia w życie należą jedynie Dania i RFN. W latach 80. ratyfikowały Kartę Hiszpania i Szwecja, pozostałe państwa uczyniły to w latach 90., a najpóźniej – bo dopiero w 2007 r. – zrobiła to Francja (choć podpisała ją w 1985 r.).

⁹ Nazywana również Konwencją ramową lub madrycką. European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities, Madrid, 21.V.1980, <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/106.htm>. Konwencję przyjęto w Madrycie 21 maja 1980 r., weszła w życie 22 grudnia 1981 r.

¹⁰ Oba państwa nawet nie podpisały Konwencji. Dania, RFN i Szwecja podpisały Konwencję w dniu jej uchwalenia i są stroną umowy od dnia jej wejścia w życie. W 1984 r. stroną Konwencji została Francja (15 maja), w 1985 r. Włochy (30 czerwca), a w 1990 r. Hiszpania (25 listopada) i Finlandia (12 grudnia).

¹¹ Additional Protocol to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation be-

który w art. 1. stanowi o prawie wspólnot i władz terytorialnych do „zawierania we wspólnych obszarach kompetencji porozumień o współpracy transgranicznej ze wspólnotami i władzami terytorialnymi innych Państw”. Stronami tego Protokołu są RFN (1998), Francja (2000) i Szwecja (2005)¹².

Tabela 2. Zakres obowiązywania wielostronnych regulacji międzynarodowych dotyczących współpracy z zagranicą subpaństwowych jednostek terytorialnych tworzących B7 i Eurimed (data wejścia w życie umowy)

Euroregion	Państwo	EKSL (1988)	KM (1981)	PD do KM (1998)	Rozp. o EUWT ¹³ (2006)
B7	Dania	1988	1981	–	2008*
	Estonia	1995	–	–	2008*
	Finlandia	1991	1990	–	2009*
	RFN	1988	1981	1998	2009*
	Szwecja	1989	1981	2005	2009*
Eurimed	Francja	2007	1984	2000	2008*
	Grecja	1990	–	–	2008*
	Hiszpania	1989	1990	–	2008*
	Włochy	1990	1985	–	2009*

* Data wydania krajowych regulacji zgodnie z art. 16 rozporządzenia nr 1082/2006; w przypadku RFN dotyczy kraju Meklemburgia-Pomorze Przednie.

Źródło: Strona internetowa biura traktatowego Rady Europy <http://conventions.coe.int> oraz Komitetu Regionów <http://portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/NationalProvisions/Pages/Adopted.aspx>.

Wszystkie państwa, których jednostki terytorialne współpracują w ramach analizowanych struktur są członkami Unii Europejskiej, stąd istotne w tym względzie są także regulacje prawa unijnego. Stosunkowo nową instytucją w tym zakresie jest Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej (EUWT, ang. European Grouping of Territorial Cooperation – EGTC), powołane na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady z 5 lipca 2006 r.¹⁴ Charak-

tween Territorial Communities or Authorities, Strasbourg, 9.XI.1995, <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/159.htm>. Protokół przyjęto 9 listopada 1995 r., wszedł w życie 1 grudnia 1998 r.

¹² Włochy podpisały go 5 grudnia 2000 r. ale dotychczas nie ratyfikowały. Warto dodać, że w listopadzie 2009 r. przyjęto kolejny (trzeci) protokół do *Konwencji*, który reguluje tworzenie tzw. Euroregionalnych Ugrupowań Współpracy. *Protocol No. 3 to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities concerning Euroregional Co-operation Groupings (ECGs)*, Utrecht, 16 XI 2009, ><http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/206.htm><. Dotychczas (stan na maj 2011 r.) podpisało go 10 państw, w tym Francja i Niemcy, ale żadne z nich go nie ratyfikowało, a Protokół nie wszedł jeszcze w życie.

¹³ Państwa członkowskie UE miały obowiązek uchwalenia przepisów krajowych, które zapewnią skuteczne stosowanie Rozporządzenia, ale nie wszystkie wywiązały się z niego przed terminem jego wejścia w życie (1 sierpnia 2007 r.).

¹⁴ Rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT), Dz. U. UE L 210, 31.7.2006. Szerzej patrz: H. Dumała, *Współpraca międzyterytorialna w prawie Wspólnot Europejskich*, „Annales

ter rozporządzenia sprawia, że jest on aktem wiążącym i bezpośrednio obowiązującym. Wykorzystując przyjęte rozporządzenie, jednostki terytorialne z państw członkowskich UE mogą powoływać ugrupowania transgraniczne posiadające osobowość prawną.

