

DOROTA PYĆ

## MORSKIE OBSZARY CHRONIONE NA MORZU OTWARTYM

*Zagrożenia jakie niosą ze sobą problemy globalne, jak również ich rozwiązywanie, znajdują się w centrum zainteresowania całej społeczności międzynarodowej. Ich złożony charakter stwarza konieczność współdziałania wszystkich podmiotów, począwszy od państw, przez organizacje międzynarodowe i inne podmioty, takie jak organizacje pozarządowe. Współdziałanie odnosi się do wszystkich poziomów współpracy: regionalnej, subregionalnej i międzynarodowej. Formą takiego współdziałania, nad którą pracuje od niedawna społeczność międzynarodowa, jest tworzenie sieci morskich obszarów chronionych na morzu otwartym. Ochrona mórz i oceanów, dna i podziemia pod morzem otwartym oraz zasobów in situ wymaga rozważań opartych na dwóch fundamentalnych koncepcjach: wspólnego dziedzictwa ludzkości oraz doktryny wolności mórz.*

*Prawo międzynarodowe publiczne, stanowiące podstawę tworzenia morskich obszarów chronionych jest mozaiką różnych instrumentów (umów, programów działania, strategii, memorandumów) o charakterze globalnym i regionalnym. Korzystanie z morza otwartego zostało w prawie międzynarodowym uregulowane w oparciu o zasadę współpracy państw i nie obowiązuje żadna regulacja zakazująca ustanawiania morskich obszarów chronionych. Koncepcja morskich obszarów chronionych odniosła sukces dzięki elastycznemu, zintegrowanemu zarządzaniu przy pomocy odpowiednich narzędzi i ochronie zasobów, przy jednoczesnym korzystaniu z nich.*

*Prawnomiędzynarodowa ochrona obszaru morza otwartego znajduje swoje potwierdzenie w odpowiednich postanowieniach Konwencji NZ z 1982 r. o prawie morza, konwencji o różnorodności biologicznej (rozdz. 17 agendy 21), zasady ochrony obszarów morskich Międzynarodowej Unii Ochrony Przyrody oraz wielu umów międzynarodowych o charakterze regionalnym.*

*Koncepcja ochrony obszaru otwartego opiera się na zespole instrumentów pozwalających na osiągnięcie równowagi pomiędzy zachowaniem i ochroną a korzystaniem z tych obszarów. Jest ona formą ochrony ekosystemów i gatunków szczególnie zagrożonych. Skupia się na zagrożeniach, którymi w przypadku morza otwartego i głębi oceanicznej są: nielegalne połowy, niszczenie siedlisk przez trawlerzy, wydobywanie minerałów, żegluga, zanieczyszczenia morskie, eksploatacja i eksploracja „obszaru”.*

### 1. UWAGI WSTĘPNE

Ochrona środowiska od kilku dziesięcioleci działa na wyobraźnię ludzi. Wywołuje duże zainteresowanie wśród społeczności międzynarodowej. Jest problemem o charakterze międzynarodowym. Zanieczyszczenia przekraczają

granice poszczególnych państw i mają znaczenie dla całej ludzkości. W agendzie 21 wyraźnie podkreślono, że „środowisko morskie, tzn. oceany, wszystkie morza i przylegające do nich tereny stref przybrzeżnych oraz zasoby wód śródlądowych tworzą zintegrowaną całość, która jest jednym z podstawowych czynników życia na Ziemi – wspomaga ekosystem i stanowi niezastąpione bogactwo, które stwarza możliwości zrównoważonego rozwoju”<sup>1</sup>. Zagrożenia i prewencja zanieczyszczeń mają wymiar globalny<sup>2</sup>. Doprowadziły też do wykształcenia się zasady zrównoważonego rozwoju (*sustainable development*)<sup>3</sup>. O źródłach kryzysu ekologicznego mówi się, że tkwią nie tylko w sferze gospodarczej, ale również na styku praw rządzących rozwojem przyrody i prawidłowości znajdujących się u podstaw organizacji i rozwoju społeczeństw<sup>4</sup>. Bez poznania tych mechanizmów nie jest możliwe przewyższenie kryzysu ekologicznego, ani prowadzenie działalności w oparciu o rozwój zrównoważony. Zagrożenia, jakie niosą ze sobą problemy globalne, jak również ich rozwiązywanie, znajdują się w centrum zainteresowania całej społeczności międzynarodowej. Ich złożony charakter<sup>5</sup> stwarza konieczność współdziałania wszystkich podmiotów począwszy od państw, przez organizacje międzynarodowe i inne podmioty, takie jak organizacje pozarządowe. Współdziałanie odnosi się do wszystkich poziomów współpracy: regionalnej, subregionalnej oraz międzynarodowej. Formą takiego współdziałania, nad którą pracuje od niedawna społeczność międzynarodowa jest utworzenie sieci morskich obszarów chronionych na morzu otwartym (*High Sea Marine Protected Areas – HSMPA*). Ochrona mórz i oceanów, dna i podziemia pod morzem otwartym oraz zasobów *in situ* wymaga rozważań

<sup>1</sup> Już w 1972 r. na Konferencji Narodów Zjednoczonych w Sprawie Środowiska Człowieka w Sztokholmie stwierdzono, że zwiększająca się grupa problemów środowiska ma zasięg regionalny lub globalny, bądź odnosi się do wspólnej domeny międzynarodowej lub też wymaga, we wspólnym interesie, współpracy między narodami oraz działalności organizacji międzynarodowych. K. Kocot, K. Wolke, *Wybór dokumentów do nauki prawa międzynarodowego*, Wrocław – Warszawa 1976, s. 583.

<sup>2</sup> Zagrożenie środowiska jako problem globalny zostało uznane przez społeczność międzynarodową na konferencji w Rio de Janeiro w 1992 r. Znajduje to swoje odzwierciedlenie w wielu publikacjach, które potwierdzają, że zagrożenia środowiska spełniają kryteria problemu globalnego: nasza wspólna przyszłość. A. King, B. Schneider, *Pierwsza rewolucja globalna. Jak przetrwać?*, Warszawa 1992; E.U. von Weizäker, *Earth Politics*, London 1994, s. 24; S. Michałowski, *Ogólnoeuropejska współpraca w zakresie ochrony środowiska*, Sprawy Międzynarodowe, 1990, nr 12, s. 7.

<sup>3</sup> Do powstania koncepcji zrównoważonego rozwoju przyczyniły się statystyki ONZ przedstawiające zestawienia tzw. „wielkich katastrof” (the great disasters). Z. Brodecki, *Obowiązek naprawienia szkód o rozmiarach katastrofalnych*, Gdańsk 1978, s. 3 i nast.

<sup>4</sup> Poznanie związków i zależności występujących w relacji między społeczeństwem a przyrodą stanowi cel ekologii społecznej. Chodzi tu o to, aby opanować sztukę sterowania tymi systemami: społeczeństwem i przyrodą, i w efekcie osiągnąć niezbędną dla ich funkcjonowania równowagę.

<sup>5</sup> Wszystkie problemy globalne wyróżniają się trzema podstawowymi cechami. Jest to skala ogólnoświatowa problemów globalnych, tzn. dotyczą one całej ludzkości, mają charakter ponadpaństwowy i ponadregionalny, oddziałują na rozwój wszystkich społeczeństw; waga problemów globalnych wymuszająca konieczność pytania o przetrwanie ludzkości i sposób rozwiązywania problemów globalnych, narzucający ścisłą współpracę całej społeczności międzynarodowej.

opartych na dwóch fundamentalnych koncepcjach: wspólnego dziedzictwa ludzkości oraz doktryny wolności mórz<sup>6</sup>.

## 2. WOLNOŚĆ MÓRZ

### 2.1. WŁADZTWO NAD OBSZARAMI MORSKIMI

Próba odpowiedzi na pytanie, czy morze otwarte jest własnością wspólną czy nie stanowi niczyjej własności, obrazuje dwie tendencje<sup>7</sup> pozwalające inaczej spojrzeć na naturę prawną morza otwartego. Jeżeli przyjmiemy, że jest ono *res communis* pozwalającą wszystkim państwom na „korzystanie”, to można poddać ten obszar organizacjom międzynarodowym. Ciekawą argumentację przyjął Politis twierdząc, że koncepcja *res communis* jest „zgodna z pozytywną koncepcją solidarności, na której oparte są wszystkie nowoczesne stosunki międzynarodowe”. Morze otwarte postrzegane jako *res nullius* nasuwa wniosek, że żadne państwo nie posiada praw w tych obszarach, a nawet nie obowiązuje tam żaden system prawa pozytywnego<sup>8</sup>. Krytyka *res nullius* i *res communis* w stosunku do morza otwartego podnosi zarzut nieściśłego posługiwania się pojęciami wykształconymi w rzymskim prawie prywatnym i dotkniętego błędem przenoszenia ich do prawa międzynarodowego publicznego<sup>9</sup>. Dyskusja, która toczyła się w doktrynie i trwa w nauce obecnie przybrała nieco inne tło. Obszary morza otwartego pod względem prawnym i faktycznym zostały w pewnym stopniu „zagospodarowane”. Doskonałym przykładem zmiany podejścia jest koncepcja utworzenia sieci obszarów chronionych na morzu otwartym. Nie ulega wątpliwości, że w dzisiejszych czasach morze otwarte jest obszarem współistnienia różnych porządków prawnych. Nie ma tu miejsca na dyskusję, czy stanowi ono *res communis* czy *res nullius*. To u Grotiusa, który w swoim dziele „*Mare liberum*” podnosi *ratio legis* wolności morza otwartego jakim jest „wzgląd na pożytek powszechny”, znajduje się podstawa dla budowania koncepcji HSMIPA. Wykorzystuje się też teorię rozsądnego korzystania z morza otwartego wspartą na pojęciu samoobrony (*self-defence*), łącznie z tezą o historycznie zmiennej treści i

---

<sup>6</sup> C. Hislop, *Two Challenges to the Creation of Non-Jurisdictional Marine Protected Areas: Freedom of the High Seas Doctrine and the Common Heritage of Mankind Principle; Refereed paper presented to the Australian Political Science Association Conference, University of Tasmania, Hobart, 29.09 – 01.10.2003*, s. 3.

<sup>7</sup> R. Bierzanek, *Morze otwarte ze stanowiska prawa międzynarodowego*, Warszawa 1960, s. 293 i nast.

<sup>8</sup> Zob. szerzej na temat teorii morza otwartego i wolności mórz: R. Bierzanek, *Morze otwarte...*, s.294.

<sup>9</sup> Gidel twierdził, że *res nullius* dotyczy rzeczy niezawłaszczonej, które podlega zawłaszczeniu, a w tym przypadku zawłaszczenie nie odnosi się do morza, ale do jego zasobów. por. R. Bierzanek, *Morze otwarte...*, s. 295.

elastyczności międzynarodowego prawa morza. Teorie te jednak nie pozwalają udzielić jednoznacznych odpowiedzi na pytania współczesnego świata o rozwój technik i technologii, wykorzystanie mórz do różnych celów.

Pierwszy z dwóch argumentów Grotiusa w rozprawie „Wolność mórz” mówi, że nie można zawładnąć obszarami morskimi<sup>10</sup>, natomiast drugi, że zasada wolności mórz służy pożytkowi powszechnemu. Grotius uznawał zwierzchnictwo państwowe sprawowane przez państwa nad przybrzeżnymi obszarami morskimi. Zaatakował jednak stare zasady prawne, które według niego krępowały handel i żeglugę, walczył przy tym o nową zasadę. Rozprawa Grotiusa wywołała polemikę w sprawie wolności mórz<sup>11</sup>. Treść rozprawy godzi w ograniczenia żeglugi i handlu oraz w monopol rybołówstwa. Grotius przedkładał jednak argument wolności żeglugi nad wolność rybołówstwa. Twierdził przy tym, że „zasoby ryb mogą się poniekąd wyczerpać”. Pogląd ten rozwinął Welwood<sup>12</sup>, który podkreślił, że „jeżeli wolno zabronić używania morza z jakiegokolwiek powodu i stawiać przeszkody, wolno to uczynić głównie dla celów rybołówstwa, ponieważ na skutek połowów stan ryb wyczerpuje się i niszczy, na co wskazuje doświadczenie ostatnich dwudziestu lat i dawniejsze”. Należy podkreślić, że słowa te padły w XVII wieku.

