

JANUSZ SYMONIDES

PROBLEMY I WYZWANIA REGULACJI RYBOŁÓWSTWA W CENTRALNEJ CZĘŚCI OCEANU ARKTYCZNEGO STANOWIĄCEJ MORZE OTWARTE

Wylanianie się spod lodu Oceanu Arktycznego stwarza nowe możliwości związane z dostępem i eksploatacją zasobów naturalnych i biologicznych oraz wykorzystaniem nowych szlaków żeglugowych, ale również nowe niebezpieczeństwa i zagrożenia dla środowiska naturalnego.

W artykule przedstawiono zagadnienie wolności rybołówstwa na morzu otwartym w świetle prawa międzynarodowego. Omówiono kwestie regulacji połowów w enklawach morza otwartego na Morzu Barentsa (Loophole) i na Morzu Beringa (Donat Hole). Przedstawiono kampanię Greenpeace na rzecz ustanowienia sanktuarium na Oceanie Arktycznym, w którym obowiązywałby zakaz przemysłowego wydobywania zasobów naturalnych i komercyjnego poławiania oraz ograniczenie działalności wojskowej. Idea Greenpeace znalazła poparcie Parlamentu Europejskiego w postaci rezolucji przyjętej 12.03.2014 r.

Przedstawiono również proces uzgadniania stanowisk przez pięć nadbrzeżnych państw arktycznych oraz wstępne uzgodnienia dotyczące moratorium na połowy komercyjne w centralnej części Oceanu Arktycznego stanowiącej morze otwarte (Nuuk, luty 2014 r.).

WPROWADZENIE

Zwiększające się zainteresowanie Arktyką wiąże się ze zmianami klimatycznymi, przebiegającymi w tym regionie z większą intensywnością niż w pozostałych częściach świata. Zmniejszanie się pokrywy lodowej (dwukrotnie szybsze w porównaniu z resztą świata) stwarza nowe, zwiększone możliwości dostępu do ogromnych zasobów naturalnych i biologicznych tego regionu oraz ich eksploatacji, a także wykorzystania szlaków żeglugowych. Niesie też ze sobą nowe niebezpieczeństwa i zagrożenia dla środowiska naturalnego.

Jeszcze niedawno prognozowano, że Ocean Arktyczny będzie wolny od lodów (w ciągu lata) pod koniec bądź w połowie tego stulecia¹. Moment ten prze-

¹ Określenie „wolny od lodu” nie oznacza, że znika on całkowicie z tego obszaru. Uznaje się, że taka sytuacja powstaje, kiedy powierzchnia lodu jest mniejsza niż 15 procent, co umożliwia żeglugę i rybołówstwo. Por. J. O'Callaghan, *Melting Arctic ice could lead to overfishing: Practice must be banned as new regions become accessible, committee warns*, Mail Online, Daily Mail, Friday, May 29th 2015.

suwany jest w zaskakującym tempie i obecnie mówi się już, że dojdzie do tego w perspektywie dwudziestu–trzydziestu lat. Co pewien czas odnotowuje się nowe rekordy zasięgu zmniejszającej się pokrywy lodowej. W 2012 r. spod lodu wynurzyło się ponad milion kilometrów kwadratowych oceanu, a rok 2015 przyniósł najmniejszy jak dotąd zasięg pokrywy lodowej w ciągu zimy polarnej.

Wyłanianie się spod lodu Oceanu Arktycznego zwróciło uwagę na konsekwencje, jakie może to mieć dla rybołówstwa – ważnej gałęzi gospodarki państw arktycznych oraz państw spoza regionu, posiadających dostęp do łowisk za zgodą państw nadbrzeżnych. Rybołówstwo arktyczne jest skoncentrowane na wodach szelfowych wzdłuż wybrzeży Labradoru, Grenlandii i Islandii, a także na Morzu Barentsa i Beringa. Są to obszary znajdujące się w obrębie wyłącznych stref ekonomicznych państw arktycznych, poniżej centralnej części Oceanu Arktycznego². Ochrona i zarządzanie rybołówstwem jest w nich regulowane ustawodawstwem i umowami międzynarodowymi, a także przez komisje dwustronne i międzynarodowe organizacje rybołówstwa.

Perspektywa uwolnienia Oceanu Arktycznego od lodu niesie ze sobą niebezpieczeństwo rozpoczęcia w jego centralnej części nieuregulowanych połowów, grożących przełowieniem i dewastacją istniejących ekosystemów i środowiska naturalnego przez flotylle rybackie poszukujące nowych terenów do eksploatacji. Jest to pochodną sytuacji, w której ochrona i zarządzanie rybołówstwem kończy się na zewnętrznej granicy wyłącznych stref ekonomicznych państw nadbrzeżnych i nie obejmuje środkowej części Oceanu Arktycznego, stanowiącej morze otwarte – obszar międzynarodowy niepodlegający żadnym szczegółowym regulacjom prawnomiędzynarodowym dotyczącym rybołówstwa.

Taka sytuacja grozi środkowej części Oceanu Arktycznego, rozciągającej się na obszarze 2,8 miliona kilometrów kwadratowych, z którego już w tej chwili wolnych od lodu jest ponad 40 procent.

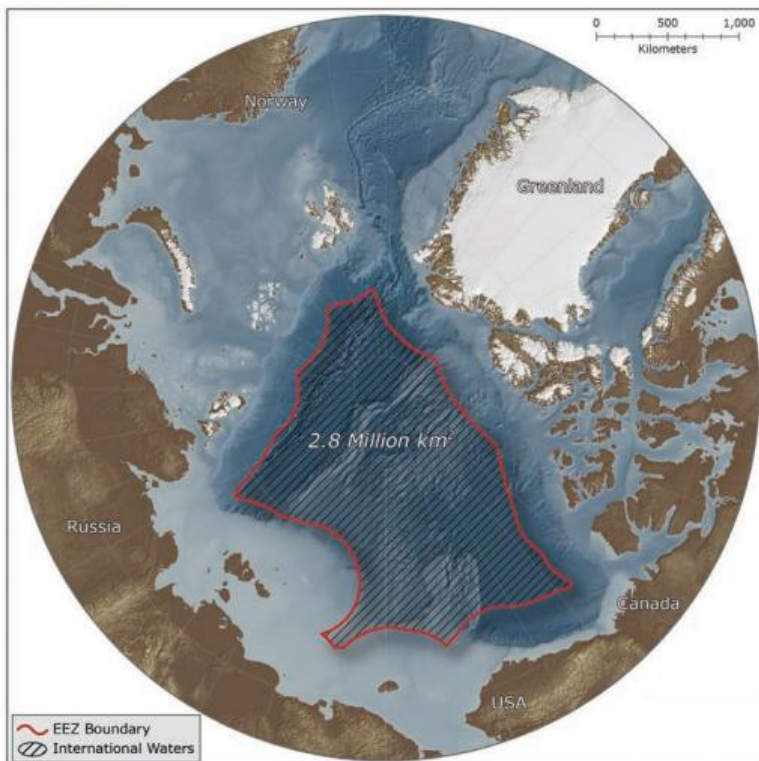
Gdy centralna część Oceanu Arktycznego była pokryta lodem, żadne państwo nie uprawiało rybołówstwa, nie prowadzono też badań umożliwiających obiektywną ocenę jego zasobów biologicznych. Stąd też wiedza na ten temat jest niewielka.

Nie tylko państwa arktyczne, ale cała społeczność międzynarodowa stanęła wobec istotnych pytań, na które próbują odpowiedzieć badacze i praktycy, decydenci i teoretycy: jakie gatunki ryb tradycyjnie występowały i występują w centralnej części oceanu; jakie ssaki, ryby i skorupiaki migrują do tego regionu w ślad za ustępującym lodem; czy ta część oceanu może być przedmiotem komercyjnego rybołówstwa; czy zasoby ryb pozwolą na uprawianie zrównoważonego rybołówstwa? Udzielane odpowiedzi są nierzadko ze sobą sprzeczne.

² Szerzej na ten temat: *Strategic Assessment of Development of the Arctic*, A. Stępień, T. Koivurowa, P. Kankaanpaa (eds.), Chapter 5, *Changing Nature of Arctic Fisheries*, September 2014.

Obszar morza otwartego na Oceanie Arktycznym

THE CENTRAL ARCTIC OCEAN



The Central Arctic Ocean is surrounded by the waters of five countries: the United States, Russia, Norway, Greenland (Denmark) and Canada.

Źródło: <http://qz.com/84669/china-arctic-ocean-council/>, *Why China oh-so-desperately wants a claim to the Arctic Ocean.*

Celem tego artykułu jest nie tyle próba odpowiedzi na te ważne i interesujące kwestie, odnośnie do których nauka ciągle nie zajmuje jednoznacznego stanowiska, co próba wskazania, jakie ogólne normy międzynarodowego prawa morza stosuje się już do rybołówstwa na morzu otwartym, jakie propozycje szczegółowych regulacji dotyczących tego akwenu są zgłaszane, jak przebiega proces uzgadniania stanowisk między nadbrzeżnymi państwami arktycznymi i jakie są szanse i perspektywy zapobieżenia nieregulowanym połowom w części Oceanu Arktycznego mającej status morza otwartego.