Podstawą prawną współpracy transgranicznej w regionie są również dwu- lub wielostronne międzypaństwowe porozumienia. W interesującym nas obszarze Morza Bałtyckiego i Morza Śródziemnego aktywne są trzy takie porozumienia, które podpisały: państwa skandynawskie (Dania, Finlandia, Norwegia i Szwecja) w roku 1977¹⁵, Francja z Włochami w 1993 roku¹⁶ i dwa lata później z Hiszpanią¹⁷.

Podsumowując, podstawa prawna współpracy transgranicznej w analizowanych euroregionach jest dość podobna. Wszystkie państwa są stronami EKSL i wydały krajowe regulacje związane z EUWT. W obu euroregionach jedno ze współpracujących państw nie jest stroną Konwencji madryckiej, a zasięg obowiązywania Protokołu dodatkowego jest mocno ograniczony. Zdecydowanie większe możliwości działania ma jednak Eurimed, choć wynika to bardziej z wewnętrznego statusu jednostek terytorialnych niż zasięgu regulacji międzynarodowych.

ASPEKT GENETYCZNY

Oba akweny morskie – Morze Bałtyckie i Morze Śródziemne – nigdy w pełni nie dzieliły, ale raczej łączyły ze sobą państwa nad nimi położone, odgrywając ważną rolę w kontaktach handlowych, politycznych i kulturalnych. W ich obrębie wykształciła się swoista wspólna tożsamość i odpowiedzialność za morze i za środowisko. W regionie Morza Bałtyckiego podział Europy po II wojnie światowej i ukształtowanie się systemu dwubiegunowego osłabił i zahamował rozwijające się więzi. Dopiero upadek tego systemu i rozszerzenie integracji europejskiej umożliwił nawiązanie kontaktów i podjęcie bliższej i szerszej terytorialnie współpracy. W regionie Morza Śródziemnego (zwłaszcza w jego zachodniej części) system dwubiegunowy nie miał większego wpływu na rozwój współpracy transgranicznej, ale związek z rozwojem integracji europejskiej jest dość wyraźny. Rozszerzenie w latach osiemdziesiątych Wspólnot Europejskich o Grecję i Hiszpanię niewątpliwie zintensyfikowało kontakty.

Universitatis Mariae Curie-Skłodowska”, sec. K: Politologia, vol. XVI (1), 2009, s. 31–46.

¹⁵ *Agreement between Denmark, Finland, Norway and Sweden concerning co-operation at the local government level across Nordic national frontiers*, Tórshavn, 26.05.1977, United Nations Treaty Series (dalej: UNTS) vol. 1126, I-17538.

¹⁶ *Agreement between the government of the French Republic and the government of the Italian Republic on transfrontier cooperation between territorial communities*, Rome, 26.11.1993, UNTS vol. 1928, I-32897.

¹⁷ *Treaty between the Kingdom of Spain and the French Republic on transfrontier cooperation between territorial communities*, Bayonne, 10.03.1995, UNTS vol. 1968, I-33640.

Współpracę wysp tworzących dziś B7 zainicjowały w roku 1989 Bornholm, Gotlandia i Wyspy Alandzkie, wkrótce rozszerzając ją o Hiumę, Olandię i Sarewę. W 1993 r. przyłączyła się Rugia i od tego momentu grupa funkcjonuje pod obecną nazwą. Historia współpracy wysp Morza Śródziemnego sięga 1995 roku. 9 maja przedstawiciele władz wykonawczych trzech regionów wyspiarskich jego zachodniej części – Baleary, Korsyka, Sycylia – podpisali w Valldemosa na Majorce porozumienie o współpracy i powołaniu IMEDOC (Islas del **M**editerráneo **O**ccidental – Wyspy Zachodniego Morza Śródziemnego). Inicjatorem porozumienia był parlament i rząd Balearów¹⁸. 17 kwietnia 2000 r. do współpracy dołączyła Sycylia¹⁹. Przekształcenie IMEDOC w Eurimed (**E**uropean **I**slands of the **M**editerranean) nastąpiło w lipcu 2004 roku podczas spotkania w Heraklionie (Kreta) przedstawicieli czterech dotychczasowych członków oraz Krety. Formalne porozumienie podpisano 21 października 2004 r. w Taorminie na Sycylii²⁰.