## 2.2. POŻYTEK POWSZECHNY

Zasada wolności mórz służy pożytkowi powszechnemu. Ma ona swoje oparcie w etyce i ujęciu ukazującym pożytek powszechny jako część pożytku całego rodzaju ludzkiego. Prawo do zasobów naturalnych przysługuje całej społeczności międzynarodowej. Wszystkie państwa, nie tylko te, które posiadają granice morskie, mają prawo do zasobów naturalnych<sup>13</sup>. Jednak pomimo zastrzeżenia wyłączności eksploatacji zasobów naturalnych dla państw nadbrzeżnych, konwencja o prawie morza przyznaje również pozostałym państwom pewne uprawnienia w zakresie eksploatacji zasobów naturalnych. Zastrzeżenie to dotyczy obszarów poddanych jurysdykcji państw nadbrzeżnych. Jeżeli chodzi o takie obszary jak morze otwarte czy dno morskie, to poza granicami jurysdykcji państwowej równe są prawa wszystkich państw w stosunku do tych obszarów. Zasada wolności mórz jest utrwalona i zajmuje zaszczytne miejsce w hierarchii zasad międzynarodowego prawa morza.

---

<sup>10</sup> H. Grotius, *Wolność mórz, czyli dysertacja o prawie jakie przysługuje Holendrom do handlu z Indiami*, (tłum. R. Bierzanek), Warszawa 1955, s. 3-94.

<sup>11</sup> W. Welwood, *An Abridgement of all Sea-Lawes*, Londyn 1613, s. 61; J. Selden, *Mare clausum*, Londyn 1635.

<sup>12</sup> Welwood początkowo popierał zasadę wolności mórz, później zmienił poglądy i był zagorzałym przeciwnikiem tej zasady. Zob. R. Bierzanek, *Wstęp do „Wolności mórz” Hugo Grotiusa. Ekonomiczne i polityczne podłoże walki o wolność mórz*, Warszawa 1955, s. XXXIX.

<sup>13</sup> K. Trzeciński, *Ochrona środowiska morskiego przy eksploatacji zasobów naturalnych*, Gdańsk – Słupsk – Szczecin 1989, s. 6.

Traktuje się ją jako przejaw zasady równości prawnej państw<sup>14</sup>; oznacza równe prawa państw w zakresie korzystania z obszarów morskich. W obecnych czasach społeczność międzynarodowa stoi w obliczu wyzwania jakim jest obowiązek ochrony środowiska. Jeżeli można przyjąć, że wolność mórz opiera się na równości państw, to musi ją zabezpieczać obowiązek ochrony mórz i głębi oceanicznych przez te same państwa. Wydaje się, że społeczność międzynarodowa doskonale dostrzega ten problem, czego wyrazem jest próba zbudowania sieci ochrony obszarów morza otwartego. Jednak bez pomocy rządów poszczególnych państw efekty prac organizacji międzynarodowych zaangażowanych w tworzenie HSMPA mogą z wielu względów okazać się niewystarczające.

### 3. STATUS PRAWNY I WOLNOŚCI

#### 3.1. MORZE OTWARTE

Jedna z najstarszych znanych „definicji” morza, której autorem jest Bartolus, określa je jako wielki zbiór wody słonej (*collectio aquarum multarum salsarum*). Można się nią posłużyć celem wyjaśnienia pojęcia morza otwartego, które niewątpliwie jest częścią morza w ogólności. Inne, późniejsze definicje morza wskazują na istotny element, jakim stały się powiązania komunikacyjne. Morze zaczęło być postrzegane jako szlak komunikacyjny. Konwencja genewska z 1958 r., stanowi, że „pod pojęciem morza otwartego rozumie się wszystkie części morza nie należące do morza terytorialnego i wód wewnętrznych”. W „konstytucji mórz i oceanów” – Konwencji o prawie morza z 1982 r. morze otwarte to obszar poza jurysdykcją państw. Nowatorskie było ustanowienie w konwencji o prawie morza<sup>15</sup> reżimu prawnego poszukiwania i eksploatacji zasobów „Obszaru” obejmującego dno i podziemie poza jurysdykcją państw. Przepisy konwencji w tym zakresie podzielić można na trzy grupy: ogólne wytyczne w odniesieniu do działalności w „Obszarze”, wydobycia minerałów, systemu badań i eksploatacji; warunki prowadzenia działalności w „Obszarze” mającej na celu poszukiwanie, badanie i eksploatację zasobów; przepisy dotyczące struktury i funkcjonowania Międzynarodowej Organizacji Dna Morskiego<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> Zob. R. Bierzanek, *Wstęp...*, s. XLIII.

<sup>15</sup> Konwencja o prawie morza z 1982 r. część XI oraz załącznik III „Podstawowe przepisy regulujące badania, poszukiwania i eksploatację” oraz Załącznik IV „Statut Przedsiębiorstwa”.

<sup>16</sup> W. Góralczyk, *International Seabed Authority*, Polish Yearbook of International Law, 1983, vol. VII, s. 77–93; K. Hakapää, *Marine Pollution in International Law*, Helsinki 1981, s. 280–282; J.I. Charney, *The Marine Environment and the 1982 United Nation on the Law of the Sea*, The International Lawyer, 1994, vol 28, s. 884; J. Gilas, *Status obszarów morskich*, [w:] J. Łopuski (red.), *Prawo morskie*, Bydgoszcz 1996, s. 378–380.

Kategoria obszarów morskich, do której zalicza się morze pełne oraz dno mórz i oceanów poza granicami jurysdykcji państwowej<sup>17</sup>, charakteryzuje się statusem prawnym, nieporównywalnym do żadnego z innych obszarów morskich. Głównym elementem definicji morza pełnego jest umiejscowienie jego obszarów poza terytorium państw, tzn. poza granicami morza terytorialnego<sup>18</sup>. Morze otwarte to obszar poza jurysdykcją państw („kolumna wody”). To obszar wód morskich nie podlegający ani żadnej suwerennej władzy ani zawłaszczeniu, otwarty dla wspólnego użytkowania wszystkich państw, zgodnie z zasadą wolności mórz. W rozumieniu Konwencji o prawie morza, morzem pełnym jest taki obszar, na którym zasada wolności mórz obowiązuje w pełnym wymiarze<sup>19</sup>. W ograniczonym wymiarze niektóre z wolności morza nadal obowiązują w wyłącznej strefie ekonomicznej oraz dnie mórz i oceanów pozostających poza jurysdykcją państw, które to obszary nie są jednak częścią morza otwartego.

Status prawny morza pełnego wyraża się w tym, że nie podlega ono suwerenności żadnego państwa, a korzystanie z morza pełnego jest wolne dla wszystkich państw. Zasada wolności morza obowiązująca na morzu pełnym oznacza, że wszystkie państwa mogą korzystać z tego morza na zasadzie pełnej równości. Oczywiście korzystanie z morza pełnego musi być wykonywane w taki sposób, aby nie naruszać interesów innych państw. Wszystkim państwom przysługuje prawo racjonalnego korzystania z morza otwartego, którego obszary nie podlegają zwierzchnictwu terytorialnemu żadnego z podmiotów prawa międzynarodowego. Morze pełne stanowi *res usus publicum*. Dno morskie, które jest albo szelfem kontynentalnym albo „Obszarem”, tzn. dnem mórz i oceanów poza zasięgiem jurysdykcji państwowej, nie stanowi części morza pełnego. Reżim morza pełnego obejmuje natomiast przestrzeń powietrzną.

Zakres wolności morza otwartego zawsze był bardziej uwarunkowany praktyką państw niż samym charakterem tego obszaru. Wolność nie jest pojęciem statycznym. Jego dynamika zależy od sytuacji geopolitycznej i interesów państw bądź społeczności. Konwencja o prawie morza z 1982 r. wprowadziła, obok obowiązujących wolności żeglugi morskiej, wolności rybołówstwa, wolności przelotu, dwie kolejne wolności. Są nimi wolność budowania sztucznych wysp oraz wolność badań naukowych (art. 87 konwencji). Wszystkie te wolności składają się na szeroko rozumianą wolność morza pełnego.

---

<sup>17</sup> G. Grabowska, *Problematyka eksploatacji dna mórz i oceanów poza zasięgiem jurysdykcji państwowej*, Problemy Prawne Górnictwa, 1978, nr 2, s. 29–49.

<sup>18</sup> Artykuł I Konwencji genewskiej o morzu otwartym z 1958 r. mówi: „morze otwarte oznacza wszystkie części morza, które nie są włączone w morze terytorialne czy wody wewnętrzne państwa”. R. Bierzanek, *Morze otwarte...*, s. 54; R. Zaorski, *Morze pełne*, [w:] *Encyklopedia prawa międzynarodowego i stosunków międzynarodowych*, Warszawa 1976, s. 196.

<sup>19</sup> J. Symonides, *Definicja, istota prawna i wolności morza otwartego w konwencji z 1982 r.*, PiP, 1985, z. 1, s. 44.

Na zasadę wolności morza pełnego<sup>20</sup> składają się obecnie trzy rodzaje wolności. Są to trzy wolności komunikacyjne: żeglugi, przelotu oraz układania kabli i rurociągów; dwie wolności ekonomiczne: wolność budowania sztucznych wysp i instalacji oraz wolność rybołówstwa; wolność badań naukowych. Trzy pierwsze wolności nie są ograniczone w zakresie przestrzennym tylko do morza pełnego, ale obowiązują także poza jego granicami – w wyłącznej strefie ekonomicznej.

Konwencja genewska o morzu otwartym z 1958 r. w artykule 2 mówi: „Ponieważ morze otwarte jest otwarte dla wszystkich narodów, żadne państwo nie może legalnie rościć sobie praw do poddania jakiegokolwiek jego części pod swoją suwerenność. Z wolności morza otwartego korzysta się na warunkach ustalonych w niniejszych artykułach i innych normach prawa międzynarodowego. Obejmuje ona zarówno dla państw nadbrzeżnych, jak i śródlądowych, m.in.: wolność żeglugi, wolność rybołówstwa, wolność zakładania kabli i rurociągów podmorskich, wolność dokonywania lotów nad morzem otwartym. Z wolności tych i innych uznanych przez ogólne zasady prawa międzynarodowego, wszystkie państwa powinny korzystać tak, by uwzględniać należycie interesy innych państw w ich korzystaniu z wolności morza otwartego”.

Konwencja o prawie morza z 1982 r. dodała do wymienionych w Konwencji genewskiej wolności morza pełnego wolność budowania sztucznych wysp oraz innych instalacji dozwolonych przez prawo międzynarodowe, a także wolność badań naukowych. W Konwencji o prawie morza korzystanie z wolności ograniczone zostało nakazem uwzględniania praw wynikających z postanowień konwencji dotyczących „Obszaru” oraz nakazem uwzględnienia przy korzystaniu z wolności określonych przepisów (część VI, XII i rozdział 2 Konwencji o prawie morza). W wyniku zmian zachodzących w prawie morza największym ograniczeniom uległa wolność rybołówstwa<sup>21</sup>. Chodzi tu o wyłączenie możliwości korzystania z wolności rybołówstwa w wyłącznych strefach ekonomicznych oraz o dodatkowe regulacje odnoszące się do wykonywania wolności rybołówstwa w obszarze morza pełnego<sup>22</sup>. Już pod

---

<sup>20</sup> Zasada wolności morza pełnego wykształciła się jako norma zwyczajowa w XVII i XXVIII w. Zasada ta została uznana za fundamentalną zasadę prawa międzynarodowego. Można się spotkać w literaturze przedmiotu z poglądami przyznającymi tej zasadzie charakter normy *ius cogens*, *j.w.*, s. 44.