1. WOLNOŚĆ RYBOŁÓWSTWA NA MORZU OTWARTYM W ŚWIETLE PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO

Konwencja o prawie morza w art. 87 wśród wolności morza otwartego wymienia wolność rybołówstwa, z zastrzeżeniem warunków określonych w rozdz. 2. Dodaje także ogólne wyjaśnienie, że korzystanie z wolności morza otwartego odbywa się zgodnie z warunkami określonymi w konwencji i w innych normach prawa międzynarodowego.

W rozdziale 2 *Zachowanie żywych zasobów morza otwartego i gospodarowanie nimi* w art. 116 stwierdzono, że wszystkie państwa mają prawo do tego, by ich obywatele dokonywali połowów na morzu otwartym z trzema zastrzeżeniami: 1) ich zobowiązań traktatowych, 2) praw i obowiązków, jak również interesów państw nadbrzeżnych przewidzianych *inter alia* w art. 63 ust. 2 i w art. 64–67 oraz 3) postanowień rozdz. 2. Jakie zobowiązania są sformułowane w tym rozdziale? Po pierwsze, obowiązek podjęcia lub współdziałania z innymi państwami w podejmowaniu wobec swoich obywateli środków koniecznych dla zachowania zasobów morza otwartego³. Po drugie, wymóg współpracy z innymi państwami w celu zachowania żywych zasobów morza i gospodarowania nimi na obszarach morza otwartego⁴. Po trzecie, przy określaniu wielkości dopuszczalnego odłowu i określaniu innych środków zachowania żywych zasobów morza otwartego uwzględnianie najlepszych posiadanych danych naukowych oraz branie pod uwagę wpływu tych środków na gatunki współżyjące z gatunkami poławianymi⁵. Bardzo ważny jest pkt 3 art. 119, który podkreśla: „Zainteresowane państwa zapewnią, by środki do zachowania żywych zasobów i ich stosowanie nie pociągały żadnej formalnej ani faktycznej dyskryminacji wobec rybaków jakiegokolwiek państwa”.

Dla uzyskania pełnego obrazu ograniczeń, jakie UNCLOS formułuje w odniesieniu do użytkowania zasobów żywych morza otwartego, należy także dokonać egzegezy wymienionych w rozdz. 2 art. 63–67. Artykuł 63 w punkcie 2 odnosi się do sytuacji, gdy to samo stado (lub stada) współżyjących gatunków występuje zarówno w wyłącznej strefie ekonomicznej, jak i na obszarze położonym poza nią i przyległym do niej. Państwo nadbrzeżne i państwa poławiające na przyległym obszarze podejmą starania, bezpośrednio lub za pośrednictwem odpowiednich organizacji subregionalnych bądź regionalnych, aby porozumieć się co do środków stosowanych w celu zachowania tych stad na przyległym obszarze. Artykuł ten nie mówi o morzu otwartym, nie ulega jednak

³ Art. 117 konwencji.

⁴ Art. 118 konwencji.

⁵ Art. 119. W punkcie 2 tego artykułu jest stwierdzenie, że posiadane dane naukowe, statystyczne i inne dotyczące poławianych stad ryb powinny być upowszechniane i systematycznie przekazywane za pośrednictwem właściwych organizacji międzynarodowych, z udziałem wszystkich zainteresowanych państw.

wątpliwości, że „przyległy obszar”, którego ma dotyczyć porozumienie, to morze otwarte.

O ile art. 63 odnosi się do tzw. międzystrefowych gatunków ryb, to art. 64 powtarza jego sformułowania w odniesieniu do gatunków masowo migrujących. Wskazuje na potrzebę współpracy między państwami nadbrzeżnymi i innymi, których obywatele połowią w danym regionie, bezpośrednio lub za pomocą odpowiednich organizacji międzynarodowych, w celu zachowania i popierania optymalnego wykorzystania tych gatunków. Przy czym region obejmuje zarówno wyłączną strefę ekonomiczną, jak i obszar poza nią, a więc morze otwarte. Artykuł ten dodaje, że w regionach, w których nie ma odpowiedniej organizacji międzynarodowej, państwa nadbrzeżne oraz inne, których obywatele połowią te gatunki w danym regionie, będą współpracować w celu utworzenia takiej organizacji i uczestniczenia w jej pracach.

Artykuł 65 dotyczy współpracy państw w celu zachowania ssaków morskich, a zwłaszcza działań obejmujących badanie oraz gospodarowanie waleńiami. Kolejny artykuł – 66 poświęcony jest stadom anadromicznym. Przyznaje on odpowiedzialność za nie państwom, z których rzek one pochodzą. Połowy tych stad mogą się odbywać tylko na wodach położonych między lądem a zewnętrzną granicą wyłącznych stref ekonomicznych. W sytuacjach, gdy stosowanie tego postanowienia powodowałoby trudności gospodarcze w innym państwie niż państwo pochodzenia, co jest związane z wykonywaniem połowów poza zewnętrzną granicą stref ekonomicznych (na morzu otwartym), na mocy porozumienia i po konsultacjach zainteresowane państwa określają zasady i warunki takich połowów. Ostatni z wymienionych w rozdz. 2 art. 67 odnosi się do gatunków katadromicznych. Ponoszą za nie odpowiedzialność państwa, w których wodach spędzają one większą część swojego życiowego cyklu. Połowy odbywają się wyłącznie na wodach między lądem a zewnętrzną granicą stref ekonomicznych. W przypadku, gdy stada ryb katadromicznych jako ryby młode lub dojrzewające wędrują przez strefę ekonomiczną innego państwa, gospodarowanie takimi stadami, łącznie z połowami, jest regulowane przez zainteresowane państwa. Artykuł ten nie przewiduje połowów na morzu otwartym.

Jakie umowy międzynarodowe formułujące zobowiązania traktatowe odnoszące się do wolności rybołówstwa na morzu otwartym, o których ogólnie wspomina UNCLOS, zasługują na uwagę? Z pewnością na szczególne odnotowanie zasługuje wśród nich Umowa w sprawie wykonania postanowień Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza z 10.12.1982 r., odnoszących się do ochrony i zarządzania zasobami rybnymi międzystrefowymi i zasobami rybnymi masowo migrującymi, sporządzona w Nowym Jorku 4.08.1995 r. Jest ona porozumieniem wykonawczym, rozwijającym postanowienia UNCLOS, ale odnosi się tylko do dwóch jej artykułów: 63 i 64.

Preambuła umowy wyjaśnia, że strony zdecydowane są zapewnić długotrwałą ochronę i zrównoważone wykorzystanie zasobów rybnych międzystrefowych i zasobów rybnych masowo migrujących. Chcą zatem zająć się problemami

wynikającymi między innymi z: niedostatecznego zarządzania na wielu obszarach morza otwartego, przełowienia niektórych gatunków, nieuregulowanych połowów, zbyt rozbudowanej floty, nierzetelnych baz danych i braku dostatecznej współpracy między państwami.

Umowa rozwija i wzmacnia postanowienia UNCLOS, choć wyjaśnia, że w żadnym stopniu nie narusza praw, jurysdykcji i obowiązków państw będących stronami konwencji. Jest ona interpretowana i stosowana zgodnie z konwencją na obszarach poza granicami jurysdykcji narodowej. Nowym obowiązkiem nałożonym na strony jest stosowanie podejścia ostrożnościowego, a także ekosystemowego⁶. Zgodnie z jej art. 6: „Państwa zachowują zwiększoną ostrożność w przypadku, gdy informacje są niepewne, nierzetelne lub niewystarczające. Brak odpowiednich informacji naukowych nie jest traktowany jako powód opóźnienia w zastosowaniu lub braku środków ochrony i zarządzania”.

Zasady ogólne umowy w art. 5 przewidują wiele konkretnych działań, jakie państwa nadbrzeżne i państwa prowadzące połowy na morzu otwartym powinny podjąć, aby chronić zasoby rybne międzystrefowe i masowo migrujące. Spełniając swój obowiązek współpracy, stosują one środki mające zapewnić długoterminową trwałość tych zasobów oraz ich optymalne wykorzystanie. Środki takie, oparte na najlepszych dostępnych danych naukowych, mają na celu utrzymanie lub odtwarzanie zasobów na poziomie umożliwiającym uzyskanie maksymalnej trwałej wydajności. Wśród innych działań są wymieniane: działania zapobiegawcze, mające nie dopuścić do przełowienia, gromadzenie dokładnych i kompletnych danych dotyczących połowów, promowanie i prowadzenie badań naukowych, opracowywanie odpowiednich technologii wspomagających ochronę i zarządzanie rybołówstwem oraz efektywne monitorowanie, kontrola i nadzór.

Umowa o zasobach rybnych z 1995 r. uznaje regionalne organizacje zarządzania rybołówstwem (*regional fisheries management organizations* – RFMOs) i porozumienia za preferencyjne narzędzia regulowania połowów na poziomie regionalnym. Artykuł 8.3 stanowi, że dostęp do rybołówstwa jest ograniczony do współpracujących państw. Formułuje jednak prawo państw posiadających „rzeczywisty interes” do stania się członkami takich organizacji rybołówstwa czy uczestniczenia w porozumieniach. Tam gdzie nie ma takich organizacji czy porozumień, powinny one być ustanowione. Ma to odniesienie do centralnej części Oceanu Arktycznego.