Jak już wspomniałam, czynnik bezpośredniego, „fizycznego” sąsiedztwa nie jest elementem determinującym współpracę w ramach B7 i Eurimed. W obu przypadkach tylko wyjątkowo mamy do czynienia z bliskością geograficzną: francuską Korsykę oddziela od włoskiej Sycylii cieśnina św. Bonifacego o szerokości jedynie 7 mil morskich, natomiast odległość drogą morską między głównymi miastami duńskiej wyspy Bornholm (Rønne) i niemieckiej Rugii (Sassnitz) wynosi niecałe 50 mil. Skrajne odległości są jednak bardzo duże: Rugię od Wysp Alandzkich dzieli w linii prostej ponad 700 kilometrów, a Baleary²¹ od Krety aż 1750 kilometrów, a między poszczególnymi wyspami występują obszary morza otwartego²².

¹⁸ Inicjatywa została zgłoszona już w październiku 1991 r. przez koalicyjny klub PSM-EEM (Partit Socialista de Mallorca-Entesa de l'Esquerra de Menorca) w parlamencie Balearów. Na temat genezy IMEDOC patrz: J. D. Janer Torrens, *El acuerdo IMEDOC como experiencia de cooperación entre regiones insulares mediterráneas*, „Revista catalana de derecho público” Núm. 24, Junio 1999, s. 268; C. Olivesi, *La coopération inter-insulaire en Méditerranée*, „Revue Études Internationales”, vol. 30, n° 4, décembre 1999, s. 755–758.

¹⁹ Przystąpienie Sycylii było przedmiotem obrad po raz pierwszy w 1996 r. Wtedy sprzeciw zgłosiły Baleary, argumentując go koniecznością okrzepnięcia nowo utworzonej struktury, a zgodnie z porozumieniem założycielskim (pkt 2) przyjęcie nowego członka wymaga jednomyślnej zgody Komitetu Wykonawczego. J.D. Janer Torrens, *El acuerdo IMEDOC...*, s. 277.

²⁰ W spotkaniu wzięła udział również reprezentacja Cypru, co miało związek z planami dalszego poszerzania euroregionu.

²¹ Należy przy tym pamiętać, że Baleary to nie pojedyncza wyspa, ale archipelag. Najmniejsza odległość między wyspami wynosi 12 mil (Ibiza-Formentera) a największa – 152 mile (Menorka-Ibiza).

²² Sytuacja ta była powodem zgłoszonej w kwietniu 2010 r. przez Baleary inicjatywy modyfikacji prawa Unii Europejskiej (patrz przypis 3), polegającej na usunięciu przepisu, zgodnie z którym z funduszy UE na współpracę transgraniczną korzystać mogą jedynie obszary nadmorskie, pomiędzy którymi odległość nie przekracza 150 km. *Proposals by the Government of the Balearic Islands concerning the improvement of regulations on cross-border cooperation for island regions*, Palma, 26th April 2010, <http://www.caib.es/govern/archivo.do?id=649819>.

Wyspy obu mórz zbliżyły przede wszystkim wspólne, specyficzne problemy, wynikające z ich cech geofizycznych i położenia: wyspiarskiego charakteru, geograficznego oddalenia od centrum własnych państw²³ i marginalizacji (zwłaszcza w przypadku wysp B7) oraz wola przełamania związanych z tym ograniczeń i wykorzystania tkwiących możliwości²⁴. Do najistotniejszych przesłanek współpracy transgranicznej w wybranych euroregionach można więc zaliczyć przede wszystkim kwestie gospodarcze i polityczne.

Wszystkie wyspy B7 mają małe, lokalne i ograniczone rynki²⁵. Jako peryferia są zacofane pod względem ekonomicznym i technologicznym – ich gospodarka opiera się głównie na tradycyjnym sektorze pierwszym (rybołówstwo, leśnictwo, małe jednorodzinne rolnictwo), stopniowo zastępowanym przez sektor trzeci (usługi turystyczne). To tereny borykające się z recesją, na których jest stosunkowo wysoki poziom bezrobocia i niski odsetek inwestycji krajowych i zagranicznych. Z drugiej strony, stanowią one tereny o bardzo bogatej i często unikalnej biosferze, co często – paradoksalnie – można uznać za barierę rozwoju gospodarczego, bowiem stanowi duże utrudnienie w rozwoju lokalnego przemysłu. Niestety nie mogą też zaoferować ludziom, zwłaszcza młodym, odpowiedniego, wysokiego poziomu edukacji, co powoduje emigrację na stały ląd. Sytuacja ta sprawia, że większość mieszkańców wysp stanowią ludzie starsi. Wszystkie wyspy mają problemy komunikacyjne i są zależne od transportu morskiego lub lotniczego²⁶. Wyspy te mają bardzo wiele ciekawych walorów turystycznych (klify, plaże, lasy, mokradła) i stają się coraz bardziej zależne od turystyki. Jednak niewiele z nich ma wystarczająco dobrze rozwiniętą infrastrukturę, a napływ turystów na poszczególne wyspy B7 nie jest jednakowy. Co ważne, wśród gości przeważają rodacy bądź obywatele państw basenu Morza Bałtyckiego, a liczba turystów spoza regionu jest niewielka²⁷.