<sup>21</sup> Poprzedzająca Konwencję o prawie morza z 1982 r., Konwencja genewska z 1958 r. o rybołówstwie i ochronie zasobów biologicznych morza uznawała szczególne uprawnienia państwa nadbrzeżnego na obszarach morza otwartego przylegającego do jego morza terytorialnego, obejmujące: prawo uczestniczenia na zasadach równości w organizacjach badawczych, prawo inicjowania rokowań w celu wydania przepisów zapewniających konserwację zasobów biologicznych. Państwo nadbrzeżne mogło, jeżeli zaistniała taka potrzeba, wydawać jednostronne przepisy o ochronie zasobów, por. J. Symonides, *op.cit.*, s. 50.

<sup>22</sup> Konwencja o prawie morza w rozdziale 2 części VII mówi o gospodarowaniu i ochronie żywych zasobów morza otwartego (art. 116–120). Artykuł 116 obok obowiązku przestrzegania zobowiązań traktatowych i postanowień rozdziału 2, nakłada na państwa obowiązek uwzględniania interesów państw nadbrzeżnych (art. 63–67). Chodzi tu m.in. o współpracę z państwami nadbrzeżnymi w sprawie środków ochrony gatunków występujących w strefie ekonomicznej i na obszarach morza otwartego przyległego do niej oraz o problematykę anadromicznych i katadromicznych.

koniec lat sześćdziesiątych można mówić o tworzeniu się zwyczajowej normy prawa międzynarodowego ograniczającej zasadę wolności rybołówstwa na rzecz obowiązku ochrony biologicznych zasobów morza<sup>23</sup>.

Prawo prowadzenia badań naukowych na morzu otwartym, uznane za normę zwyczajową, zostało wprowadzone do prawa konwencyjnego wtedy, gdy zakres przestrzenny wolności prowadzenia badań naukowych uległ zmniejszeniu ze względu na utworzenie wyłącznych stref ekonomicznych. Prowadzenie badań naukowych w wyłącznej strefie ekonomicznej jest uzależnione od zgody państwa nadbrzeżnego<sup>24</sup>. Wolność prowadzenia badań naukowych nie ogranicza się tylko do morza otwartego, ale rozciąga się na cały obszar międzynarodowy dna morskiego (art. 256 konwencji z 1982 r.). Konwencja o prawie morza sformułowała ogólne zasady prowadzenia badań naukowych<sup>25</sup>.

### 3.2. „OBSZAR”

Dno mórz i oceanów leżące poza granicami jurysdykcji państwowej oraz zasoby tego obszaru uznano za wspólne dziedzictwo ludzkości. „Obszar” (*the Area*) ten jest przeznaczony do użytkowania wyłącznie w celach pokojowych<sup>26</sup>, nie może być więc zawłaszczony przez państwo, osoby fizyczne lub prawne. W stosunku do tego obszaru wprowadzono zakaz wysuwania roszczeń sprzecznych z jego statusem międzynarodowym. Konwencja o prawie morza w artykule 136 uznała dno mórz i oceanów oraz wnętrze ziemi pod nimi, będące poza granicami jurysdykcji, za wspólne dziedzictwo ludzkości, co w rozumieniu konwencji oznacza, że żadne państwo nie może rościć sobie lub wykonywać suwerenności lub praw suwerennych nad jakąkolwiek częścią obszaru lub jego zasobów, żadne państwo, osoba fizyczna czy prawna nie może zawłaszczyć jakiegokolwiek części „Obszaru”, wszystkie prawa do zasobów „Obszaru” przysługują ludzkości jako całości, działalność poszukiwawcza, eksploatacyjna w „Obszarze” jest organizowana, prowadzona i kontrolowana przez specjalnie powołaną Międzynarodową Organizację Dna Morskiego

---

<sup>23</sup> R. Zaorski, *Eksploatacja biologicznych zasobów morza w świetle prawa międzynarodowego*, Gdynia 1967, s. 183.

<sup>24</sup> J. Symonides, *III Konferencja Prawa Morza a zmiany w sposobach użytkowania i badania wszechoceanu*, [w:] *Współczesne tendencje w prawie morza*, Wrocław – Warszawa 1981, s. 18; J. Symonides, *Definicja, istota prawna ...*, s. 52–53.

<sup>25</sup> W artykule 240 Konwencji o prawie morza z 1982 r. jest mowa o ogólnych zasadach prowadzenia badań. Przepisy tego artykułu przewidują prowadzenie badań wyłącznie w celach pokojowych; przy użyciu środków i metod zgodnych z konwencją, bez naruszania i przy wzięciu pod uwagę innych legalnych sposobów korzystania z morza; w sposób zgodny z postanowieniami konwencji i jej przepisami o ochronie i zachowaniu środowiska morskiego.

<sup>26</sup> W. Góralczyk, *Zagadnienia prawne pokojowego wykorzystania dna mórz i oceanów w świetle prac III Konferencji prawa morza*, [w:] *Aktualne problemy międzynarodowego prawa morza*, Gdańsk 1975, s. 61.



(ISBA). W „Obszarze” zostanie zapewniony sprawiedliwy podział między wszystkie państwa korzyści uzyskiwanych z eksploatacji. Przyjęto również tzw. równoległy system eksploatacji prowadzony przez Organizację Dna Morskiego oraz w porozumieniu i pod kontrolą organizacji przez państwa, upoważnione przez nie przedsiębiorstwa i osoby fizyczne. Konwencja z 1982 r. reguluje zagadnienie statusu prawnego „Obszaru” w ramach części XI.

## 4. MORSKIE OBSZARY CHRONIONE

### 4.1. PODSTAWY PRAWNE I FORMY OCHRONY OBSZARÓW MORSKICH

W prawie międzynarodowym wyróżnia się kilka form ochrony obszarów morskich i lądowo-morskich. W Konwencji o prawie morza z 1982 r. taką formą są *clearly defined area*<sup>27</sup>, dla których podstawę stanowi artykuł 211 (6). Inną kategorią są morskie obszary szczególnie wrażliwe (*particular sensitive sea area* – PSSA)<sup>28</sup>. Konwencja MARPOL<sup>29</sup> wprowadziła konstrukcję obszarów specjalnych (*special area*) i objęła takim obszarem całe Morze Bałtyckie. Kolejną konstrukcją ochronną jest system bałtyckich obszarów chronionych (*Baltic Sea Protected Area* – BSPA), opracowany specjalnie dla obszaru Morza Bałtyckiego<sup>30</sup> na wzór morskich obszarów chronionych (*Marine Protected Areas* – MPA). Morskie obszary chronione tworzy się w celu ochrony zasobów naturalnych, przywrócenia do stanu poprzedniego zniszczonych ekosystemów i zatrzymania negatywnych zjawisk zagrażających bioróżnorodności oceanów<sup>31</sup>. Koncepcja morskich obszarów chronionych pojawiła się podczas obrad Światowego Kongresu Parków Narodowych w 1962 r. i obecnie jest traktowana również jako część programów ochrony wybrzeży w porządkach krajowych państw nadbrzeżnych.

Podstawą prawną ustanowienia obszarów specjalnych jest Konwencja MARPOL. Zazwyczaj zasięg takiego obszaru wyznaczają granice naturalne. Idea utworzenia obszarów specjalnych zakłada, że wymagają one szczególnych środków dla zapobiegania zanieczyszczeniom. Obszar specjalny obejmuje,

---

<sup>27</sup> Konwencja o prawie morza z 1982 r. (UNCLOS) weszła w życie w Polsce 16.07.1998 r.

<sup>28</sup> Podstawę prawną PSSA stanowią zalecenia A.720 (17), A.885(1) i A.927(22) IMO.

<sup>29</sup> Dz.U. z 1987 r., Nr 17, poz. 101.

<sup>30</sup> Zalecenie 15/5 System of Coastal and Marine Baltic Sea Protected Areas (BSPA), przyjęte 10.03.1994 r., art. 13§b) przez HELCOM.

<sup>31</sup> *Towards a Strategy for High Sea Marine Protected Areas*, Proceedings of the IUCN, WCPA and WWF, Experts Workshop on High Seas Marine Protected Areas, 15-17 January 2003, Malaga, Spain, IUCN, Gland, Switzerland 2003, s. 5-11.

w odróżnieniu od BSPA i PSSA, cały obszar określonego morza<sup>32</sup>. Jest to akwen, na którym obowiązuje specyficzny reżim prawny, wyłączający lub ograniczający dotychczasowy porządek prawny, wyodrębniony ze względu na potrzebę realizacji określonych celów i zadań<sup>33</sup>. Najczęściej są to kryteria ekologiczne związane z ochroną środowiska w danym obszarze, jak również kryteria oceanograficzne i żeglugowe (specyficzny ruch statków). Obszar specjalny to zawsze obszar morski, wymagający wzmożonej ochrony przed zanieczyszczeniami olejowymi i innymi szkodliwymi substancjami ciekłymi, bądź też śmieciami pochodzącymi ze statków. Do warunków oceanograficznych zalicza się na przykład koncentrację lub zatrzymanie szkodliwych substancji w wodach lub osadzanie się ich na dnie danego obszaru, szczególną cyrkulację lub ciepłość i zasolenie uwarstwienia. Do warunków ekologicznych zalicza się wszystkie elementy wskazujące, że ochrona obszaru przed szkodliwymi substancjami jest konieczna do zachowania uszczuplonych, zagrożonych lub narażonych na niebezpieczeństwo morskich gatunków czy stref o wysokiej wydajności natury. W obszarze specjalnym obowiązują dwa zakazy stanowiące środki ochronne: zakaz zrzutu zanieczyszczeń ze statków oraz instalowanie urządzeń odbiorczych.

**Morski obszar o szczególnej wrażliwości (PSSA)** jest inną kategorią niż obszar specjalny. Wykształcił się on na bazie zwyczaju międzynarodowego. Według Międzynarodowej Organizacji Morskiej wymaga wzmożonej ochrony, zwłaszcza przed żeglugą niebezpieczną dla otoczenia. W PSSA obowiązuje zakaz zrzutu zanieczyszczeń ze statków, wyznaczanie tras żeglugowych oraz pilotaż obowiązkowy.

**Morskie obszary chronione (MPA)** stworzyły podstawę do utworzenia bałtyckiej wersji morskich obszarów chronionych, nazwanych Bałtyckim Systemem Obszarów Chronionych (BSPA)<sup>34</sup>. System BSPA stworzony został w

---

<sup>32</sup> Zgodnie z definicją z Konwencji MARPOL 1973/78, Załącznik I do Konwencji MARPOL, Przepisy o zapobieganiu zanieczyszczeniu olejami, Rozdział I, Prawidło I (10) i Prawidło 10 l i 1(b), obszar Morza Bałtyckiego oznacza: właściwe Morze Bałtyckie, włączając w to Zatokę Botnicką i Zatokę Fińską oraz wejście na Morze Bałtyckie ograniczone przez równoleżnik przechodzący przez Skaw w Skagerraku, wyznaczający 57°44'8" szerokości północnej. *Międzynarodowa konwencja o zapobieganiu zanieczyszczeniu morza przez statki 1973/78*, PRS, Gdańsk 1987, s. 38 i 54.