Postanowienia dotyczące ochrony i zarządzania międzystrefowymi i masowo migrującymi zasobami rybnymi nie mają jednak charakteru uniwersalnego.

⁶ Wprawdzie zarządzanie ekosystemowe nie jest wymienione bezpośrednio, jednak art. 5 przewiduje, że strony oceniają wpływ połowów oraz innej działalności człowieka i czynników środowiskowych na docelowe zasoby i gatunki należące do tego samego ekosystemu albo powiązane lub zależne od zasobów docelowych. W razie potrzeby przewidziane jest podejmowanie środków ochrony i zarządzania w odniesieniu do gatunków należących do tego samego ekosystemu lub powiązanych z nim.

Umowa wiąże 81 państw i Unię Europejską⁷. W kontekście Arktyki można jednak zauważyć, że jej stronami są wszystkie państwa arktyczne, co stwarza szansę na zastosowanie jej postanowień do tego regionu. Nie ulega jednak wątpliwości, że w przyszłych regulacjach powinny także uczestniczyć państwa niebędące jej stronami, takie jak Chiny, Korea Południowa czy Singapur⁸.

Umową, która ma także istotne znaczenie dla implementacji postanowień dotyczących ochrony i zarządzania zasobami ryb na morzu otwartym, jest porozumienie o wspieraniu przez statki rybackie międzynarodowych środków ochrony i zarządzania na morzu otwartym z 1993 r.⁹. Zostało ono przyjęte przez Konferencję FAO 24.11.1993 r. i weszło w życie 23.04.2003 r. po otrzymaniu przez Dyrektora Generalnego FAO dwudziestego piątego dokumentu do akceptacji. Głównym celem tego porozumienia jest zapobieganie i eliminowanie praktyki obejścia czy unikania stosowania środków ochrony i zarządzania, przyjętych przez regionalne organizacje lub porozumienia o rybołówstwie, poprzez „przeflagowywanie”, czyli zmianę rejestracji i przynależności państwowej statku. Po przerejestrowaniu statki mogły poławiać w akwenach poddanych ochronie, gdy państwo zmienionej przynależności (głównie państwa wygodnej bandery) nie było związane odpowiednimi zobowiązaniami do przestrzegania środków ochrony i zarządzania. Porozumienie dotyczy wszystkich statków, jakie są używane, czy mogą być używane do rybołówstwa na morzu otwartym, przy czym państwo może wyłączyć jego stosowanie do statków o długości mniejszej niż 24 m. Strony są zobowiązane do sporządzania i utrzymywania spisu statków rybackich posiadających ich przynależność państwową i upoważnionych do pływania na morzu otwartym¹⁰. Przewidziana w art. V współpraca międzynarodowa obejmuje powiadamianie państwa bandery przez inne państwa o prowadzeniu przez jego statki działań naruszających międzynarodowe środki ochrony i zarządzania. Porozumienie zobowiązuje też strony do przedstawiania FAO informacji dotyczących statków rybackich, które są następnie okresowo rozpowszechniane przez tę organizację.

Wymienione umowy międzynarodowe mają charakter ogólny, składają się na międzynarodowe prawo regulujące rybołówstwo na morzu otwartym i nie są adresowane czy przyjmowane specjalnie dla części Oceanu Arktycznego stanowiącej morze otwarte. Ten obszar morski nie podlega więc, jak dotąd, żadnym regulacjom umownym z jednym, tylko częściowym, wyjątkiem. Jest nim istnienie Komisji Rybołówstwa Północno-Wschodniego Atlantyku (NEAFC), utworzonej przez konwencję przyjętą dla tego obszaru już w 1980 r. i znowelizowaną w 2004 i 2006 r. Jej zasadniczym celem jest promocja ochrony oraz optymalnego użytkowania zasobów rybnych tej części Atlantyku. Komisja roz-

⁷ Podano za: <http://www.un.org/Depts/los/reference-files/chronological-list-of-ratifications.htm>.

⁸ Należy zauważyć, że państwa te są obserwatorami w Radzie Arktycznej. Polska jest stroną umowy z 1995 r.

⁹ Tekst: <http://www.fao.org/fishery/topic/14766/en>.

¹⁰ Art. IV porozumienia.

wija też współpracę międzynarodową i konsultacje dotyczące tych zasobów. Zgodnie z nowelizacją kieruje się ona obecnie najlepszymi danymi naukowymi oraz stosuje podejście ostrożnościowe i ekosystemowe¹¹. Obszar, do którego odnoszą się postanowienia konwencji i działania Komisji sięga bieguna północnego i obejmuje tym samym około 8 procent morza otwartego Oceanu Arktycznego¹².

2. REGULACJA POŁOWÓW NA ENKLAWACH MORZA OTWARTEGO NA MORZU BARENTSA I MORZU BERINGA

Morze otwarte w Arktyce stanowi nie tylko centralna część Oceanu Arktycznego, ale również stosunkowo niewielka enklawa (*Loophole*) o powierzchni 62 400 km² między strefami ekonomicznymi Norwegii i Rosji na Morzu Barentsa oraz fragment (*Donut Hole*) Morza Beringa obejmujący 142 449 km², otoczony strefami ekonomicznymi Stanów Zjednoczonych i Rosji. W obu przypadkach doszło do zawarcia umów międzynarodowych mających precedensowy charakter, regulujących bowiem połowy i ochronę międzystrefowych, dzielonych gatunków ryb (dorsza i łupacza) między państwami posiadającymi strefy ekonomiczne i państwami uprawiającymi rybołówstwo dalekomorskie na morzach otwartych w Arktyce. Prześledzenie przebiegu sporów i negocjacji między zainteresowanymi państwami, a także postanowień obu umów międzynarodowych pozwala odpowiedzieć na pytanie, w jakim stopniu mogą one być traktowane jako swego rodzaju model rozwiązywania problemów i ewentualnych kontrowersji dotyczących rybołówstwa na Oceanie Arktycznym.

2.1. ZAWARCIE UMOWY DOTYCZĄCEJ *DONUT HOLE*

Pod koniec lat 80., po ustanowieniu wyłącznych stref ekonomicznych przez Stany Zjednoczone i Związek Radziecki na Morzu Beringa, kilka krajów rozpoczęło nieuregulowane, intensywne połowy łupacza na jego części stanowiącej morze otwarte (*Donut Hole*)¹³. Początkowo odłowy wzrastały – z 363 tysięcy

¹¹ Stronami konwencji są: Unia Europejska, reprezentowana przez Komisję Europejską, Grenlandia, Wyspy Owcze, Islandia, Norwegia i Rosja. Depozytariuszem jest Wielka Brytania.

¹² Art. 1: *For the purpose of this Convention, the following definitions apply: 1. "The Convention Area" means the areas (a) within the ;arts of the Atlantic and Arctic Oceans and their dependent seas which lie north of 36° north latitude and between 42° west longitude and 51° east longitude...*

¹³ Zob. J.L. Canfield, *Recent Developments in Bering Sea Fisheries Conservation and Management*, Ocean Developments and International Law 1993, vol. 24, s. 257 i nast.; W.V. Dunlap, A. Pollock, *Fishing Agreement for the Central Bering Sea*, IBRU, Boundary and Security Bulletin, 1994, July, s. 49 i nast.; B. Kwiatkowska, *The High Seas Fisheries Regime; at Point of No Return*, The International Journal of Marine and Coastal Law 1993, vol. 8, no. 3, s. 327 i nast.; L. Miowski, *Solutions in the Convention of the Law of the Sea to the Problem of Overfishing in the Central Bering Sea: Analysis of the Convention, Highlighting the Provisions Concerning Fisheries and Enclosed and Semi-Enclosed Seas*, San Diego Law Review 1989, vol. 26, s. 525 i nast.

ton w 1985 r. do prawie 1,5 miliona w 1989 r. Z początkiem lat 90. rozpoczął się jednak ich spadek. W 1991 r. wynosiły one już tylko 292 tysiące ton. Postępujący dramatyczny spadek zasobów łupacza nie tylko na obszarze *Donut Hole*, ale na całym Morzu Beringa zmusił USA i Rosję do zawieszenia jego połowów w ich strefach ekonomicznych i wprowadzenia zakazu połowów przez własne statki w *Donut Hole*. Powstrzymanie odławiania łupacza także przez statki innych państw w części Morza Beringa stanowiącej morze otwarte stało się koniecznością. Oba państwa nadbrzeżne stanęły wobec wyboru albo jednostronnych działań, albo przyjęcia regionalnego podejścia (w tym przypadku dwustronnego działania) poprzez odwołanie się do koncepcji mórz zamkniętych czy półzamkniętych, albo też pójście drogą wynegocjowania i przyjęcia porozumienia wielostronnego.