²³ W przypadku B7 największa odległość od stałego rodzimego lądu dzieli wyspę Bornholm i wynosi ona 138 kilometrów. Gotlandia jest oddalona o 90 km, Wyspy Alandzkie o 70 km, a Hiuma o 22 km. W pozostałych przypadkach odległość jest niewielka i wynosi jedynie kilka kilometrów. Patrz: *B7 Islands Common Strategy. A Strategy for the Future 2002–2006*, http://www.b7.org/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=26&Itemid=7, s. 10–11. W przypadku Eurimed najbliższej stałego rodzimego lądu położona jest Sycylia, oddzielona od Włoch jedynie liczącą 10 km szerokości Cieśniną Messyńską. W pozostałych przypadkach odległość ta wynosi kilkadziesiąt (82 km – Majorka, największa wyspa archipelagu Balearów), sto kilkadziesiąt (160 km – Kreta, 170 km – Korsyka), a w skrajnym przypadku ponad dwieście kilometrów (208 km – Sycylia).

²⁴ W dokumencie wytyczającym strategię B7 na lata 2002–2006 napisano: „the destiny of our islands is not predetermined. Opportunities are plenty”. *B7 Islands Common Strategy...*, s. 2.

²⁵ Największa wyspa – Gotlandia – to jedynie około 3 tysiące km² i niecałe 60 tys. mieszkańców.

²⁶ Dominują przeprawy promowe (krajowe i międzynarodowe). Małe, lokalne lotniska mają Wyspy Alandzkie, Gotlandia, Hiuma i Sarema. Tylko Rugia i Olandia mają mosty łączące je ze stałym lądem.

²⁷ *The Baltic Sea Islands' Dimension*, „B7 Islands & People” 2010, s. 2. Patrz także: T. Hanell i in., *The Baltic Sea Region Yesterday, Today and Tomorrow – Main Spatial Trends*, „Nordregio Working Papers” 2000, vol. 10, http://nordregio.shotcode.no/filer/bsr/chapter_1_p_32-55.pdf, s. 45–50.

Wyspy tworzące Eurimed są zdecydowanie większe zarówno pod względem terytorium, jak i potencjału demograficznego. Zamieszkuje je od 280 tysięcy (Korsyka) do około 5 milionów (Sycylia) ludzi. Struktura gospodarki jest mocno wyspecjalizowana i opiera się na dominującym sektorze trzecim – usługach turystycznych oraz na tracącym stopniowo na znaczeniu sektorze pierwszym, czyli rolnictwie i rybołówstwie²⁸. Wyspy charakteryzują się łagodnym klimatem, dobrymi połączeniami (lotniczymi i morskimi) z głównymi rynkami w Europie emitującymi ruch turystyczny oraz dużą liczbą miejsc noclegowych. Jednocześnie są istotnie uzależnione od kilku dominujących kierunków napływu turystów (własne państwa, RFN i Wielka Brytania) i sezonowości ruchu turystycznego²⁹.

Przesłanka polityczna nawiązania bliższej współpracy wystąpiła przede wszystkim w przypadku Eurimed (IMEDOC). Jak już wspomniałam, inicjatorem porozumienia był parlament i rząd Balearów, jednej z hiszpańskich wspólnot autonomicznych wyraźnie dążących do wykorzystania posiadanych przez siebie, z mocy konstytucji Hiszpanii i statutu Balearów, prerogatyw do współpracy zagranicznej³⁰. Celem powołania grupy regionów było stworzenie forum stałej współpracy dla zbiorowej refleksji, wymiany doświadczeń i koordynacji działań na rzecz obrony wspólnych interesów wyspiarskich w Europie³¹. Przedstawiciele wysp założycielskich zdawali sobie sprawę, że pojedynczy głos nie będzie słyszany ani brany pod uwagę przez organy i instytucje europejskie, stąd też idea „wspólnego frontu” i współpracy w przededniu Konferencji Międzyrządowej w Turynie (1996), której celem była reforma traktatu z Maastricht³².