<sup>33</sup> Przepisy Konwencji MARPOL 1973/78 mają w tym przypadku charakter konstytutywny. Natomiast reżim obszarów specjalnych określa wiele umów międzynarodowych, m.in. Konwencja o prawie morza, (UNCLOS Convention), SOLAS 1974 r., COLREG 1972 r.

<sup>34</sup> Termin *Baltic Sea Protected Areas* (BSPA) używany jest w dokumentach Komisji Helsińskiej, m. in. w Zaleceniu 15/5 HELCOM: „System brzegowych i morskich obszarów chronionych regionu Morza Bałtyckiego” oraz w praktyce państw bałtyckich. Zalecenie 15/5 HELCOM dotyczy wyznaczania morskich i brzegowych obszarów w regionie bałtyckim, szczególnie wartościowych pod względem przyrodniczym i objęcia ich ochroną zarówno w prawie międzynarodowym, jak i w prawie krajowym. Zaleca się żeby obszary chronione były nie mniejsze niż 1 000 ha. Zalecenie mówi też o potrzebie objęcia takich obszarów chronionych programem monitoringu oraz o stworzeniu dla nich planów integrowanego zarządzania. E. Andrulowicz, M. Wielgat, *Zalecenia Komitetu Ochrony Środowiska Komisji Helsińskiej dotyczące ochrony środowiska morskiego Bałtyku*, Gdynia 1997, wersja robocza, s. 5–6.

celu wyznaczania morskich i brzegowych obszarów w regionie Morza Bałtyckiego, szczególnie wartościowych pod względem przyrodniczym, a także objęcia ich ochroną w ramach przepisów prawa międzynarodowego i krajowego. Podstawę prawną utworzenia BSPA stanowi Konwencja helsińska z 1992 r.<sup>35</sup>, natomiast w polskim prawie krajowym mają zastosowanie przepisy ustawy o ochronie przyrody<sup>36</sup>. Plany zarządzania dla każdego BSPA powinny uwzględniać negatywne skutki różnego rodzaju działalności, na przykład: rozbudowy infrastruktury, zrzutów ścieków municypalnych, przemysłowych i rolniczych, działalności wydobywczej, transportu substancji niebezpiecznych przez statki przepływające przez obszary chronione i inne. Konwencja helsińska z 1992 r. zawiera postanowienie zobowiązujące państwa – strony do podjęcia działań na rzecz ochrony przyrody bałtyckiej i bioróżnorodności (art. 15 Konwencji helsińskiej z 1992 r.). Na podstawie tego postanowienia HELCOM wydała szereg zaleceń<sup>37</sup>.

Niedawno utworzono dwa duże MPA w Australii i Malezji. Pierwszy z nich – *the Head and Macdonald Islands* (HIMI) o powierzchni 65 000 km<sup>2</sup> obejmuje ochroną komercyjne gatunki ryb i „stawia” krok w kierunku zrównoważonego rybołówstwa. Drugi – *Tun Mustapha Marine Park* o powierzchni 1 028 ha ma na celu zachowanie bioróżnorodności zatoki i około 50 wysp. W wielu dokumentach organizacji międzynarodowych zajmujących się problematyką HSMPA podkreśla się, że morskie obszary chronione stanowią sprawdzony przykład dla budowania sieci morskich obszarów chronionych na morzu otwartym.

#### 4.2. PODSTWY PRAWNE I FORMA OCHRONY MORZA OTWARTEGO ORAZ GŁĘBI OCEANICZNYCH

Morze otwarte jest tą częścią oceanu światowego, która leży poza morzem terytorialnym, wyłączną strefą ekonomiczną i ponad szelfem kontynentalnym państw przybrzeżnych<sup>38</sup>. Ta ogromna przestrzeń morska znajduje się poza jurysdykcją państw. Składają się na nią obszary nie eksploatowane i mało poznane przez człowieka, jak i takie, które poddane zostały intensywnej eksploatacji i eksploracji. Obecnie te ostatnie zalicza się do wysoko zdegradowanych i zniszczonych części morza otwartego. Obrazuje to kontrast i jest

---

<sup>35</sup> Z. Brodecki, *New Convention on the Protection of the Marine Environment of the Baltic Sea Area*, Polish Yearbook of International Law, 1991–1992, vol. 18, s. 25; Z. Brodecki, L. Żmudzinski, *Morskie obszary chronione w Polsce*. Gdańsk 1997, s. 37.

<sup>36</sup> Ustawa o ochronie przyrody z 16.10.1991 r., Dz.U. Nr 114, poz. 492.

<sup>37</sup> Zalecenie 15/1 z 1994 r. „Ochrona pasa brzegowego”; zalecenie 16/3 mieszczące się w rozporządzeniu Rady Ministrów z 14.06.1993 r. w sprawie określenia granic i szerokości pasa technicznego i pasa ochronnego; E Andrulewicz, M. Wielgat, *op.cit.*, s. 4–6.

<sup>38</sup> T. Young, *Developing a Legal Strategy for High-Seas Marine Protected Areas*, Legal Background Paper for the IUCN, WCPA High Seas Marine Protected Areas Workshop, 2003, attached as Annex 4.

wyzwaniem na drodze do osiągnięcia międzynarodowych celów w zakresie bioróżnorodności morza otwartego. Niezależnie od ujęcia i spojrzenia, morza otwarte są największym siedliskiem życia na ziemi, „początkiem – kolebką” dla nowych gatunków i „tajemnicą” nieodkrytych jeszcze ekosystemów. Ochroną w ramach obszarów chronionych morza otwartego mają być objęte m.in. skały podwodne będące siedliskiem różnych gatunków; rafy koralowe w zimnych wodach głębin oceanicznych, tysiące metrów pod powierzchnią mórz i oceanów; gatunki ryb głębinowych mogących żyć więcej niż sto lat; źródła hydrotermalne; gatunki wędrowne ryb, ptaki morskie oraz inne gatunki. W dokumencie zatytułowanym „W kierunku strategii morskich obszarów chronionych na morzach otwartych” wskazano na nowe technologie eksploatacji zasobów prowadzące do ich totalnego zniszczenia<sup>39</sup>. Ochrona środowiska morskiego i właściwe tworzenie morskich obszarów chronionych opiera się na rozwoju zrównoważonym. Znajduje to swoje uzasadnienie w agendzie 21, w dokumentach z Johannesburga z 2002 r.<sup>40</sup> w raporcie *UNICPOLOS*<sup>41</sup> z 2003 r.

Spoglądając na status prawny obszarów morskich można dostrzec jak dużą rolę w ich ochronie odgrywają państwa nadbrzeżne (*coastal states*) w ramach tworzenia morskich obszarów chronionych w granicach jurysdykcji. Jeżeli mówimy o obszarze morza otwartego, z definicji nie występują tu państwa nadbrzeżne. Wszystkie państwa zobowiązane są do współpracy w zakresie ochrony i zachowania środowiska morskiego<sup>42</sup>. Jest to zobowiązanie o charakterze ogólnym, wynikające z konwencji o prawie morza, które ma zastosowanie w odniesieniu do każdego z obszarów morskich, również morza otwartego. Uzupełnieniem są inne postanowienia konwencji o prawie morza. Kolejne zobowiązanie o charakterze ogólnym odnosi się do szczególnych ekosystemów morskich, ich ochrony i zachowania niezależnie od tego, w którym z obszarów morskich się znajdują<sup>43</sup>. Ponadto państwa są zobowiązane do współpracy na płaszczyźnie globalnej i regionalnej w zakresie formułowania i opracowywania międzynarodowych norm, standardów i zalecanych metod postępowania oraz procedur w celu ochrony i zachowania środowiska morskiego z uwzględnieniem charakterystycznych cech regionalnych<sup>44</sup>. Nie można tu pominąć postanowień Konwencji o prawie morza mówiących o obowiązku państw z zakresie przyjęcia przez swoich obywateli środków w celu

---

<sup>39</sup> *Towards a Strategy for High Seas Marine Protected Areas*, *op.cit.*, s. 5 i nast.

<sup>40</sup> Paragraf 32.

<sup>41</sup> Zob. Debata UNICPOLOS – Stanowisko Greenpeace, stanowisko Japonii: Report on the Work of the United Nations Open-Ended Informal Consultative process on Oceans and the Law of the Sea, Advanced text, 6 June 2003.

<sup>42</sup> Zob. art. 192 Konwencji o prawie morza.

<sup>43</sup> Art. 194 ust. 5 Konwencji o prawie morza stanowi: „Środki stosowane zgodnie z niniejszą częścią obejmują takie środki, które są konieczne dla ochrony i zachowania rzadkich lub wrażliwych ekosystemów, jak również środowiska ginących, zagrożonych lub narażonych na niebezpieczeństwo gatunków ryb i innych form życia w morzu”.

<sup>44</sup> Art. 197 Konwencji o prawie morza.

zapewnienia zachowania żywych zasobów morza pełnego<sup>45</sup> oraz współpracy państw w celu zachowania zasobów i gospodarowania nimi<sup>46</sup>. Koncepcja obowiązku współpracy jest charakterystyczna dla obszaru morza pełnego położonego poza jurysdykcją państw<sup>47</sup>. Zgodnie z orzeczeniem Międzynarodowego Trybunału Prawa Morza z 3.12.2001 r. w sprawie MOX Plant: „obowiązek współpracy jest fundamentalną zasadą w odniesieniu do zapobiegania zanieczyszczeniom środowiska morskiego w rozumieniu Części XII konwencji i ogólnych zasad prawa międzynarodowego”. Stanowisko trybunału znajduje swoje oparcie w ugruntowanych od lat poglądach w kwestii obowiązku współpracy jako zasady prawa międzynarodowego i międzynarodowego prawa morza.

Potrzeba podejmowania działań na płaszczyźnie międzynarodowej, skierowanych na ochronę obszarów mórz otwartych nie była początkowo tak wyraźna. Status prawny morza pełnego zapewniał otwarty i niekontrolowany dostęp do wód i zasobów. Zaowocowało to tragedią „wolności”. „Wspólność” zasobów pozostawionych wszystkim prowadzi do ich zniszczenia<sup>48</sup>. W Konwencji o prawie morza z 1982 r. ustanowiono nowoczesne ramy kontroli, zachowania żywych zasobów oraz ochrony środowiska morskiego. Przewidziano środki mające na celu ochronę rzadkich i wrażliwych ekosystemów, siedlisk rzadkich i zagrożonych gatunków oraz innych form żyjących w morzach i oceanach<sup>49</sup>. Morskie obszary stanowią wzór do budowania najnowszej kategorii obszarów chronionych, jakim są „morskie obszary chronione mórz otwartych” (*High Sea Marine Protected Areas - HSMMPA*)<sup>50</sup>.

Konwencja o prawie morza mówi o obowiązku powiadamiania zagrożonych państw o aktualnych i groźących środowisku morskiemu niebezpieczeństwach, o obowiązku planowania przewidywanych działań na wypadek zagrożeń, o obowiązku prowadzenia badań i studiów oraz o obowiązku wymiany informacji i danych w celu stosowania kryteriów naukowych przy opracowywaniu zasad, standardów, procedur i prowadzenia działań praktycznych w celu zapobiegania i kontroli zanieczyszczeń (art. 198–201). Ponadto państwa i organizacje międzynarodowe zostały zobowiązane do udzielania specjalistycznej pomocy naukowej i technicznej państwom rozwijającym się w celu zwalczania zanieczyszczeń środowiska morskiego (art. 202–203). Konwencja o prawie morza reguluje również zagadnienia monitoringu środowiska morskiego (art. 204–206). Nakłada obowiązek prowadzenia bezpośrednio lub za pośrednictwem organizacji

<sup>45</sup> Art. 117 Konwencji o prawie morza.

<sup>46</sup> Art. 118 Konwencji o prawie morza.