Jednostronne podejście, próba narzucenia rozwiązania przez jedno tylko państwo nadbrzeżne, byłoby jednak ewidentnym naruszeniem konwencji o prawie morza i mogłoby prowadzić do konfliktu z dotychczas połowiącymi państwami czy – szerzej – z całą społecznością międzynarodową. Z kolei próba wprowadzenia ochrony zagrożonego gatunku w drodze porozumienia tylko przez dwa państwa nadbrzeżne oznaczałoby przyjęcie dość dowolnej interpretacji art. 122 i 123 UNCLOS, dotyczących mórz zamkniętych i półzamkniętych, i uznania Morza Beringa za posiadające taki status. Stany Zjednoczone zainteresowane utrzymaniem wolności morza otwartego nie chciały jednak tworzyć precedensu i forsować rozwiązania (także niezgodnego z konwencją z 1982 r.) sprowadzającego się do podporządkowania użytkowania morza otwartego regulacjom narzucanym przez państwa nadbrzeżne¹⁴. Ostatecznie zwyciężyła koncepcja zawarcia wielostronnego porozumienia z państwami połowiącymi w tym akwenie.

Negocjacje prowadzono na kolejnych, dziesięciu, spotkaniach zainteresowanych państw. Poza dwoma państwami nadbrzeżnymi uczestniczyły w nich cztery państwa połowiące w *Donut Hole*: Chiny, Japonia, Polska i Korea Południowa. Pierwsze ze spotkań odbyło się w 1991 r., a na piątym, już w 1992 r., wszystkie sześć państw zgodziło się na moratorium na połowy na lata 1993–1994, obejmujące nie tylko *Donut Hole*, ale i strefy ekonomiczne.

Po trzech latach negocjacji¹⁵ tekst konwencji w sprawie ochrony i zarządzania zasobami łupacza został podpisany 11.02.1994 r. na dziesiątym spotkaniu sześciu państw w Waszyngtonie. Porozumienie opiera się na przyjęciu systemu kwotowego połowów, ustalanego przez doroczne konferencje, przy określaniu całkowitego dopuszczalnego odłowu na podstawie najlepszych danych naukowych dotyczących biomasy łupacza, analizowanych przez Komitet Naukowy

¹⁴ Koncepcja ustanowienia moratorium na połowy łupacza i zapewnienie jego przestrzegania tylko w drodze dwustronnego porozumienia między USA i ZSRR znalazła nawet poparcie w senacie, który przyjął niewiążącą rezolucję w tej sprawie.

¹⁵ Warto odnotować, że negocjacje toczyły się nie tylko w Waszyngtonie i Moskwie, lecz również w Tokio i Seulu.

i Techniczny. Konwencja przewiduje też system wzajemnych inspekcji przez wszystkie sześć państw jako środek gwarantujący jej przestrzeganie. Po wejściu w życie porozumienia kwota połowowa została ustalona na poziomie zerowym, a ewentualne rozpoczęcie połowów zależy od wzrostu biomasy łupacza.

Konwencja dotycząca ochrony i zarządzania zasobami łupacza z 1994 r. zasługuje na uwagę z kilku względów. Jest pierwszym porozumieniem wielostronnym dotyczącym połowów międzystrefowych zasobów dzielonych, w tym przypadku tylko jednego gatunku ryb – łupacza. Ponieważ prace nad nią toczyły się równolegle z pracami nad protokołem dodatkowym do UNCLOS z 1995 r. w sprawie ochrony i gospodarowania zasobami rybnymi, nie pozostała ona bez pozytywnego wpływu na przyjęte w nim rozwiązania. Uznała prawa i interes państw nadbrzeżnych w regulowaniu gospodarowania okołogranicznymi i międzystrefowymi zasobami ryb, jednak poprzez umowę z państwami rybołówstwa dalekomorskiego, a nie poprzez próby narzucania jednostronnych działań. Przyjęła też zasadę wzajemnych inspekcji między umawiającymi się państwami na morzu otwartym. Ma także szczególne znaczenie ze względu na to, że udało się osiągnąć porozumienie między wszystkimi poławiającymi w *Donut Hole* państwami, co stało się istotnym elementem jej skuteczności.

2.2. PRZEBIEG I ROZWIĄZANIE KONFLIKTU DOTYCZĄCEGO RYBOŁÓWSTWA W *LOOPHOLE* NA MORZU BARENTSA – ZAWARCIE UMOWY MIĘDZY NORWEGIĄ, ROSJĄ I ISLANDIĄ

W początkach lat 90. z powodu zmieniającego się zasolenia i temperatury nastąpił wzrost zasobów dorsza w części Morza Barentsa będącej morzem otwartym. W ślad za nim pojawiły się statki rybackie państw uprawiających rybołówstwo dalekomorskie, początkowo (w 1991 r.) państw Unii Europejskiej, Grenlandii i Wysp Owczych, a następnie Islandii oraz statki wygodnej bandery: Saint Vincent, Grenadiny, Belize, Sierra Leone i Panamy¹⁶. Okazało się, że nieuregulowane poławianie w *Loophole* może być korzystne ekonomicznie, nawet bez dostępu do stref ekonomicznych państw nadbrzeżnych.

Norwegia i Rosja starając się wyeliminować nieuregulowane poławianie w *Loophole*, dowodziły, że: 1) zasoby dorsza należą tylko do nich, 2) dopuszczalny odłów jest w pełni wykorzystany przez oba państwa nadbrzeżne, 3) nie ma żadnej nadwyżki dostępnej dla państw trzecich, 4) *Loophole* jest obszarem, w którym dorasta dorsz, a jego poławianie oznacza odłów ryb niewyrośniętych i podlegających w istocie ochronie. W sumie argumentacja ta kwestionowała legalność nieuregulowanych połowów. W działaniach mających wyeliminować poławianie dorsza w *Loophole* oba państwa miały do swej dyspozycji środki

¹⁶ W.V. Dunlap, *Straddling Stocks in the Barents Sea Loophole*, IBRU, Boundary and Security Bulletin, Winter 1996–1997, s. 80 i nast.

dyplomatyczne i ekonomiczne¹⁷. Te pierwsze wraz z ofertą dostępu do połowów w wyłącznej strefie ekonomicznej i ustalenia wzajemnych kwot odłowu w porozumieniach z Norwegią pozwoliły wyeliminować z *Loophole* statki krajów unijnych, Grenlandii i Wysp Owczych. Przykładowo Grenlandia w zawartym w 1992 r. porozumieniu uzyskała prawo do połowu 2700 ton dorsza na wodach norweskich w zamian za dostęp Norwegii do grenlandzkiego dorsza i halibuta.

Trudniejsze okazało się ograniczenie połowów statków islandzkich, a także statków państw taniej bandery, gdyż w tym drugim przypadku droga nacisków dyplomatycznych była mniej skuteczna¹⁸. Rokowania rozpoczęte przez Norwegię z Islandią w 1993 r. były kilkakrotnie przerywane¹⁹. Doszło nawet do wymiany strzałów pomiędzy islandzkim trawlerem „Hagangur” i norweskim statkiem straży granicznej, a islandzki minister sprawiedliwości sugerował, by wysłać statek straży granicznej do ochrony islandzkich statków rybackich połowiąjących w *Loophole*. Norwegia odmawiała przyznania jakichkolwiek kwot połowowych Islandii, dowodząc razem z Rosją, że Islandia nigdy wcześniej nie połowiła w tym regionie i nie dysponuje żadnym odnośnym dowodem historycznym. Islandia nie poddawała się ani presji dyplomatycznej, ani ekonomicznej, żądając przyznania jej odpowiedniej kwoty połowowej²⁰.

W stosunku do statków islandzkich i taniej bandery Norwegia i Rosja uruchomiły cały „arsenał” presji ekonomicznych i prawnych, mających podwyższać koszty nieregulowanych połowów. Do norweskiego ustawodawstwa wprowadzono przepis zakazujący odbioru w portach norweskich ryb pozyskanych bez posiadania kwot połowowych. Statkom islandzkim odmawiano niezbędnych reperacji i usług w portach. Sporządzono czarną listę statków uprawiających nieregulowane rybołówstwo, co wiązało się z odmową dostępu do portów i zakazem połowów w norweskiej strefie ekonomicznej nawet po zmianie właściciela. Podejmowane były też prywatne akcje bojkotu – odmowy zapatrywania statków połowiąjących w *Loophole* w paliwo i usługi, a norweski związek rybaków groził w przypadku braku porozumienia odcinaniem sieci.

¹⁷ O.S. Stokke, *The Loophole of the Barents Sea Fisheries Regime* [w:] *Go earning High Sea Fisheries: The Interplay of Global and Regional Regimes*, red. O.S. Stokke, Oxford University Press, Oxford 2001, s. 2773 i nast.

¹⁸ W 1993 r. w czasie akcji protestacyjnej Greenpeace przeciwko połowom w *Loophole* stwierdzono, że na 36 statków rybackich znajdujących się w tym akwenie aż 25 to były statki islandzkie, a pozostałe pływały pod flagą m.in. Saint Vincent i Belize. W 1993 r. połowy przez statki państw trzecich były jeszcze dość ograniczone i wynosiły około 12 tys. ton, by już w następnym roku osiągnąć około 60 tys. ton

¹⁹ K. Fossli, *Talks fail to resolve fishing row between Island and Norway*, *The Financial Times*, 26 August 1993; *idem*, *Norway and Island spoiling for Arctic cod war*, *The Financial Times*, 16 June 1994.