²⁸ Sektor usług wytwarzał w 2001 r. 86,1% PKB Sardynii, 83,4% PKB Korsyki, 82,3% PKB Balearów i 78,8% PKB Sycylii, zatrudniając przy tym odpowiednio 67,8, 80,2, 73,3 i 70,3% mieszkańców. Natomiast udział rolnictwa w wytwarzaniu PKB regularnie maleje: na Balearach spadł z 2,7% w roku 1989 do 1,5% w 2001 r., Korsyce z 2,7% do 2,5%, na Sycylii z 5,4% (w roku 1995) do 4,2%. Jedynie na Sardynii nastąpił w tym okresie wzrost – z 4,7% do 5,2%. C. Manera, J. Garau, *Los costes de la insularidad en el desarrollo económico. In contraste en el Mediterráneo occidental (1987–2002)*, „Mediterráneo económico” 2005, num. 7, <http://www.fundacioncajamar.es/mediterraneo/revista/me0712.pdf>, s. 254.

²⁹ J. Garau Taberner, C. Manera, *The Recent Evolution and Impact of the Tourism in the Mediterranean: The Case of Island Regions, 1990-2002*, „Fondazione Eni Enrico Mattei Working Papers” 2006, Paper 9, <http://www.bepress.com/feem/paper9>, s. 10–14.

³⁰ J.D. Janer Torrens, *La acción exterior de la comunidad autónoma de las Islas Baleares tras la entrada en vigor del nuevo estatuto de autonomía*, „Revista Electrónica de Estudios Internacionales” 2007, s. 3–8.

³¹ *L'Accordo costitutivo di IMEDOC*, <http://www.cislardegna.it/islands/pdf/5.pdf>.

³² Członkom IMEDOC zależało przede wszystkim na zwróceniu uwagi uczestnikom Konferencji na ograniczenia w rozwoju wynikające z wyspiarskiego charakteru regionów i uznaniu wszystkich wysp Unii Europejskiej za regiony najmniej uprzywilejowane.

ASPEKT STRUKTURALNY

Jak dotąd, ani B7, ani Eurimed nie mają osobowości prawnej. W odniesieniu do B7 używane jest określenie sieć, natomiast Eurimed funkcjonuje jako euroregion. W obu przypadkach czynione są jednak starania o uzyskanie statusu osoby prawnej w postaci Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej³³.

Ze względu na swój nieformalny pod względem prawnym charakter, oba euroregiony nie mają zbyt zinstytucjonalizowanej struktury organizacyjnej (patrz tab. 3), choć B7 ma znacznie więcej organów o charakterze pomocniczym i wydaje się bardziej sformalizowana.

Tabela 3. Struktura organizacyjna B7 i Eurimed

B7	Eurimed
Komitet Sterujący	Komitet Wykonawczy
Zarząd	
Grupy robocze	Grupy robocze
Sekretariat	Sekretariat Techniczny
Moderator	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Charter of the B7 Islands network*, approved by Steering Committee 08 September 2004, http://www.b7.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=34&Itemid=48 oraz *IMEDOC regolamento interno*, <http://www.cislardegna.it/islands/pdf/5.pdf>.

Najwyższym (stanowiącym) organem jest w obu strukturach organ plenarny o charakterze politycznym, funkcjonujący pod nazwą Komitet. W Eurimed jest to Komitet Wykonawczy (wł. Comitato di Direzione) składający się z szefów władz regionalnych lub ich przedstawicieli, w B7 Komitet Sterujący (ang. Steering Committee), złożony z przedstawicieli władz jednostek terytorialnych tworzących sieć. Każda wyspa ma w Komitecie jednego członka. Komitety stanowią główne forum współpracy. Podczas organizowanych co najmniej raz (Eurimed) bądź dwa razy w roku (B7) obrad wytyczają ramy i kierunki rozwoju euroregionu, przyjmują program działania na kolejny okres. Komitet B7 podejmuje także decyzje dotyczące wysokości składki członkowskiej, flagi, logo, hymnu i innych symboli sieci. Przewodnictwo w euroregionach ma charakter rotacyjny i jest wykonywane w kolejności alfabetycznej, a kadencja trwa rok³⁴.

³³ D. Hunt, *B7 and EGTC Process*, http://www.b7.org/index.php?option=com_content&view=article&id=91:egtc-process&catid=26:the-facilitator&Itemid=62; G. Spinaci, G. Vara-Arribas, *The European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC): New Spaces and Contracts for European Integration?* "EIPASCOPE" 2009/2, s. 7.

³⁴ Rotacyjne przewodnictwo w Eurimed istnieje od początku działania euroregionu, w B7 wprowadzono je dopiero w 2000 r.