<sup>47</sup> Zob. T. Scovazzi, *Marine Protected Areas on the High seas: Some Legal and Policy Considerations*, Paper presented at the World Parks Congress, Governance Session “Protecting Marine Biodiversity beyond National Jurisdiction”, Durban, South Africa, 11 September 2003, s. 1-16.

<sup>48</sup> Zob. D. Pyć, *Wspólna Europa Bałtycka*, [w:] *Polskie prawo prywatne w dobie przemian*, Gdańsk 2005, s. 217.

<sup>49</sup> Zob. „Porozumienie w sprawie wprowadzenia XI części Konwencji” do Konwencji UNCLOS.

<sup>50</sup> Zob. *Towards a Strategy for High Seas...*, s. 1–3 i nast.

międzynarodowych, obserwacji, pomiarów, oceny i analizy zagrożeń lub skutków zanieczyszczeń środowiska morskiego. Państwa mają obowiązek nadzorowania skutków działalności prowadzonej za ich zgodą, w celu określenia czy mogą one spowodować zanieczyszczenie środowiska morskiego. Sprawozdania z tych czynności będą publikowane i udostępniane organizacjom międzynarodowym.

Konwencja o prawie morza wprowadza zasadę odpowiedzialności państw za wykonanie swoich zobowiązań międzynarodowych w zakresie ochrony i zachowania środowiska morskiego. Chodzi tu o odpowiedzialność państw za szkody spowodowane zanieczyszczeniem morza (art. 235), jak również o odpowiedzialność państw za szkody wynikające z naruszenia obowiązku zapobiegania zanieczyszczeniu morza (art. 232)<sup>51</sup>, w tym obowiązku dostosowania prawa krajowego i krajowych standardów do norm prawa międzynarodowego. Państwa ponoszą odpowiedzialność zgodnie z prawem międzynarodowym<sup>52</sup>. Konwencja ta potwierdza zasadę odpowiedzialności cywilnej osób fizycznych i prawnych za zanieczyszczenia środowiska morskiego (art. 235.2). Państwa mają zapewnić możliwość dochodzenia roszczeń zgodnie z ich systemami prawnymi w celu uzyskania niezwłocznej i odpowiedniej kompensaty lub do innego zaspokojenia doznanej szkody<sup>53</sup>. Ponadto konwencja ustaliła wynagrodzenia za szkody oraz określiła podmioty i charakter odpowiedzialności, pomijając jednak uregulowanie zasad i przesłanek odpowiedzialności oraz odszkodowania<sup>54</sup>.

Wiele rozwiązań wprowadzają konwencje o charakterze regionalnym<sup>55</sup>. Konwencja helsińska z 1992 r.<sup>56</sup>, chociaż oparta jest na tekście Konwencji

---

<sup>51</sup> Artykuł 232 mówi, że każde państwo będzie odpowiedzialne za szkodę lub stratę spowodowaną przez środki określone w rozdziale 6, gdy postępowało niezgodnie z prawem lub zastosowało środki wykraczające poza to, co było konieczne w granicach rozsądku do osiągnięcia celu. J. C i e c h a n o w i c z , *Prawna ochrona środowiska w gminach nadmorskich*, Gdańsk 1997, s. 168–169.

<sup>52</sup> Konwencja o prawie morza uregulowała stosunki zobowiązaniowe wynikające z innych konwencji o ochronie i zachowaniu środowiska morskiego. Przyjęto, że konwencja nie naruszy zobowiązań wynikających z innych konwencji międzynarodowych, ale „będą one wykonywane w sposób zgodny z ogólnymi zasadami i celami niniejszej konwencji”, Konwencja o prawie morza, art. 237.

<sup>53</sup> Konwencja o prawie morza stanowi, że państwa mają podjąć współpracę w celu implementacji istniejącego prawa międzynarodowego oraz jego dalszego rozwoju w dziedzinie odpowiedzialności prawnomiędzynarodowej i cywilnej, ustalania zakresu i kompensacji szkód, rozstrzygnięcia sporów oraz środków zapewniających zapłatę odpowiedniego odszkodowania, jak np. obowiązkowe ubezpieczenie lub fundusz odszkodowawczy. J. G i l a s , *Status obszarów morskich*, Prawo Morskie, 1996, t. I, s. 397.

<sup>54</sup> Z. B r o d e c k i , *Ochrona środowiska w konwencji ONZ o prawie morza*, Technika i Gospodarka Morska, 1983, nr 9, s. 443.

<sup>55</sup> Europejska konwencja o odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone działalnością niebezpieczną dla środowiska (Lugano) stoi na stanowisku odpowiedzialności obiektywnej na zasadzie ryzyka za szkodę wyrządzoną środowisku.

<sup>56</sup> Konwencja o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego została znowelizowana i przyjęta na Konferencji Dyplomatycznej (Environmental Diplomatic Conference) 9.04.1992 r. w Helsinkach przez rządy 9 państw: Danii, Estonii, Finlandii, Litwy, Łotwy, Niemiec, Polski, Rosji i Szwecji.

helsińskiej z 1974 r.<sup>57</sup>, zasięgiem swoim obejmuje całe zlewisko Morza Bałtyckiego. Zasięg przestrzenny poprzedniej konwencji nie obejmował wód wewnętrznych państw nadbałtyckich<sup>58</sup>. Nowa Konwencja helsińska została rozbudowana i nie ogranicza się tylko do ochrony środowiska morskiego przed zanieczyszczeniami (art. 3 konwencji z 1992 r.). Mówi ona o obowiązku ochrony przyrodniczych ekosystemów morskich i przybrzeżnych oraz zachowaniu różnorodności gatunków je zasiedlających. Nowa Konwencja helsińska przyjęła zasadę prewencji zanieczyszczeń. Przepisy konwencji przewidują podjęcie środków zaradczych w przypadku zaistnienia podstaw do przypuszczenia, że substancje lub energia wprowadzane bezpośrednio lub pośrednio do środowiska morskiego mogą stworzyć zagrożenie zdrowia ludzkiego, zaszkodzić żywym zasobom i morskim ekosystemom, zniszczyć walory lub przeszkodzić w dozwolonym wykorzystaniu morza nawet wówczas, gdy brak jest jednoznacznego dowodu na związek przyczynowy pomiędzy oddziaływaniami a ich domniemanymi potencjalnymi skutkami. Cała ta problematyka określana jest jako zapobieganie niebezpieczeństwu powstawania szkód. Celem tej konwencji ma być zarówno prewencja, jak i restytucja środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego, przy wykorzystaniu tzw. Najlepszej Dostępnej Technologii (*Best Available Technology* – BAT)<sup>59</sup> i Najlepszej Praktyki Ekologicznej (*Best Environmental Practice* – BEP)<sup>60</sup> (por. zał. III,

---

<sup>57</sup> Nowa Konwencja helsińska z 1992 r. bazuje również na tekście deklaracji z Rio z 1992 r. i deklaracji Morza Bałtyckiego z Ronneby z 1990 r. Zob. *Dokumenty Końcowe Konferencji Narodów Zjednoczonych „Środowisko i Rozwój”*, Rio de Janeiro 03–14.06.1992 r., Warszawa 1993, s. 11–18; zob. też Deklaracja o ochronie morskiego środowiska obszaru Morza Bałtyckiego, Helsinki 15.02.1998, [w:] P. Sroczyński i A. Tyszecki (red.), *Konwencja helsińska a ochrona Morza Bałtyckiego*, Gdańsk 1995, s. 35–38 oraz Deklaracja Morza Bałtyckiego, Ronneby, [w:] T. Łoś-Bowak (red.), *Współczesne stosunki międzynarodowe. Wybór tekstów źródłowych z komentarzem*, Wrocław 1994, s. 180–182; Z. Brodecki, *New Convention ...*, 1991–1992, s. 25.

<sup>58</sup> Łądowe źródła zanieczyszczeń i zanieczyszczenia pochodzące z portów ocenia się na 70–90% wszystkich zanieczyszczeń Morza Bałtyckiego.

<sup>59</sup> BAT – Najlepsza Dostępna Technologia (*Best Available Technology*) określona jest w przepisie 3 w załączniku III Konwencji helsińskiej z 1992 r. i odnosi się do aktualnego etapu rozwoju procesów, urządzeń i metod działania, przydatnych w praktyce ograniczenia zrzutów. O tym, czy dany zespół procesów, urządzeń i metod działania stanowi „Najlepszą Dostępną Technologię” decydują porównywalne procesy, urządzania i metody działania, ostatnio zastosowane z powodzeniem, postępowanie techniczne możliwości wprowadzenia takiej technologii, terminy zastosowań, zasady zapobiegania itd.

<sup>60</sup> BEP – Najlepsza Praktyka Ekologiczna (*Best Environmental Practice*) odnosi się do zastosowania najwłaściwszej kombinacji środków służących zapewnianiu społeczeństwu dostępu do informacji i oświaty na temat skutków dla środowiska, wyboru poszczególnych działań lub wyrobów, ich użytkowania i odpadów końcowych. W zakresie BEP znajdują się kodeksy BEP obejmujące wszystkie aspekty działań w okresie użytkowania wyrobu. Chodzi tu np. o etykietowanie wyrobów informujące społeczeństwo i użytkowników o ryzyku dla środowiska związanym z danym wyrobem, jego wykorzystaniem i końcowym pozbyciem się. BEP dotyczy też racjonalnego korzystania z zasobów naturalnych: szczególnie energii, recyklingu, technologii małodopadowych i bezodpadowych, stosowania proekologicznych instrumentów ekonomicznych, systemu wydawania licencji reglamentującej wprowadzanie na rynek różnych wyrobów. Przy określaniu BEP należy wziąć pod uwagę: ryzyko dla środowiska związane z wyrobem, jego produkcję, wykorzystanie i końcowe pozbycie się, skalę użycia, korzyści i szkody dla środowiska itd.

przepis 3 Konwencji helsińskiej z 1992 r.) i *Environmental Impact Assessment* (EIA), czyli zasadą oceny oddziaływania na środowisko, która ma istotne znaczenie przy planowaniu działalności mogącej wywierać ujemny wpływ na środowisko.

### **Żegluga i transport morski**

Zanieczyszczenia mają poważny wpływ na środowisko morskie<sup>61</sup>. Dostają się do mórz i głębi oceanicznych z różnych źródeł. Wśród rozwiązań konwencyjnych na szczególną uwagę zasługuje Konwencja MARPOL. Zawiera ona wiele standardów technicznych, które musi spełnić statek w zakresie bezpieczeństwa, żeby mógł być dopuszczony do żeglugi, mając na uwadze ochronę środowiska morskiego przed zanieczyszczeniami (art. 5, pkt 2). Konwencja ta nakłada na państwa – strony obowiązki w zakresie wyposażenia portów w urządzenia odbiorcze dla pozostałości po substancjach niebezpiecznych (aneks II, przepis 7 i aneks I, przepis 10). Standardy konstrukcyjne zawarte w Konwencji MARPOL są gwarancją ochrony wód przed zanieczyszczeniami, np. obowiązek posiadania przez statek przewożący substancje niebezpieczne zbiorników oddzielnego balastu, system gazu wewnętrznego czy zbiorników czystego balastu, celem zapobiegania zrzutom do morza substancji mogących spowodować zanieczyszczenie. MARPOL nakłada na państwa – strony konwencji obowiązek wyposażenia portów w urządzenia techniczne do odbioru ze statków pozostałości ładunkowych po substancjach niebezpiecznych (aneks II, przepis 7 i aneks I, przepis 10).