²⁰ Częściowo tłumaczy się to tym, że połowy islandzkie w *Loophole* wzrastały. Prasa islandzka podawała, że trawler „Akureyrin” w ciągu ponad dwóch miesięcy uzyskał w 1995 r. najlepsze wyniki w historii rybołówstwa.

Przyjęcie protokołu z 1995 r. i zasad współpracy między państwami nadbrzeżnymi i poławiającymi na morzu otwartym w celu ustanowienia ochrony i gospodarowania międzystrefowymi i dzielonymi zasobami rybnymi ułatwiło dojście do ostatecznego porozumienia między Norwegią, Rosją i Islandią. Nie bez wpływu było też zmniejszenie się połowów w *Loophole*, co ułatwiło kompromisowe ustalenie kwoty połowowej dla Islandii. Porozumienie zostało podpisane w maju i weszło w życie już w lipcu 1999 r.

Jego postanowienia są w znacznej mierze podobne do wcześniejszych porozumień pomiędzy Norwegią a Grenlandią i Wyspami Owczymi. W zamian za kwoty odłowu dorsza w strefach ekonomicznych Morza Barentsa Islandia zobowiązała się do powstrzymania się od poławiania dorsza poza strefami ekonomicznymi oraz do otwarcia swojej strefy ekonomicznej dla statków norweskich i rosyjskich. Porozumienie zobowiązuje sygnatariuszy do podjęcia działań w celu zniechęcenia swoich obywateli do uprawiania rybołówstwa pod flagą państw wygodnej bandery. Umawiające się państwa uzgodniły też, że nie będą zezwalać na odbiór nieuregulowanych połowów, uzyskanych poza przyznanymi kwotami, oraz udostępniać swych portów, a także nie będą zezwalać na zawijanie do nich statków uprawiających nieregulowane poławianie. Statki islandzkie usunięto z czarnej listy. W wyniku umowy Islandia uzyskała stałą kwotę połowu, wynoszącą nieco mniej niż 2 procent całkowitego dopuszczalnego połowu dorsza na Morzu Barentsa.

Z pewnością porozumienie może być traktowane jako pewien model rozwiązywania problemów gospodarowania i ochrony międzystrefowych gatunków ryb, dowodzi też w praktyce, że umowa jest i może być, obok organizacji regionalnych, skutecznym instrumentem regulacji rybołówstwa na morzu otwartym.

3. KAMPANIA GREENPEACE NA RZECZ USTANOWIENIA SANKTUARIUM ARKTYCZNEGO

W 2012 r. Greenpeace rozpoczął kampanię pod hasłem „Ratujmy Arktykę”, której zasadniczym elementem jest ustanowienie sanktuarium na Oceanie Arktycznym, obejmującego jego część poza granicami jurysdykcji narodowej, a więc poza zewnętrzną granicą wyłącznych stref ekonomicznych pięciu państw arktycznych. Sanktuarium ma zatem rozciągać się na obszar wód Oceanu Arktycznego stanowiących morze otwarte²¹.

Arktyka, jak podkreśla Greenpeace, jest unikatowym regionem. Odgrywa istotną rolę w regulowaniu globalnego klimatu. Stanowi „lodówkę” powstrzymującą wzrost temperatury na świecie. Zamieszkuje ją wiele rzadkich gatunków zwierząt i roślin, które nie występują w innych częściach świata. Ma w konse-

²¹ Por. *Save the Arctic, Frequently asked questions*, www.savethearctic.org/en/pages_es/faq.

kwencji szczególne znaczenie dla całego globu. Postępujące ocieplenie i szybkie topnienie lodów w Arktyce powoduje wiele zagrożeń związanych z nowymi możliwościami przemysłowego wykorzystania jej zasobów. Stwarza to konieczność zapobieżenia niebezpieczeństwu degradacji i nieodwracalnych szkód w tym delikatnym środowisku.

Idea sanktuarium arktycznego sprowadza się do zakazu przemysłowego wydobywania zasobów naturalnych i komercyjnego poławiania oraz ograniczenia działalności wojskowej w jego obrębie. Oznacza ustanowienie największego obecnie na świecie obszaru chronionego – rezerwatu przyrody (2,8 miliona km²), który służyłby międzynarodowej współpracy naukowej i do prowadzenia badań naukowych w interesie całej ludzkości. Greenpeace nawiązuje do swojej udanej kampanii z lat 90., prowadzonej wspólnie z Narodami Zjednoczonymi, której efektem było przyjęcie protokołu dodatkowego do układu antarktycznego w 1991 r. i jego wejście w życie w 1998 r., ustanawiającego ochronę środowiska naturalnego przed zanieczyszczeniem, ochronę fauny i flory oraz wprowadzającego zakaz eksploatacji zasobów mineralnych Antarktyki²².

Przyjęta strategia działań mających na celu ustanowienie rezerwatu arktycznego²³ zakłada doprowadzenie do wynegocjowania wiążącej umowy wielostronnej. „Państwa arktyczne, we współpracy ze społecznością międzynarodową, mogą w każdej chwili stworzyć umowę wielostronną, która kontrolowałaby działalność wydobywczą i militarną na terenie międzynarodowych wód poza ich strefami ekonomicznymi”²⁴. Ustanowiony na Oceanie Arktycznym rezerwat ma być elementem znacznie szerszej, kompletnej sieci morskich obszarów chronionych, obejmujących również części wyłącznych stref ekonomicznych państw arktycznych. By wywrzeć presję na państwa, Greenpeace rozpoczął wielką kampanię zbierania podpisów pod apelem do ONZ o ustanowienie rezerwatu arktycznego. Przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych rezolucja miałaby pomóc w stworzeniu odpowiedniego klimatu sprzyjającego rozpoczęciu prac nad taką umową²⁵. Przebieg kampanii dowodzi, że cieszy się ona znacznym poparciem światowej opinii publicznej. W 2015 r. apel został podpisany już przez ponad 7 milionów osób.

Idea utworzenia sieci obszarów chronionych w Arktyce i obejmujących zwłaszcza obszar wokół bieguna północnego uzyskuje pewne wsparcie ze strony państw i organizacji międzynarodowych. Fińska strategia dla regionu Arktyki z 2013 r.²⁶ w części przedstawiającej cele jej polityki wobec środowiska

²² Greenpeace, *International Treaty saves the Antarctic from deadly threat*, 1991, <http://www.greenpeace.org/international/en/about/history/Victories-timeline/Antarctic-Treaty/>.

²³ Greenpeace, *Rezerwat Arktyczny. Światowe tereny wspólne, ochrona środowiska i bezpieczeństwo na przyszłość*, czerwiec 2014, s. 12–13.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ W kampanię zaangażowane są znane osobistości, takie jak Richard Branson, Paul McCartney, Penelope Cruz, Robert Redford. W 2013 r. ponad 2,5 miliona podpisów zostało złożonych symbolicznie na biegunie północnym na dnie Oceanu Arktycznego.

²⁶ *Finland's Strategy for the Arctic Region 2013*, Prime Minister's Office Publications 2013, no. 13, s. 57.

arktycznego mówi o potrzebie tworzenia sieci obszarów ochrony przyrody, w szczególności ochrony międzynarodowego obszaru morza wokół bieguna północnego, znajdującego się poza wyłącznymi strefami ekonomicznymi państw nadbrzeżnych. Przewiduje też implementację projektu ustanawiania obszarów ochrony w regionie Morza Barentsa oraz wskazuje na potrzebę dalszego kompletowania sieci tych obszarów w Arktyce. Wprawdzie strategia fińska nie mówi jednoznacznie o ustanowieniu rezerwatu, ani nie określa bliżej kształtu prawnego obszaru ochrony wokół bieguna północnego, jest jednak interpretowana jako wyraz poparcia dla propozycji przedstawianej przez Greenpeace²⁷.

Jednoznaczne wsparcie dla globalnego sanktuarium w Arktyce znalazło się w rezolucji Parlamentu Europejskiego przyjętej 12.03.2014 r.²⁸. Jej preambuła podkreśla istotny wkład, jaki Unia i jej państwa członkowskie wniosły do badania Arktyki. Wskazuje, że państwa arktyczne mają suwerenność i jurysdykcję nad swoimi lądami i wodami, a prawo rdzennych ludów Arktyki do zrównoważonego użytkowania ich zasobów naturalnych musi być respektowane, tym niemniej Arktyka jest otoczona wodami międzynarodowymi, zatem obywatele oraz rządy całego świata mają obowiązek lepszej jej ochrony. Wzrastające zainteresowanie tym regionem wykazywane przez państwa spoza Arktyki – Chiny, Japonię i Indie, finansowanie przez nie badań polarnych, przyjęcie do Rady Arktycznej jako obserwatorów: Korei Południowej, Chin, Japonii, Indii i Singapuru dowodzi wzrastającego geopolitycznego zainteresowania tym terenem.