Zgodnie z art. 5 Karty B7 sieć ma tylko dwa organy decyzyjne: poza Komitetem Sterującym jest to Zarząd (ang. Board)³⁵, który składa się z przedstawicieli szczebla urzędniczego (każda wyspa ma jednego przedstawiciela) i odpowiada za wdrożenie strategii i rocznych programów B7 w ramach uzgodnionego budżetu. Zarządza bieżącą pracą B7, raz na kwartał przekazując sprawozdanie ze swojej działalności (w tym finansowe) Komitetowi Sterującemu. Opracowuje i zatwierdza wytyczne dla organów pomocniczych B7. Częstotliwość spotkań określa doroczny program działania. Raz do roku, w celu dokonania oceny pracy w roku poprzednim i ustalenia planów na rok nadchodzący, odbywa się wspólne posiedzenie Komitetu Sterującego i Zarządu wraz z otwartą sesją plenarną (tzw. Annual Conference).

Konkretna bieżąca współpraca odbywa się w ramach grup roboczych. W Eurimed grupy zostały utworzone podczas spotkania w Ajaccio w październiku 1995 r. i objęły uznane za strategiczne dla rozwoju wysp obszary działania: 1) wyspowość i rozwój regionalny, 2) turystyka i kultura, 3) transport i telekomunikacja, 4) rolnictwo i rybołówstwo, 5) środowisko naturalne i ład terytorialny. W B7 jako pierwsza (w 1995 r.) powstała Grupa robocza ds. Środowiska (WGE), dwa lata później powołano Grupę ds. Kontaktów Międzyludzkich (WGPTP, People to People)³⁶.

Za koordynację działań bieżących oraz wsparcie administracyjne grup roboczych i komitetów odpowiadają sekretariaty (w Eurimed funkcjonujący pod nazwą Sekretariat Techniczny). W B7 sekretariat nie jest organem stałym, ale, podobnie jak instytucja przewodniczącego, ma charakter rotacyjny, natomiast w Eurimed działa stały sekretariat wielostronny.

Jako dodatkowe organy pomocnicze w B7 powołano w 2000 roku instytucję Moderadora (ang. facilitator). Funkcję tę pełni przedstawiciel Bornholmu David Hunt. Odpowiada on między innymi za wydawany nieregularnie biuletyn („Facilitators Newsletter”), broszurę przygotowywaną corocznie z okazji prezentacji sieci w Brukseli („B7 Islands & People”) i stronę internetową (www.b7.org).³⁷ Od 2000 r. B7 ma także swoje stałe przedstawicielstwo przy UE. Biuro w Brukseli prowadzi firma konsultingowa Bradley Dunbar Associates Ltd. z Glasgow.

³⁵ *Charter of the B7 Islands network*, approved by Steering Committee 08 September 2004, http://www.b7.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=34&Itemid=48.

³⁶ Krótko działała także Grupa robocza „Biznes i turystyka”.

³⁷ W Eurimed funkcję informacyjną sprawuje Sekretariat Techniczny. Euroregion nie ma aktualnie swojej strony (miało ją IMEDOC).

ASPEKT FUNKCJONALNY

Analiza działalności B7 i Eurimed wskazuje na daleko posunięte podobieństwo, ale i pewne różnice między euroregionami. W przypadku Eurimed (a w zasadzie jej poprzednika IMEDOC) głównym celem powołania euroregionu była chęć wymiany doświadczeń i *know how* oraz promocja wspólnych interesów wyspiarskich i śródziemnomorskich w Unii Europejskiej. Euroregion ten miał więc przede wszystkim pełnić rolę lobbyisty i koordynatora działań wysp Morza Śródziemnego w zakresie polityki regionalnej UE i procesu barcelońskiego i był wyraźnie bardziej skierowany na zewnątrz. Natomiast w B7 lobbying skierowany wobec Komisji Europejskiej, Komitetu Regionów i Parlamentu Europejskiego stał się ważną sferą działalności dopiero po rozszerzeniu Unii Europejskiej w 2004 roku, bowiem dopiero wtedy wszystkie członkowskie wyspy znalazły się w UE. Lobbying obejmuje takie kwestie, jak: polityka regionalna i fundusze strukturalne, polityka morska i transportowa, ochrona środowiska.

Zgodnie z porozumieniem założycielskim IMEDOC, poza lobbyngiem za istotną uznano także współpracę gospodarczą, społeczną i kulturalną³⁸. Lista dokonań w tych dziedzinach obejmuje wiele wspólnych przedsięwzięć. Warto wspomnieć o współpracy akademickiej, którą zapoczątkowało porozumienie z 27 września 1996 r. podpisane w Cagliari pomiędzy czterema uniwersytetami³⁹. Współpraca obejmuje wymianę nauczycieli akademickich i studentów, wspólne programy nauczania i badania naukowe. Innym interesującym przykładem był projekt „Isolatino”, realizowany w ramach programu INTERREG III B. Celem projektu było wypracowanie strategii marketingu terytorialnego w konkurencyjnym środowisku i promocja możliwości rozwoju uczestniczących w nim wysp, opartego na turystyce, ochronie środowiska i produkcji rolnej. Dofinansowanie ze strony UE wyniosło blisko 1 milion euro⁴⁰. W dziedzinie współpracy społeczno-kulturalnej wspomnieć można o zainicjowanej przez Korsykę olimpiadzie młodzieży „Jeux des îles” organizowanej od 1997 r.⁴¹