Ochrona morza przed zanieczyszczeniami nie może koncentrować się tylko na zanieczyszczeniach wypadkowych spowodowanych przez statki. Dlatego też Konwencja MARPOL<sup>62</sup> wprowadziła standardy ochronne dla wód morskich, zgodnie z zasadą prewencji, jak zakaz zrzutu w obszarach specjalnych<sup>63</sup>, ustanawiając na pozostałych obszarach standardy ochronne. Obszar specjalny jest terminem obejmującym swoim zakresem obszary morskie, w stosunku do

---

<sup>61</sup> „A Sea of Troubles”, GESAMP, Reports and studies, Nr 70, 2001.

<sup>62</sup> Konwencja MARPOL zastąpiła Konwencję OILPOL z 1954 r., o czym mówi art. 9 ust 1: „Niniejsza konwencja, po jej wejściu w życie, zastąpi międzynarodową konwencję o zapobieganiu zanieczyszczeniu morza olejami z 1954 roku wraz z poprawkami, które są obowiązujące dla Stron tamtej konwencji”.

<sup>63</sup> *Międzynarodowa konwencja o zapobieganiu zanieczyszczenia morza przez statki z 1973 r.*, Gdańsk – Szczecin 1974, Aneks III, s. 116. Niniejsza definicja obszaru specjalnego znajduje się w prawie I „Przepisy zapobiegania zanieczyszczeniom olejami”, Aneks I „Przepisy kontroli zanieczyszczenia przez przewożone luzem szkodliwe substancje ciekłe”, Aneks II, Prawidło „Zapobieganie zanieczyszczenia morza śmieciami”, Aneks V Konwencja MARPOL do obszarów specjalnych zalicza m.in. Morze Bałtyckie. M. Kulesza, *Obszar specjalny jako prawny instrument ochrony i kształtowania środowiska naturalnego*, Studia Juridica, 1974, t. II, s. 61; T. Kurowska, *Obszar specjalny jako postać ingerencji administracji w sferę uprawnień właściciela nieruchomości gruntowej*, Studia Juridica Silesiana, 1979, Nr 6, s. 51 i nast.; J. Stelmasiak, *Instytucja strefy ochronnej jako prawny środek ochrony środowiska na tle planowania przestrzennego*, Wrocław 1984, s. 88–89; Z. Brodecki, *Morskie obszary chronione w Polsce*, (pr.zbior.), Gdańsk 1997, s. 37.



których, ze względu na uznane przyczyny techniczne związane z jego warunkami oceanograficznymi i ekologicznymi oraz ze względu na specyficzny ruch statków, wymaga się przyjęcia specjalnych obowiązkowych metod zapobiegania zanieczyszczaniu mórz olejami, innymi szkodliwymi substancjami ciekłymi, bądź też śmieciami pochodzącymi ze statków. Konstrukcja obszaru specjalnego jest niezależna od podziału administracyjnego<sup>64</sup>. Jej zasięg jest szerszy niż wyznaczają to granice problematyki ochrony i organizowania środowiska naturalnego – dotyczy ona gospodarowania przestrzenią w ogóle.

Konstrukcja nieszkodliwego zrzutu przyjęta w MARPOL nie opiera się na koncepcji o nieograniczonych możliwościach akumulacji zanieczyszczeń przez morze, lecz na pojemności środowiska<sup>65</sup>. Pojemność środowiska jest zróżnicowana w zależności od akwenu. Utrzymanie zrzutów na poziomie zrzutu nieszkodliwego nie daje wystarczającej gwarancji ochrony środowiska morskiego przed zanieczyszczeniami. To przekonanie przyczyniło się do stworzenia koncepcji obszarów specjalnych, mającej swoje uregulowanie w Konwencji MARPOL. Według tej konwencji prawo do nieszkodliwego zrzutu jest wyjątkiem od zasady. Zasadą jest, że zrzut jest zakazany, jeżeli nie spełnia standardów ochronnych<sup>66</sup>.

## Rybołówstwo

Morze otwarte jest od lat obszarem intensywnego rybołówstwa<sup>67</sup>. Stopień oddziaływania zniszczeń, jaki powoduje „wolne rybołówstwo” w środowisku morskim porównuje się do *forest clear-cutting* – wycinki lasów pacyficznych<sup>68</sup>. Zachowanie żywych zasobów morza pełnego i gospodarowanie nimi uregulowane zostało w artykułach 116–119 UNCLOS. Krokiem naprzód jest wejście w życie w 2002 r. UNFSA (*UN Fish Stock Agreement*) – porozumienia, które ustanowiło ramy dla powoływania organizacji regionalnych do spraw zarządzania połowami, takich jak RFMO, w celu ochrony i zarządzania gatunkami migrującymi i wysoce migrującymi<sup>69</sup>.

---

<sup>64</sup> J. Starościk, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1975, s. 227; A. Wasilewski, *Prawo gospodarowania zasobami przyrody a ochrona środowiska*, Krakowskie Studia Prawnicze, 1977, nr 10, s. 66–67.

<sup>65</sup> Koncepcja pojemności środowiska oznacza zdolność środowiska do akumulacji określonej ilości i określonego rodzaju substancji niebezpiecznych, bez wywoływania szkodliwych zmian w środowisku. R. Paczuski, *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 1996, s. 124–126.

<sup>66</sup> Zakaz zrzutu oleju ma charakter względny. Zakaz odnosi się do zrzutów oleju przewożonego, dokonywanych na obszarach specjalnych i położonych w odległości mniejszej niż 50 mil morskich od najbliższego brzegu, a nie obejmuje zrzutów oleju eksploatacyjnego, nawet na obszarach specjalnych.

<sup>67</sup> Zob. raport FAO „The State of World Fisheries and Aquaculture 2002”, część poświęcona 116 gatunkom oceanicznym. Dane mówią, że połowy potroiły się: od 1976 r., kiedy poławiano 3 mln ton do 8,5 mln ton w 2000 r.

<sup>68</sup> Por. L. Watling, E.A. Norse, *Disturbance of the seabed by mobile fishing gear: a comparison forest clear-cutting*, Conservation Biology, 1998.

<sup>69</sup> Por. aneks I do UNCLOS.

Odrębną od rybołówstwa grupę problemów stanowi wydobywanie minerałów i pozyskiwanie energii. Międzynarodowa Organizacja Dna Morskiego (*International Seabed Authority* – ISA) jest odpowiedzialna za nadzorowanie działalności wydobywczej minerałów w „Obszarze”. Szczególnie narażone na zniszczenie, ze względu na chęć pozyskiwania energii oraz na turystykę, są podwodne ujścia hydrotermalne.

### Zanieczyszczenia z lądu

Zintegrowane zarządzanie jest metodą rozwiązywania problemów wodnych i jako takie, a nie zasada prawa międzynarodowego, zostało usankcjonowane przez społeczność międzynarodową<sup>70</sup>. Konwencja o ochronie i użytkowaniu transgranicznych dróg wodnych i międzynarodowych jezior z 1992 r. zobowiązuje państwa – strony do zawierania dwustronnych lub wielostronnych umów lub innych porozumień, które zapewnią utworzenie wspólnych organów odpowiedzialnych za szeroko rozumiane zadania w dziedzinie ochrony środowiska<sup>71</sup>. Zlewisko uznawane jest za integralną całość, a jego wody podlegają wspólnocie lub są dzielone pomiędzy państwa na podstawie umów, równoległe z tworzeniem międzynarodowego mechanizmu opracowywania i wprowadzania wspólnej polityki wodnej w takim zlewisku. Należy jednak ustalić, czy podstawą prac będzie przyjęcie koncepcji „drogi wodnej” czy koncepcji szerszej – „dorzecza”. Wskazuje się też na trzecią możliwość – uznania międzynarodowego charakteru systemu rzecznego w oparciu o transgraniczne skutki wszelkich działań państw położonych w danym dorzeczu. Zintegrowana gospodarka zlewiskami jest sposobem realizacji zasady zrównoważonego rozwoju w gospodarce wodnej<sup>72</sup>. Ilość i jakość wód zależy od stanu środowiska przyrodniczego i sposobu użytkowania obszaru zlewni, a w szerszym ujęciu – zlewiska<sup>73</sup>.

<sup>70</sup> Zob. Plan Działania dla Środowiska Człowieka, Sztokholm 1972, UN Doc. A/Conf.48/14/Rev.1, Rec.51; Raport Konferencji Wodnej Narodów Zjednoczonych, Mar del Plata, 14–15 marca 1977; zob. szerzej O. McIntyre, *Załącznik 1 „Rozwój koncepcji dorzecza w prawie międzynarodowym”*. [w:] Dyrektywa 2000/60/WE..., s.17–22.

<sup>71</sup> Zob. O. McIntyre, *The Emergence of an „Ecosystem Approach” to the Protection of International Watercourses under International Law*, Review of European Community and International Environmental Law, 2004, 13(1), s. 1–14.

<sup>72</sup> [www.ine-isd.org.pl](http://www.ine-isd.org.pl)

<sup>73</sup> Państwa członkowskie zostały zobowiązane do wyróżnienia obszarów chronionych, takich jak obszary przeznaczone: dla ujęć wody przeznaczonej do konsumpcji; dla ochrony gatunków wodnych w znaczeniu ekonomicznym; wody do celów rekreacyjnych (łącznie z obszarami przeznaczonymi jako wody do kąpieli zgodnie z dyrektywą 76/160/EWG); obszary wrażliwe na substancje biogenne obejmujące strefy podatne zgodnie z dyrektywą o azotanach 91/676/EWG oraz tereny wrażliwe zgodnie z dyrektywą o oczyszczaniu ścieków z terenów zurbanizowanych; obszary przeznaczone dla ochrony środowiska żywnościowego lub gatunków, w miejscach gdzie utrzymanie lub polepszenie stanu wody jest ważnym czynnikiem ich ochrony, i takie które obejmują odpowiednie miejsca wyznaczone zgodnie z dyrektywą o środowisku ożywionym i dyrektywą o ptakach 76/409/EWG. Sporządza się programy działania w oparciu o dane, których dostarcza system monitoringu. Programy działania powinny stać się elementem wykorzystywanym przy tworzeniu planów zlewniowych. Zadaniem państw członkowskich jest też podejmowanie działań zapobiegających zanieczyszczeniom awaryjnym.

Istotny wpływ na poprawę jakości wód ma zrównoważona gospodarka na terenach rolniczych, w dolinach rzek<sup>74</sup>.

Wśród umów międzynarodowych stanowiących podstawę do tworzenia sieci HSMPA należy wymienić: Konwencję o prawie morza UNCLOS<sup>75</sup>, Konwencję o zapobieganiu zanieczyszczeniu morza przez statki MARPOL 1973/1978 z załącznikami I, II, V<sup>76</sup>, Konwencję o bioróżnorodności z 1992 r.<sup>77</sup>, Konwencję o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego z 1992 r. – Konwencja helsińska<sup>78</sup>, Konwencję o obszarach wodno-błotnych – Konwencja ramsarska z 1971 r.<sup>79</sup>, Konwencję o ochronie światowego dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego – Konwencja paryska z 1972 r.<sup>80</sup>, Konwencję o ochronie wędrownych gatunków dzikich zwierząt – Konwencja bońska z 1979 r.<sup>81</sup>, porozumienie ASCOBANS z 1991 r.<sup>82</sup>, Konwencję o ochronie środowiska północno-wschodniego Atlantyku (OSPAR)<sup>83</sup> oraz inne umowy, zwłaszcza te o charakterze regionalnym.