Parlament Europejski odnotowuje z uznaniem identyfikację ekologicznie i biologicznie znaczących obszarów (*ecologically and biologically significant areas* – EBSA) w Arktyce, zgodnie z konwencją o różnorodności biologicznej (CBD), uznając ją za ważny krok w zapewnieniu efektywnego utrzymania i ochrony arktycznej bioróżnorodności. Wyraża też zaniepokojenie, że implementacja porozumienia o poszukiwaniu i ratownictwie oraz porozumienia dotyczącego wycieków olejowych, przyjętych przez członków Rady Arktycznej, nie reguluje kwestii związanych z zapobieganiem wyciekom olejowym oraz nie zawiera postanowień dotyczących pełnej ekonomicznej i środowiskowej odpowiedzialności operatorów²⁹.

Rezolucja wzywa do rozpoczęcia międzynarodowej debaty dotyczącej zarządzania środowiskiem i ustanowienia lepszej ochrony środowiska arktycznego, w której uczestniczyłyby państwa arktyczne, społeczność międzynarodowa, organizacje reprezentujące ludy rdzenne oraz społeczność obywatelska. W punkcie 26 parlament podkreśla, że wody wokół Arktyki są wodami międzynarodowymi, i wzywa do ustanowienia na nich, poza granicami wyłącznych stref ekonomicznych arktycznych państw nadbrzeżnych, globalnego sanktuarium uzgodnionego i respektowanego tak przez arktyczne, jak niearktyczne

²⁷ Por. J. Hance, *Europe votes for an Arctic Sanctuary*, Environmental News, March 13, 2014, monogabay.com.

²⁸ *European Parliament resolution on the EU strategy for the Arctic*, B7-0228/2014.

²⁹ Pkt 8 rezolucji Parlamentu Europejskiego.

państwa. Popiera też inicjatywę pięciu państw arktycznych zmierzającą do uzgodnienia tymczasowych środków ostrożności, mających na celu powstrzymanie rybołówstwa handlowego do czasu przyjęcia odpowiednich mechanizmów regulacyjnych i ochrony. Rezolucja formułuje ogólne poparcie idei rezerwatu, nie wyjaśnia jednak, jaka działalność byłoby w nim zakazana.

Czy istnieją realne szanse na urzeczywistnienie idei Greenpeace ustanowienia globalnego rezerwatu arktycznego, w którym obowiązywałby zakaz rybołówstwa przemysłowego i eksploatacji zasobów mineralnych oraz ograniczenie działalności wojskowej? Idea ta, nawiązująca do rozwiązań przyjętych w Antarktyce, jest raczej nie do zrealizowania w Arktyce. Krytyka tej propozycji wskazuje na istotne różnice między obydwoma regionami³⁰. Antarktyka jest w całości wspólnym dziedzictwem ludzkości, jest lądem otoczonym morzami, nad którym żadne państwo nie ma zwierzchnictwa terytorialnego. Kontynent ten nie ma też znaczenia wojskowego, co umożliwiło jego demilitaryzację. Arktyka z kolei jest oceanem otoczonym lądami, a status wód morskich reguluje konwencja o prawie morza z 1982 r. (UNCLOS). Państwa nadbrzeżne posiadają nie tylko sięgające 200 mil wyłączne strefy ekonomiczne, ale mają również prawa suwerenne nad szelfami, które mogą sięgać 350 mil, a nawet dalej, jak w przypadku Danii, Kanady czy Rosji, zgłaszających roszczenia sięgające nawet poza biegun północny³¹. Trudno zakładać, by państwa posiadające szelfy kontynentalne wychodzące poza 200 mil zrezygnowały ze swoich praw do eksploatacji zasobów naturalnych. Nie wydaje się również, by istniała szansa na ograniczenie działalności wojskowej w Arktyce, gdyż stała obecność atomowych łodzi podwodnych pod lodami Oceanu Arktycznego jest uważana za istotny element globalnej równowagi strategicznej między Rosją a Stanami Zjednoczonymi. Trudno zakładać, by sytuacja ta mogła ulec zmianie w najbliższych latach.

4. WSTĘPNE UZGODNIENIE PRZEZ PAŃSTWA ARKTYCZNE NA SPOTKANIU W NUUK W 2014 R. MORATORIUM NA POŁOWY W CENTRALNEJ CZĘŚCI OCEANU ARKTYCZNEGO

Niebezpieczeństwo rozpoczęcia nieuregulowanych połowów w części Oceanu Arktycznego będącej morzem otwartym stało się przedmiotem uwagi i de-

³⁰ *Save the Arctic*, Wikipedia.

³¹ Szerzej na ten temat J. Symonides, *Roszczenia do bieguna północnego w świetle konwencji o prawie morza (UNCLOS)*, Gdańskie Studia Prawnicze, Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Wojciechowi Adamczakowi, 2014, t. XXXII, s. 363–378.

baty między nadbrzeżnymi państwami arktycznymi pod koniec pierwszej dekady XXI w. Nie jest to czymś zaskakującym, skoro ich wyłączne strefy ekonomiczne otaczają ten fragment oceanu, a zasoby ryb tego akwenu *a priori* mogą być uznane za zasoby międzystrefowe czy wysoko migrujące.

Debatę zapoczątkowały Stany Zjednoczone. W sytuacji wyraźnie dostrzeganiej północnej migracji ryb w amerykańskiej strefie ekonomicznej senat uchwalił w 2007 r. rezolucję³² mówiącą o zainicjowaniu międzynarodowej dyskusji i porozumienia o zarządzaniu migrującymi, transgranicznymi i międzystrefowymi zasobami ryb w Oceanie Arktycznym i stworzeniu nowej, jednej lub kilku, organizacji rybołówstwa. Do czasu wejścia w życie takiego porozumienia (porozumień) Stany Zjednoczone deklarują swoje poparcie dla działań międzynarodowych zmierzających do powstrzymania komercyjnego rybołówstwa na morzu otwartym Oceanu Arktycznego. Poinformowano Kanadę i Rosję o przyjętej rezolucji. Próba rozpoczęcia dyskusji na ten temat w Radzie Arktycznej nie przyniosła jednak oczekiwanych rezultatów. Na posiedzeniu w listopadzie 2007 r. rada podjęła decyzję o nieangażowaniu się w kwestie zarządzania rybołówstwem na Oceanie Arktycznym i udzieliła swego zdecydowanego poparcia dla ich rozważenia w ramach istniejących mechanizmów.

Brak zainteresowania ze strony Rady Arktycznej spowodował, że z inicjatywą rozpoczęcia wielostronnej debaty wśród Narodów Zjednoczonych wystąpiła Unia Europejska, proponując włączenie do rezolucji Zgromadzenia Ogólnego poświęconej zrównoważonemu rybołówstwu wezwania do regionalnego uregulowania rybołówstwa w Arktyce. Propozycja ta spotkała się ze zdecydowanym sprzeciwem państw arktycznych, które podkreślały, że ani Zgromadzenie Ogólne, ani FAO nie mają żadnego tytułu do angażowania się w sprawy rybołówstwa w tym regionie³³.

Stany Zjednoczone nie zrezygnowały jednak ze swojego ostrożnościowego, ekosystemowego i opartego na naukowych danych podejścia, czemu dały wyraz, wprowadzając w 2009 r. zakaz komercyjnego poławiania w swojej wyłącznej strefie ekonomicznej wzdłuż wybrzeży Alaski na Oceanie Arktycznym. Zakaz ma obowiązywać do czasu, gdy pełniejsze informacje pozwolą na uprawianie zrównoważonego rybołówstwa z uwzględnieniem innych wymogów ekosystemowych. Zakaz miał także skłonić inne państwa arktyczne do podjęcia podobnych kroków i ułatwić wprowadzenie moratorium na całym Oceanie Arktycznym. Jak dotąd tylko Kanada poszła za tym przykładem, wprowadzając w 2014 r. zakaz połowów na Morzu Beauforta³⁴.

³² Rezolucja nr 17 została ostatecznie przyjęta jako wspólna rezolucja Senatu i Izby Reprezentantów 3.06.2008 r. Tekst: Public Law 110–243, 110th Congress, 2007, vol. 153, 2008, vol. 154.

³³ S. Ryder, *The Nuuk Meeting on Central Arctic Ocean Fisheries*, <http://site.uit.no/jclos/2014/10/15/the-nuuk-meeting-on-central-arctic-ocean-fisheries/>.

³⁴ B. Weber, *No new fisheries in the Arctic following federal ban*, The Canadian Press, October 17, 2014.

Wprawdzie arktyczne państwa nadbrzeżne: Dania, Kanada, Norwegia, Rosja i USA nie godziły się na prowadzenie otwartej debaty wielostronnej dotyczącej rybołówstwa w centralnej części Oceanu Arktycznego w ONZ czy FAO, jednak rozpoczęły dyskusje na ten temat we własnym gronie. Gospodarzem pierwszego ze spotkań była Norwegia. Głównym rezultatem rozmów prowadzonych w Oslo w 2010 r. było żądanie skierowane do instytutów badawczych o ocenę sytuacji dotyczącej zasobów ryb w centralnej Arktyce i stanu prowadzonych na ten temat badań. Spotkanie naukowe (specjalistów) odbyło się w Anchorage na Alasce w lecie w 2011 r. Uczeni uznali, że komercyjne rybołówstwo w centralnej części Oceanu Arktycznego nie rozpocznie się w najbliższym czasie. Podkreślili też potrzebę rozwijania badań naukowych tego regionu. Należy także odnotować, że w przededniu otwarcia konferencji naukowej w Montrealu w 2012 r., w ramach Międzynarodowego Roku Polarnego, ponad 2000 uczonych podpisało list wzywający do ustanowienia moratorium na komercyjne połowy do czasu, gdy będzie możliwa ocena wpływu rybołówstwa na ekosystem w centralnej części Oceanu Arktycznego, obejmujący foki, wieloryby, niedźwiedzie polarne oraz tych, którzy żyją w Arktyce³⁵.