Działalność B7 początkowo skupiała się przede wszystkim na sprawach środowiska i obejmowała kwestie: planowania przestrzennego i zrównoważonego rozwoju; ochrony przyrody (szczególnie ważnych obszarów przed natłokiem turystów i rejonów wiejskich, przeprowadzanie spisów rzadkich gatunków flory); ochrony wody gruntowej i gleby przed zanieczyszczeniami (kontrola tzw.

³⁸ *L'Accordo costitutivo di IMEDOC...*

³⁹ Uniwersytet w Cagliari i Sassari (Sardynia), Palmie (Baleary) oraz Corte (Korsyka). C. Olivesi, *La coopération inter-insulaire...*, s. 758.

⁴⁰ *Guide Projects. Appels 2002/03/04/05, Edition septembre 2006*, http://www.interreg-medocc.info/Download/Guide_Projets_2006.pdf, s. 37. W projekcie brała udział również Malta.

⁴¹ Inicjatywa ta wykracza poza wyspy Eurimed i obejmuje także m.in. Azory i Wyspy Kanaryjskie. Historię olimpiad zobacz na stronie: <http://www.coji.fr/JDI.htm>. Listę wybranych i innych projektów realizowanych w ramach edycji 2000–2006 programu INTERREG przedstawia Michel Biggi, *La coopération interrégionale et les îles de la Méditerranée*, „Confluences Méditerranée” N° 36, s. 133.

gorących punktów, kontrola farm, jakości wody, znajdowanie tanich sposobów doprowadzania wody do pojedynczych gospodarstw, rozwiązanie problemu braku wody w okresie letnim, zminimalizowanie zanieczyszczeń pochodzących z gospodarstw, farm, przemysłu i okolic miejskich); oczyszczania strumieni, jezior i ochrona bagien; ochrony wód morskich i przybrzeżnych (rozwiązanie problemu glonów); przemysłu (utylicacja i usuwanie odpadów); oszczędzania energii (używanie odnawialnych źródeł energii); zwiększania świadomości i uczestnictwa społeczności lokalnych w rozwiązywaniu spraw dotyczących ochrony środowiska. Była to więc działalność dość jednostronna i wyraźnie skierowana do wewnątrz.

W trakcie istnienia B7 sytuacja uległa zasadniczej zmianie i strategia działania sieci na lata 2002–2006 wymienia aż jedenaście dziedzin współpracy. Są to (w kolejności alfabetycznej): demokracja i zrozumienie międzyregionalne, edukacja, efektywność usług publicznych, ochrona zdrowia, rozwój biznesu, rozwój wsi i rolnictwa, środowisko i energia, technologie teleinformatyczne, transport, turystyka, wspólna historia⁴². Lista ta wyraźnie wskazuje, że współpraca wysp przestała koncentrować się wyłącznie na kwestiach ekologicznych, ale nastąpiło poszerzenie zainteresowania o pozostałe elementy rozwoju zrównoważonego (gospodarka i sprawy społeczne). W kolejnym okresie (2007–2013) nastąpiła niewielka modyfikacja celów, wśród których pojawiły się także: jakość życia, kultura, młodzież i media⁴³.

B7 aktywnie uczestniczyła w realizacji kolejnych edycji inicjatywy INTERREG w połączeniu z programem PHARE. W ramach ścieżki IIC Baltic Sea Region realizowała w latach 1998–2001 projekt SUSWAT (Planning and Management of Sustainable Water Supply in the Baltic Sea Islands), dofinansowany przez UE kwotą 392 tys. euro⁴⁴, a w latach 1999–2001 projekt BEST (B7 Exchange on Sustainable Tourism) o wartości 360 tys. euro⁴⁵. Wyspy B7 brały udział również w realizacji szerszego projektu bałtyckiego Baltic Master: Maritime Safety Across Borders (2005–2007), którego kontynuacją jest Baltic Master II przewidziany na lata 2009–2012⁴⁶.

W dziedzinie kontaktów międzyludzkich należy wymienić przede wszystkim projekty: organizowanej od 2003 r. corocznej olimpiady młodzieży (B7

⁴² *B7 Islands Common Strategy...*, s. 6.