---

<sup>74</sup> We Wspólnocie Europejskiej wprowadzanie wynikających z rozporządzenia WE 1257/1999 programów agrosrodowiskowych sprzyja zmniejszeniu dopływu zanieczyszczeń i wzmocnieniu procesów oczyszczania rzek. Plany zarządzania dorzeczami (*River Basin Management Plans-RBMP*) są sporządzane dla umożliwienia dokonania oceny efektywności kosztowej środków zaradczych oraz efektów przepisów, a także stanowią informację i ułatwiają społeczności zarządzanie zasobami wodnymi. W celu zarządzania zasobami wodnymi państwa członkowskie zostały zobowiązane do wyznaczenia dorzeczy opierając się na naturalnych granicach geograficznych i hydrologicznych oraz zawrzeć je w Okręgach Dorzeczy (*River Basin Districts – RBD*). Konstrukcja ta obejmuje m.in. morza terytorialne państw członkowskich.

<sup>75</sup> Tekst konwencji opublikowano w Polsce w 2002 r., Dz.U. Nr 59, poz. 543.

<sup>76</sup> Polska ratyfikowała Konwencję o zapobieganiu zanieczyszczeniu morza przez statki (MARPOL) w 1987 r., Dz.U. z 1987 r., Nr 17, poz. 101.

<sup>77</sup> Polska ratyfikowała Konwencję o różnorodności biologicznej (CBD) w 1995 r., Dz.U. z 1995 r., Nr 118, poz. 565. Polska ratyfikowała również protokół kartageński o bezpieczeństwie biologicznym do konwencji o różnorodności biologicznej, Dz.U. z 2004 r., Nr 215, poz. 2201.

<sup>78</sup> Polska ratyfikowała konwencję z 1992 r. o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego (Konwencja helsińska) w 1999 r.; tekst konwencji w Dz.U. z 2000 r., Nr 28, poz. 346.

<sup>79</sup> Polska ratyfikowała konwencję z 1971 r. o obszarach wodno-błotnych mających znaczenie międzynarodowe, zwłaszcza jako środowisko życiowe ptactwa wodnego (Konwencja ramsarska) w 1978 r., Dz.U. z 1978 r., Nr 7, poz. 24,25.

<sup>80</sup> Polska ratyfikowała Konwencję o ochronie światowego dziedzictwa w 1976 r., Dz.U. z 1976 r., Nr 32, poz. 190.

<sup>81</sup> Polska ratyfikowała konwencję z 1979 r. o ochronie wędrownych gatunków dzikich zwierząt (Konwencja bońska) w 1996 r.; tekst konwencji w Dz.U. z 2003 r., Nr 2, poz. 17.

<sup>82</sup> Polska ratyfikowała porozumienie z 1992 r. o ochronie małych waleni Morza Północnego i Bałtyku (ASCOBANS) w 1996 r.; tekst porozumienia w Dz.U. z 1999 r., Nr 96, poz. 1108.

<sup>83</sup> Konwencja o ochronie środowiska północno-wschodniego Atlantyku (OSPAR) z 22.09.1992 r., weszła w życie w 1998 r. Aneks V do konwencji OSPAR nosi tytuł „Ochrona i zachowanie ekosystemów i różnorodności biologicznej obszarów morskich; tekst konwencji i aneksów: [www.ospar.org](http://www.ospar.org)

## 5. DZIAŁALNOŚĆ ORGANIZACJI MIĘDZYNARODOWYCH

### 5.1. IDEA UTWORZENIA SIECI OBSZARÓW CHRONIONYCH MORZA OTWARTEGO

Światowy Fundusz Ochrony Przyrody – WWF (*World Wide Fund for Nature*), Międzynarodowa Unia Ochrony Przyrody – IUCN (*International Union for Conservation of Nature*) i Światowa Komisja Ochrony Przyrody – WCPA (*World Commission on Protected Areas*) są przekonane, że idea tworzenia obszarów chronionych na morzu otwartym to idea, której „czas już nadszedł”<sup>84</sup>. ICUN pełni przewodnią rolę w rozwoju i wprowadzaniu morskich obszarów chronionych, szczególnie poprzez prace WCPA. W efekcie tych prac idea ochrony morza otwartego skupiła ekspertów i różne gremia na całym świecie. W 1988 r. IUCN za przewodni cel przyjęło zapewnienie, restytucję, „mądre korzystanie”, zrozumienie i „czerpanie przyjemności” z morskich obszarów jako dziedzictwa ludzkości poprzez utworzenie globalnego systemu ochrony morskich obszarów przed niszczącą działalnością człowieka i poprzez zarządzanie zgodnie z zasadą Światowej Strategii Ochrony<sup>85</sup>. Cel ten został powtórzony w 1994 r. w rezolucji IUCN<sup>86</sup>.

Ważnym krokiem było podjęcie rezolucji w 2000 r. na Światowym Kongresie Ochrony w Ammanie. Wzywa ona rządy państw, organizacje międzynarodowe i organizacje pozarządowe do integracji w działaniu i pracach podejmowanych w zakresie tworzenia mechanizmów prawnych do identyfikacji w obszarze morza otwartego takich miejsc, które powinny zostać objęte ochroną. W 2001 r. WWF, WCPA i IUCN dały impuls do opracowania raportu zatytułowanego „Status zasobów naturalnych morza otwartego” (*The Status of Natural Resources on the High Seas*), odnoszącego się do aspektów prawnych i politycznych w zakresie ochrony zasobów naturalnych morza otwartego, a w szczególności podstaw do tworzenia obszarów chronionych poza jurysdykcją państw. Dostrzeżono więc potrzebę ochrony mórz i oceanów znajdujących się poza jurysdykcją państw. Stanowią one 64% powierzchni wszystkich akwenów morskich i 50% powierzchni ziemi<sup>87</sup>.

W 2001 r. w Vilm w Niemczech odbyło się spotkanie ekspertów IUCN, na którym rozważano aspekty prawne i naukowe HSMPA jako narzędzia poprawy ochrony różnorodności biologicznej i ekosystemów mórz znajdujących się poza jurysdykcją państw. Spotkanie to stało się punktem wyjścia do podejmowania odpowiednich działań, między innymi dlatego, gdyż jednoznacznie ustalono,

---

<sup>84</sup> *Towards a Strategy for High Seas Protected Areas...*, Malaga 2003.

<sup>85</sup> Por. G. Keller, *An Action Plan for High Seas Marine Protected Areas, Outcome of the Workshop in Malaga, Spain, May 2003*, s. 1–9.

<sup>86</sup> Zalecenie IUCN 19.46 z 1994 r., Resolutions and Recommendations. 19<sup>th</sup> Session of the General Assembly of IUCN – The World Conservation Union, Buenos Aires, 17-26.02.1994, IUCN Gland 1994.

<sup>87</sup> Zob. *Towards a Strategy for High Seas...*, s. 3.

że: UNCLOS przewiduje ramy prawne dla działań skierowanych na ochronę bioróżnorodności i innych składników środowiska morskiego morza otwartego; wszelkie mechanizmy i procedury dotyczące mórz otwartych muszą respektować prawa podmiotów posiadających legitymację do korzystania z zasobów tego obszaru; musi być zachowana równowaga tych praw wobec obowiązku ochrony i zachowania rzadkich i wrażliwych ekosystemów i ochrona żywych zasobów; osiągnięcie pełnego efektu i konsultacje dotyczące środków oceny powinny skupiać wszystkie właściwe państwa nadbrzeżne i państwa korzystające – tzw. „użytkowników”. Podkreślono również, jak ważną rolę przy wprowadzaniu do problematyki HSMMPA spełnia edukacja prawników zajmujących się prawem międzynarodowym, w zakresie samego pojęcia i treści jaką w sobie zawiera. W efekcie prac tego ciała opracowano prawne, polityczne i instytucjonalne cele odpowiednio do możliwości ich ustanowienia w obszarze morza otwartego<sup>88</sup>.

Zdecydowanym przełomem było jednak spotkanie w Maladze w 2003 r., w którym udział wzięło trzydziestu dziewięciu wybitnych specjalistów zajmujących się różnymi aspektami ochrony morza otwartego. Spotkanie to stanowiło pierwszy krok w kierunku „implementacji” HSMMPA, który przybrał formę uzgodnienia działań zmierzających do utworzenia sieci obszarów chronionych na morzu otwartym. Utworzenie jednego lub kilku HSMMPA jako *test cases* w celu zdobycia doświadczeń w zakresie wyznaczania takiego obszaru, „ureczywistnienia” i wprowadzenia w życie, znalazło się wśród konkluzji spotkania. Podkreślono także, że wsparciem dla wszystkich podejmowanych działań jest dostęp do informacji, „sieciowość”, świadomość wagi problemów, wsparcie prawne polegające na wykorzystaniu opinii rekomendowanych ekspertów, np. w celu wskazania luk prawnych i koniecznych działań niezbędnych do ich usunięcia; wsparcie technologiczne oraz naukowe, a także budowanie świadomości społecznej i edukacja.

W marcu 2003 r. na spotkaniu SBSTTA (*Subsidiary Body on Scientific Technical and Technological Advice*) stwierdzono, że zaistniała pilna potrzeba tworzenia przybrzeżnych morskich obszarów chronionych i znajdujących się poza jurysdykcją państw, zgodnie z prawem międzynarodowym i w oparciu o informacje uzyskane z badań naukowych<sup>89</sup>. Podsumowania problematyki HSMMPA dokonano na spotkaniu Carins w Australii w czerwcu 2003 r.

---

<sup>88</sup> K. Gjerde, *Summary report of the Vilm Expert Workshop on Managing risks to Biodiversity and the Environment on the High Sea, Including tools such as marine Protected Areas – Scientific Requirements and Legal Aspects*, Isle of Vilm, 27.02.-04.03.2001, s. 1–9; “The status of natural resources on the high-seas; An environmental perspective, Legal and political considerations”, An independent study conducted by: The Southampton Oceanography Center and A. CH. De Fontaubert, WWF, WCPA, IUCN Gland, Switzerland and Cambridge 2001, s. 1–92.

<sup>89</sup> K. Gjerde, Ch. Breide, *T-R tome, Report on the IUCN, WCPA and WWF High Seas Marine Protected Areas Workshop, 8<sup>th</sup> meeting of the subsidiary Body on Scientific Technical and Technological Advice, SBSTTA to the Convention on Biological Diversity*, Montreal, Kanada, 10–14.03.2003 r.; “Marine and Coastal Biodiversity: Review, Further Elaboration and Refinement of the Programme of work: Marine and Coastal protected areas”, UNEP/CBD/SESTTA/8/L.11/para. 19–20.

Wyróżniono na nim i opisano te składniki morza otwartego i głębi oceanicznych, które należy objąć ochroną ze względu na zagrożenie wyginieciem, zniszczenie, rzadkość czy wrażliwość. Zaliczono do nich: ujścia hydrotermalne (*hydrothermal vents*), rowy głębinowe (*deep-sea trenches*), polimetaliczne buły (*polimetalic nodules*), hydraty (*gas hydrates*), podwodne skały, głębinowe rafy koralowe, podwodne kaniony, gatunki ptaków morskich, gatunki migrujące i wysoce migrujące ryb oraz walenie<sup>90</sup>. Morskie obszary chronione na morzu otwartym i morskie obszary chronione stały się kluczowymi zagadnieniami podjętymi w debatach toczących się w 2003 r. na Światowym Kongresie Parków IUCN. W efekcie opracowano dokument pt. „Dziesięcioletnia Strategia Morskich Obszarów Chronionych na Morzu Otwartym” (*Ten Year High Seas Strategy: a ten-year strategy to promote the development of global representative system of high seas marine protected area network*)<sup>91</sup>.