Drugie spotkanie państw nadbrzeżnych na szczeblu rządowym odbyło się wiosną 2013 r. w Waszyngtonie. Wprawdzie delegaci zgodzili się z wcześniej sformułowaną tezą, że nie ma niebezpieczeństwa szybkiego rozpoczęcia komercyjnego poławiania w centralnej części oceanu, jednak uznali za niezbędne rozważenie sytuacji, gdyby miało do niego dojść w przyszłości. Zwrócono uwagę, że już obecnie Komisja Rybołówstwa Północno-Wschodniego Atlantyku ma potencjalny mandat do regulowania ochrony i zarządzania rybołówstwem na części morza otwartego. Na spotkaniu jednoznacznie stwierdzono, że rozpoczęcie komercyjnych połowów może mieć miejsce tylko po utworzeniu jednej lub kilku organizacji zarządzania rybołówstwem bądź po zawarciu odpowiednich porozumień. Wcześniejsze poławianie będzie uznawane za nielegalne, nieregulowane i nieudokumentowane rybołówstwo (*IUU Fishing*)³⁶. Zażądano także dodatkowych informacji od specjalistów, dotyczących w szczególności prawdopodobieństwa komercyjnego poławiania w obszarach poza granicami jurysdykcji narodowej. Na drugim spotkaniu specjalistów, jakie odbyło się jesienią 2013 r. w Tromsø, ponownie uznano, że rozpoczęcie komercyjnych połowów nie jest prawdopodobne w bliskiej przyszłości. Uczeni ocenili stan badań morskich ekosystemów i zasobów ryb w Arktyce i przyjęli szereg zaleceń w tym względzie. Potwierdzili też swoje wcześniejsze stanowisko, że

³⁵ H. Hoag, *Scientists call for no-fishing zone in Arctic waters*, Nature News Blog, 23 Apr 2012.

³⁶ U.S. Department of State, *Chairman's Statement at Meeting on Future Arctic Fisheries*, Press Statement, Bureau of Oceans and International Environmental and Scientific Affairs, Washington, DC, May 1, 2013.

przemieszczanie się ryb dennych na głębokie dno Oceanu Arktycznego jest mało prawdopodobne³⁷.

Proces uzgadniania stanowisk przez pięć nadbrzeżnych państw arktycznych został istotnie zaawansowany na kolejnym, trzecim spotkaniu, jakie miało miejsce w Nuuk na Grenlandii 24–26.02.2014 r. Za ważne osiągnięcie można uznać wstępne, polityczne uzgodnienie moratorium na komercyjne połowy w centralnej części Oceanu Arktycznego. Jest to o tyle warte odnotowania, że udało się uzyskać zgodę Norwegii i Rosji na moratorium – państw, które wcześniej nie zajmowały w tej kwestii zdecydowanego stanowiska³⁸.

Na porządku dziennym spotkania znalazły się trzy zasadnicze kwestie: badania naukowe w Arktyce, środki tymczasowe oraz dalsze kroki i działania po spotkaniu. Delegaci rządowi zapoznali się z rezultatami spotkania naukowego w Tromsø i podjęli decyzję o kontynuowaniu badań mających na celu lepsze poznanie żywych zasobów morskich i ich ekosystemów w Arktyce, m.in. poprzez promowanie współpracy z Międzynarodową Radą Eksploracji Morza (ICES) i Morską Organizacją Naukową Północnego Pacyfiku (PICES). Przewidziano także zwołanie trzeciego spotkania naukowego pod koniec 2015 r.

Wychodząc z wcześniej sformułowanej tezy, opartej na danych naukowych, że komercyjne rybołówstwo w centralnej części oceanu nie rozpocznie się w najbliższym czasie, spotkanie potwierdziło wcześniejsze stanowisko, że obecnie nie ma potrzeby tworzenia specjalnej organizacji rybołówstwa czy porozumienia dla tego obszaru. Uznano jednak za pożądane wskazanie tymczasowych środków do powstrzymania w przyszłości nieuregulowanego poławiania na Oceanie Arktycznym. Opierając się na propozycjach USA, przedstawiciele rządów zgodzili się, że:

- upoważnią swoje statki do prowadzenia w centralnej części Oceanu Arktycznego połowów komercyjnych dopiero po utworzeniu jednej lub kilku organizacji rybołówstwa bądź zawarciu porozumienia w sprawie zarządzania takimi połowami zgodnie ze współczesnymi, międzynarodowymi standardami;
- ustanowią wspólny program badań naukowych;
- skoordynują monitorowanie, kontrolę i nadzór nad działaniami w tym obszarze;
- zapewnią, że poławianie niekomercyjne na tym obszarze nie naruszy celów środków tymczasowych, będzie monitorowane, a dane uzyskane z takich połowów zostaną udostępnione;
- będą oddziaływać na inne państwa, by w odniesieniu do statków pływających pod ich banderą kierowały się środkami tymczasowymi.

³⁷ Zob. *Report of 2nd Scientific Meeting on Arctic Fish Stocks*, Tromsø, October 28–31, 2013, <http://drive.google.com/file/d/0B3KmDd5a2QB0V1IIT29aX0RwdIU/edit?pli=1>.

³⁸ L. Rosenthal, *Five Nations Tentatively Agree to Arctic Fishing Ban*, Alaska Public Media, March 6, 2014; także *Canada agrees to work to prevent fishing in High Arctic, Five nations work on deal to block commercial fishing until more studies done*, The Canadian Press Posted, Feb 27, 2014.

Przyjęte przez uczestniczące państwa uzgodnienia nie mają wiążącego charakteru, nie są umową międzynarodową, nie są nawet propozycją czy projektem umowy. Co najwyżej mogą być traktowane jako uzgodnienia polityczne, a nie prawne. Spotkanie nie zakończyło się przyjęciem jakiegось deklaracji czy programu działania, co często ma miejsce na konferencjach międzynarodowych. Stwierdzono jedynie, że dyskusje dotyczące środków tymczasowych do powstrzymania nieuregulowanych połowów w środkowej części Oceanu Arktycznego i kwestii naukowych będą kontynuowane. Zgodzono się również, że ministerialna deklaracja, uwzględniająca przebieg dyskusji na spotkaniu, zostanie przygotowana do podpisania bądź przyjęcia przez pięć państw w czerwcu 2014 r. Spotkanie potwierdziło gotowość rozszerzenia procesu i objęcia nim przed końcem 2014 r. także innych państw, które mogą być zainteresowane tym tematem. Ostatecznym rezultatem mogłoby być zawarcie wiążącej umowy. Niestety nie doszło w przewidzianym terminie ani do przyjęcia zapowiedzianej deklaracji, ani do włączenia innych państw, co niewątpliwie jest związane z napięciami, jakie powstały – w związku z sytuacją i konfliktem na Ukrainie – między Rosją a pozostałymi czterema państwami arktycznymi. Nie oznacza to jednak, że proces zmierzający do przyjęcia regulacji dla rybołówstwa na części Oceanu Arktycznego będącej morzem otwartym został na trwale przerwany czy zakończony.

KILKA UWAG KOŃCOWYCH

Z punktu widzenia prawa międzynarodowego, tak jak to formułuje konwencja o prawie morza, na państwach ciąży obowiązek zachowania zasobów morza otwartego i podjęcia współpracy międzynarodowej. Wolność rybołówstwa nie ma charakteru wolności bezwzględnej i podlega ograniczeniom formułowanym w prawie konwencyjnym i zwyczajowym. Zostało to jednoznacznie uznane przez nadbrzeżne państwa arktyczne, które na spotkaniu w Nuuk stwierdziły, że tymczasowe środki mające zapobiec nieregulowanym połowom muszą być zgodne z UNCLOS, z porozumieniem o zasobach rybnych z 1995 r., muszą uwzględniać interesy rdzennej ludności Arktyki oraz kompetencje (na pewnej części morza otwartego Oceanu Arktycznego) już istniejącej Komisji Rybołówstwa Północno-Wschodniego Atlantyku.