⁴³ *B7 Strategy for a Changing World 2007–13*, http://www.b7.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=2&Itemid=48, s. 9.

⁴⁴ „B7 SUSWAT Newsletter” No. 1, January 1999, s. 4.

⁴⁵ *This is the BEST project*, „The BEST News” vol. 1, issue 2, s. 1.

⁴⁶ Szerzej patrz strona projektu: <http://www.balticmaster.org>.

Games Project⁴⁷), oraz młodzieżowych obozów i konferencji (B7 Youth Camps and Conferences⁴⁸).

Na zakończenie należy dodać, że oba euroregiony wpisują się w szerszy obszar współpracy. B7 aktywnie działa na rzecz rozwoju całego regionu Morza Bałtyckiego i współpracuje z innymi strukturami i instytucjami tego obszaru⁴⁹. Eurimed jest wyraźnie powiązany z ideą Partnerstwa Eurośródziemnomorskiego⁵⁰. Jednocześnie została nawiązana współpraca pomiędzy wyspami tworzącymi oba euroregiony, np. w ramach Komisji Wysp Konferencji Peryferyjnych Regionów Nadmorskich (ang. The Conference of Peripheral Maritime Regions – CPMR)⁵¹.

PODSUMOWANIE

Przedstawione dwa euroregiony wyspiarskie – B7 i Eurimed – są wyjątkowym przykładem szczególnej „morskiej” współpracy transgranicznej. Ich wyjątkowość polega na tym, że współpraca ma charakter wielostronny, a wszyscy jej uczestnicy są wyspiarskimi jednostkami terytorialnymi. Doświadczenia współpracy w ramach B7 i Eurimed są trudne do przeniesienia na inne obszary Europy, bowiem na żadnych innych akwenach morskich kontynentu – poza Bałtykiem i Morzem Śródziemnym – nie występują podobne uwarunkowania geofizyczne i geopolityczne. Przykłady te pokazują jednocześnie, że niezależnie od geograficznego położenia i charakteru jednostki terytorialnej, współpraca transgraniczna jest możliwa, a granice państwowe (nawet morskie) nie muszą dzielić, ale mogą stanowić istotny impuls do współdziałania i wspólnego angażowania się w rozwiązywanie problemów przygranicznych jednostek terytorialnych.

⁴⁷ Rywalizacja w roku 2010 (2–5 lipca 2010 r.) obejmowała zawody w sportach drużynowych – piłka nożna, plażowa piłka siatkowa, oraz indywidualnych – konkurencje lekkoatletyczne i badmington. *B7 Games*, http://www.b7.org/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog-&id=41&Itemid=77.

⁴⁸ Tygodniowe obozy dla dzieci i młodzieży w wieku 13–16 lat organizowane są cyklicznie od 2004 roku, konferencje tematyczne dla młodzieży w wieku 16–17 lat zapoczątkowano w 2007 r. *For Baltic Sea Islands' People. B7 People to People Activities during 20 Years of B7 Baltic Islands Network 1989–2009*, s. 10–13. Tam także więcej informacji na temat wszystkich projektów zrealizowanych przez grupę roboczą People to People.

⁴⁹ Zwłaszcza w ramach Baltic Sea States Subregional Co-operation (BSSSC). Szerzej na temat innych instytucji współdziałania w regionie patrz m.in.: T. Palmowski, *Rola regionów transgranicznych w procesie integracji Europy Bałtyckiej*, Gdańsk 2000; S. Łodziński, *Współpraca regionalna i transgraniczna w regionie Morza Bałtyckiego*, Informacja nr 660, <http://biurosejmu.sejm.gov.pl/teksty/i-660.htm#prz1>; S. Radvilavicius, *Cross-border Cooperation in the Baltic Countries and North-West Russia*, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN019203.pdf>.

⁵⁰ Szerzej patrz: X. Girard, *The Mediterranean Regions in an Enlarged European Union: A New Centrality*, „Mediterranean Yearbook” 2003, <http://www.irmed.org/anuari/2004/anarticles-agizard.pdf>, s. 97–98.

⁵¹ Członkami Komisji nie są jedynie Olandia i Rugia.

INSULAR EUROREGIONS – CASE STUDY

Abstract. Cross-border cooperation is widespread on the land borders of European countries, but recently we have seen the co-operation „by the sea” also. A special case is the cooperation of insular substate territorial units, as exemplified by Baltic Islands Network (B7) and Eurimed. What brings closer the insular regions, however, is not so much the physical proximity, but most of all similarities of geography, nature and economic features and, the resulting this, community of problems and interests.

Key words: cross-border cooperation, Baltic Sea, Mediterranean, B7, Eurimed