Rozpoczęcie i prowadzenie przez państwa nadbrzeżne debaty dotyczącej przyszłych środków ochrony i zarządzania rybołówstwem w centralnej części Oceanu Arktycznego należy uznać za naturalne, gdyż szczególne interesy państw nadbrzeżnych są uznane w prawie międzynarodowym, zwłaszcza w odniesieniu do międzystrefowych i masowo migrujących gatunków ryb. Morze otwarte jest naturalnym przedłużeniem wyłącznych stref ekonomicznych i – zgodnie z zasadą rzeczywistości – znajduje to swoje odzwierciedlenie w do-

tychczas przyjmowanych regulacjach. Uwzględniają to wszystkie istniejące międzynarodowe organizacje rybołówstwa. Bez udziału państw nadbrzeżnych nie można i nie da się rozwiązać istniejących problemów. Wprowadzenie przez państwa nadbrzeżne moratorium na połowy, w świetle zasady ostrożności i podejścia ekosystemowego, należy uznać za rozwiązanie pożądane i uzasadnione, tym bardziej że w przypadku Stanów Zjednoczonych już kilka lat wcześniej zostało ono poprzedzone wprowadzeniem zakazu połowów we własnej strefie ekonomicznej. Nie bez wpływu na stanowisko państw nadbrzeżnych pozostały negatywne doświadczenia z prowadzeniem przez państwa uprawiające rybołówstwo dalekomorskie nieuregulowanych połowów na części Morza Barentsa i Beringa, co wskutek przełowienia i braku regulacji dotyczących ochrony i zarządzania rybołówstwem w tych akwenach doprowadziło do dramatycznego spadku populacji poławianych ryb – dorsza i łupacza.

Powstaje jednak pytanie, czy pięć arktycznych państw nadbrzeżnych może bez zgody państw trzecich ustanawiać regulacje, które byłyby wiążące dla wszystkich, dla całej społeczności międzynarodowej. Takie próby podejmowane przy regulacji połowów w *Donut Hole* poprzez odwołanie się do koncepcji „mórz zamkniętych lub półzamkniętych”, zostały jednak zdecydowanie odrzucone³⁹. Pięć państw nadbrzeżnych uznało w Nuuk, że także inne państwa mogą mieć interes w uregulowaniu rybołówstwa w centralnej części Oceanu Arktycznego i zgodziły się na rozszerzenie procesu negocjacyjnego, tak by objął on dodatkowe podmioty i prowadził do przyjęcia przez nie stosownych zobowiązań. Jakie państwa mogą mieć interes, kiedy on powstaje i kiedy można się na niego powołać? W sytuacji, gdy nikt nie prowadzi ani nie prowadził komercyjnego rybołówstwa w środkowej części Oceanu Arktycznego, pojęcie „tradycyjnego poławiania” nie ma zastosowania. Interes ten można ustalić zgodnie z intencją art. 118 UNCLOS: „Państwa, których obywatele eksploatują takie same żywe lub różne zasoby na tym samym obszarze, podejmują negocjacje w celu zastosowania środków niezbędnych do zachowania tych żywych zasobów. Odpowiednio do potrzeb współdziałają na rzecz powołania w tym celu subregionalnych lub regionalnych organizacji do spraw rybołówstwa”. W sytuacji, gdy wyłączone strefy ekonomiczne i część oceanu stanowiącą morze otwarte można traktować jako swego rodzaju jeden obszar, na którym występują te same gatunki ryb, wszystkie państwa, także te, które uprawiają rybołówstwo w wyłącznych strefach ekonomicznych za zgodą państw nadbrzeżnych, mogą mówić

³⁹ Zgodnie z art. 122 UNCLOS „morze zamknięte lub półzamknięte” oznacza zatokę, zbiornik morski lub morze otoczone przez dwa lub więcej państw i połączone z innym morzem lub oceanem wąskim ujściem albo składające się w całości lub w przeważającej części z mórz terytorialnych i wyłącznych stref ekonomicznych dwóch lub więcej państw nadbrzeżnych. Jak wynika z tej definicji, stosuje się ona do mórz, a nie do oceanów i ani pierwszy, ani drugi warunek nie jest spełniony. Trudno w przypadku środkowej części oceanu twierdzić, że jest ona połączona z innymi akwenami „wąskim ujściem” oraz że składa się w całości lub w przeważającej części z mórz terytorialnych i wyłącznych stref ekonomicznych. Jest w całości morzem otwartym. Próba zastosowania koncepcji mórz półzamkniętych do całego Oceanu Arktycznego jest jeszcze większym nonsensem.

o istnieniu interesu. Istnieje on także w przypadku wszystkich stron traktatu paryskiego z 1920 r. w sprawie Spitzbergenu, które mogą dowodzić swego tytułu do poławiania na wodach wokół tego archipelagu. Jednak w praktyce tylko pewna, dość ograniczona grupa państw może być zainteresowana potencjalną możliwością uprawiania rybołówstwa w środkowej części Oceanu Arktycznego. Zazwyczaj wskazuje się tu państwa Unii Europejskiej, które będą reprezentowane przez Komisję, i dysponujące znacznym potencjałem połowowym kraje azjatyckie: Chiny, Japonię oraz Koreę Południową⁴⁰. Oczywiście nie można też zapominać o trzech pozostałych państwach arktycznych: Islandii, Finlandii i Szwecji.

Pewne światło na stanowisko Chin rzuca debata, jaka miała miejsce w połowie stycznia 2015 r. na konferencji poświęconej rybołówstwu w Arktyce⁴¹. Na spotkaniu kilkudziesięciu specjalistów w Szanghaju zastanawiano się nad pytaniem, czy topnienie pokrywy lodowej w Arktyce może prowadzić do nieregulowanego komercyjnego rybołówstwa w środkowej części Oceanu Arktycznego. Chińscy uczestnicy podkreślali, że ich kraj stoi wobec ogromnego wewnętrznego popytu na produkty rybne i ostatnio znacznie powiększył swoją flotę rybacką zdolną do działania na odległych akwenach. Wskazywali także na rosnące możliwości badawcze Chin i na ich gotowość do współpracy z krajami arktycznymi zarówno w badaniach, jak i w ochronie oraz zarządzaniu rybołówstwem. Można to potraktować jako sygnał, że Chiny, a zapewne i inne kraje azjatyckie, są gotowe do aktywnego uczestniczenia w rozwiązywaniu problemów dotyczących centralnej części Oceanu Arktycznego.

Jakie są prawdopodobne kierunki działań i możliwości, które mogą doprowadzić do przyjęcia niezbędnych przyszłych regulacji prawnomiędzynarodowych? W sytuacji, gdy Rada Arktyczna nie wykazuje gotowości zajęcia się tą kwestią, promotorem procesu negocjacyjnego pozostaną zapewne nadbrzeżne kraje arktyczne, które otwierając ten proces negocjacyjny dla innych państw, będą równocześnie przeciwne jego przejściu czy uczestniczeniu w nim tak ONZ, jak FAO. Negocjacje mogą doprowadzić docelowo do przyjęcia umowy międzynarodowej i utworzenia regionalnej organizacji rybołówstwa. Istnieje także możliwość utworzenia nawet kilku organizacji – przy ewentualnym tworzeniu organizacji subregionalnych czy organizacji zajmujących się poszczególnymi gatunkami ryb. Niezbyt przekonująca jest wysuwana niekiedy koncepcja zawierania porozumień o węższym składzie sygnatariuszy, a nawet dwustronnych.

⁴⁰ M. Byers, *Who Owns the Arctic?, Arctic Sovereignty and International Relations*, International Herald Tribune, August 18, 2011.

⁴¹ Dwudniowe spotkanie odbyło się na Uniwersytecie Tongji w Szanghaju. Uczestniczyli w nim specjaliści z Chin, Grenlandii, Islandii, Kanady, Rosji i Stanów Zjednoczonych. Szerzej na ten temat: S. Highleyman, *Protecting the Central Arctic Ocean: From Nuuk to Shanghai*, <http://www.pewtrusts.org/en/about/news-room/news/2015/01/27/protecting-the-central-arctic-ocean-from-nuuk-to-shanghai/>.

Odpowiedź na pytanie, czy jest możliwe, z punktu widzenia danych naukowych, szybkie rozpoczęcie komercyjnego rybołówstwa w części Oceanu Arktycznego, brzmi: nie – wymaga bowiem poważnych i kompleksowych badań, które należy w istocie dopiero przeprowadzić. Jak dotąd istnieją tylko raczej niesprawdzone jeszcze hipotezy. Zresztą nie ma żadnej presji w tym względzie, gdyż jak się wydaje, moratorium na połowy będzie przestrzegane. Oznacza to, że w tym przypadku istnieje szansa przyjęcia regulacji prawnych wyprzedzających praktykę, co zawsze jest łatwiejsze.

JANUSZ SYMONIDES

CHALLENGES AND CONTROVERSIES
OVER FISHING INDUSTRY REGULATION
IN THE OPEN-SEA CENTRAL ARCTIC OCEAN
(Summary)

The Arctic Ocean, which emerges from melting ice, promises access to and exploitation of natural and biological resources and exploration of new shipping routes, but also brings new hazards to the environment.

The article analyses freedom of fishing in the open sea in light of international law. The author discusses rules on fishing within open sea enclaves, namely Barents Sea Loophole and Bering Sea Donut Hole. The Greenpeace is campaigning to establish a natural sanctuary in the Arctic Ocean and introduce a strict prohibition on commercial exploitation of natural resources, including on fishing, and imposition of certain limitations on naval activity. This idea was endorsed by the European Parliament in their resolution of 12 March 2014 on the EU Strategy for the Arctic (2013/2595(RSP)).

Finally, the article reviews negotiations between five arctic states and their initially agreed positions on commercial fishing in the open sea in the central Arctic Ocean (the Nuuk Meeting, February 2014).