## 5.2. HMPA W DOKUMENTACH MIĘDZYNARODOWYCH

Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w rezolucji „Ocean i prawo morza” z grudnia 2002 r.<sup>92</sup> w części XI. „Środowisko morskie zasoby morskie i rozwój zrównoważony” wskazuje na potrzebę globalnego raportowania (pkt 45). Wzywa państwa do popierania zachowania i zarządzania oceanami zgodnie z rozdziałem 17 agendy 21 i innych właściwych instrumentów międzynarodowych, do rozwoju i ułatwienia korzystania z różnych metod i środków łącznie z podejściem ekosystemowym, eliminacją niszczących praktyk rybackich, ustanowieniem morskich obszarów chronionych w duchu prawa międzynarodowego i w oparciu o wiedzę naukową, a także do tworzenia sieci MPAs do 2012 r. i obszarów czasowo-zamkniętych w celu ochrony, właściwego korzystania z obszarów na styku ląd – morze. Rezolucja ta nawołuje również do zintegrowanego zarządzania morskimi i przybrzeżnymi obszarami, uważając je za sektory kluczowe (pkt 53). Ponadto rezolucja mówi o nowym zagadnieniu, jakim jest zachowanie i zarządzanie bioróżnorodnością mórz, szczególnie zasobów znajdujących się na dnie oceanów<sup>93</sup>.

<sup>90</sup> Zob. *The status of natural resources on the high-sea: environment, legal and political consideration*, Carins, Australia, czerwiec 2003, s.1.

<sup>91</sup> Zob. „Ten-Year High Seas Marine Protected Area Strategy: A ten-year strategy to promote the development of a global representative system of high seas marine protected area networks”; Summary Version, as agreed by Marine Theme participants at the 5<sup>th</sup> World Parks Congress, Durban, South Africa, 8-17.09.2003 r..

<sup>92</sup> UN General Assembly, A/57/L.48, Rev.1 grudzień 2002 r.

<sup>93</sup> Z prawnego punktu widzenia zarządzanie środowiskiem funkcjonuje w ramach dwóch płaszczyzn: instytucjonalnej i formalnoprawnej. Płaszczyzna instytucjonalna obejmuje wszystkie rządowe i pozarządowe organizacje i instytucje międzynarodowe, które prowadzą działania w sferze środowiska, lub których działalność wywiera określone skutki na środowisko. Jednym z najistotniejszych problemów są kwestie finansowania zrównoważonego rozwoju. Cała problematyka kosztów polityki ekologicznej i redukcji zanieczyszczeń opiera się na następujących zasadach dotyczących ponoszenia tych kosztów: zasadzie „zanieczyszczający płaci”, „poszkodowany płaci” (użytkownik płaci), zasadzie wspólnej odpowiedzialności, zasadzie równego podziału odpowiedzialności.

Wspomniana rezolucja ZONZ zachęca odpowiednie organizacje międzynarodowe, takie jak Organizacja ds. Żywności i Rolnictwa (FAO), Międzynarodowa Organizacja Hydrograficzna, Międzynarodowa Organizacja Morska (IMO), Międzynarodowa Organizacja Dna Morskiego, UNEP, Światowa Organizacja Meteorologiczna, Sekretariat Konwencji o bioróżnorodności i Sekretariat Narodów Zjednoczonych ds. oceanów i prawa morza oraz przy współudziale regionalnych i subregionalnych organizacji rybackich, do pilnego rozważenia sposobów integracyjnego i udoskonalonego na gruncie naukowym zarządzania ryzykiem bioróżnorodności morskiej skał morskich i pewnych innych podwodnych form (pkt 56). Sformułowania, którymi posłużono się w rezolucji nasuwają wiele pytań. Jak zdefiniować bioróżnorodność mórz otwartych i skał morskich? Jak należy rozumieć zintegrowane zarządzanie obszarami mórz otwartych i doskonalenie tego zarządzania?

Różnorodność biologiczna mórz otwartych to pojęcie, które można definiować na wiele sposobów. Można oprzeć się na definicji z konwencji o bioróżnorodności z 1992 r., która mówi, że bioróżnorodność to „różnicowanie wszystkich żywych organizmów pochodzących *inter alia*, z ekosystemów lądowych, morskich i innych wodnych ekosystemów oraz zespołów ekologicznych, których są one częścią. Dotyczy to różnorodności w obrębie gatunku, pomiędzy gatunkami oraz ekosystemami” (art. 2). Ważnym dokumentem jest „strategia dziesięcioletnia” poświęcona globalnemu rozwijaniu systemu ochrony obszarów morskich morza otwartego w formie sieci<sup>94</sup>. Przeszkodą w tworzeniu sieci HSMPA jest brak właściwego organu kompetentnego do ustanowienia obszarów chronionych na morzu otwartym.

### 5.3. POTENCJALNE HSMPA

Josephine Bank położna jest na morzu otwartym w sektorze obowiązywania Konwencji OSPAR, gdzie żadne środki ochrony nie zostały podjęte pomimo, że Szczyt w Johannesburgu (WSSD) w 2002 r. wyraźnie wskazał na konieczność podejmowania działań w celu utrzymania produktywności i bioróżnorodności wrażliwych obszarów morskich położonych w granicach jurysdykcji państw oraz położonych poza jej granicami. Ustalenia z Johannesburga obligują niejako państwa do postępu w wymienionych kwestiach i to w określonym czasie – do 2010 r. oraz do ustanowienia – do 2012 r. właściwej współpracy sieciowej MPA. *Plan of Implementation* przyjęty przez WSSD został zaaprobowany w rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ A/57/L.48, gdzie położono nacisk na

---

<sup>94</sup> Ten-Year High Seas Marine Protected Area Strategy: A ten-year strategy to promote the development of a global representative system of high seas marine protected area networks, Summary Version as agreed by Marine Theme participants at the 5th World Parks Congress, Durban, South Africa, 8–17.08.2003, ICUN, WWF, WCPA, s. 1–6.

skoordynowane działania w celu ochrony skał morskich i innych wrażliwych siedlisk (*benethic habitats*).

Rainbow vent field położone jest w obszarze morza otwartego objętego działaniem Konwencji OSPAR. Regionalny mechanizm konwencji o różnorodności biologicznej opiera się na aneksie V Konwencji OSPAR. Pomimo tego żadne środki zachowawcze nie zostały podjęte w obszarze wód międzynarodowych przez 15 państw – stron Konwencji OSPAR, przekazanych im do ustanowienia spójnej sieci współpracy MPA w obszarze obowiązywania konwencji OSPAR przed 2010 r. łącznie z morzem otwartym. Podobnie WSSD w 2002 r. poparł ideę ustanowienia sieci MPA do 2012 r. i podejmowania działań na płaszczyźnie regionalnej i globalnej w celu zapewnienia bioróżnorodności. Zgodnie z konwencją o prawie morza, państwa są odpowiedzialne za ochronę i zachowanie wrażliwych i rzadkich ekosystemów oraz siedlisk, gatunków zagrożonych, a także innych form życia w środowisku morskim. Zgodnie z artykułem 162 ust. 2(x) Konwencji o prawie morza, Rada Międzynarodowej Organizacji Dna Morskiego nie zatwierdza obszarów do eksploatacji przez kontrahentów lub przez przedsiębiorstwo w sytuacjach, gdy występują istotne oznaki wskazujące na ryzyko powstania poważnej szkody w środowisku morskim.

Rockall Bank to kolejny obszar objęty zakresem obowiązywania Konwencji OSPAR. Konwencja o prawie morza, zgodnie z zasadą wolności mórz, pozwala na eksploatację żywych zasobów tego morza. Na szczycie Rio+10 w Johannesburgu w 1992 r. (WSSD) i we wspomnianej rezolucji Narodów Zjednoczonych z 2002 r. podkreślano, że nadszedł już czas na podjęcie przez społeczność międzynarodową działań zmierzających do rozwoju programów zabezpieczających różnorodność biologiczną mórz, a w szczególności wrażliwych ekosystemów, właśnie takich jak *Rockall Bank*, poprzez środki gwarantujące eliminowanie niekorzystnych i niszczących praktyk rybackich i ustanowienia MPA.

## 6. WNIOSKI

Prawo międzynarodowe publiczne, stanowiące podstawę tworzenia morskich obszarów chronionych jest mozaiką różnych instrumentów (umów, programów działania, strategii, memorandumów, itd.) o charakterze globalnym oraz regionalnych, wiążących i niewiążących. Korzystanie z morza otwartego zostało w prawie międzynarodowym uregulowane generalnie w oparciu o zasadę współpracy państw i nie obowiązuje żadna regulacja zakazująca ustanawiania MPA, które są sprawdzonym przykładem dla budowania sieci HSMPA. Koncepcja MPA odniosła sukces dzięki elastycznemu, zintegrowanemu zarządzaniu przy pomocy odpowiednich narzędzi i ochronie zasobów



przy jednoczesnym korzystaniu z nich<sup>95</sup>. Prace poprzedzające utworzenie obszaru chronionego na morzu otwartym mogą skupić się na przykład na jednym lub kilku działaniach, takich jak moratorium, którego przedmiotem może być ekosystem skały podwodnej, zasobów ryb i innych gatunków zamieszkujących jej otoczenie, zgodnie z zasadą przezorności, dopóki nie zostanie wprowadzony system zarządzania. Prawnomiędzynarodowa ochrona obszaru morza otwartego znajduje swoje potwierdzenie w odpowiednich postanowieniach Konwencji o prawie morza z 1982 r., Konwencji o różnorodności biologicznej, rozdziale 17 agendy 21, koncepcji PSSA opracowanej przez IMO, UNEP *Regional Seas Programmes*, zasady ochrony obszarów morskich ICUN oraz wielu umów międzynarodowych o charakterze regionalnym.

Koncepcja HSMPA nie opiera się na objęciu mórz i głębi oceanicznych zrównoważonym, „zamkniętym” zarządzaniem, lecz na zespole instrumentów, które pozwolą osiągnąć równowagę pomiędzy zachowaniem i ochroną a korzystaniem z tych obszarów. HSMPA dzięki odpowiedniemu zarządzaniu jest formą ochrony ekosystemów i gatunków szczególnie zagrożonych. Koncepcja ta pozwala rozwijać świadomość i czyni pojęcie bioróżnorodności bardziej rozpoznawalnym, chociażby poprzez skupienie się na zagrożeniach, którymi w odniesieniu do morza otwartego i głębi oceanicznej są: nielegalne, nieuregulowane i nieobjęte raportami połowy, niszczenie siedlisk przez trawlerzy, wydobywanie minerałów, żegluga, zanieczyszczenia morskie, eksploatacja i eksploracja „Obszaru”.

## PROTECTED MARINE AREAS ON THE HIGH SEAS (Summary)

*Threats stemming from global problems and their solutions are at the center of attention in the international community. Their complex character induces the necessity of co-operation at all levels from countries to international organizations as well as non-governmental organizations. Co-operation involves all levels - regional, sub-regional, and international. One recent form of this type of international co-operation regards the network of protected marine areas on the high seas. The protection of seas and oceans and the bottom and underground of the high seas as well as in situ resources requires*

---

<sup>95</sup> Workshop on the governance of the high-seas biodiversity conservation, Cairns, Australia 16–20.06.2003, The status of natural resources on the high-seas: environment, legal and political considerations, WWF 2003.

*solutions based on two fundamental concepts: the common heritage of humanity and the doctrine of the freedom of the seas.*

*International public law, which is the basis for the creation of protected marine areas, is a mosaic of different instruments, such as agreements, action programs, strategies, and memorandums, which are both global and regional in character. The use of the high seas is regulated in international law based on the principle of co-operation among countries and no regulations ban the creation of protected marine areas. The concept of protected marine areas has been successful due to flexible, integrated management with appropriate tools and the simultaneous protection and exploitation of resources.*

*International legal protection of high sea areas is confirmed by the appropriate resolutions of the UN Convention on the Law of the Sea of 1982, the convention on biodiversity - chapter 17 of Agenda 21, the principle of protection of marine areas of the World Conservation Union, and many international agreements of regional character.*

*The concept of the protection of high sea areas is based on a set of instruments that facilitate equilibrium between the maintenance and protection and the exploitation of these areas. It is a form of protection for especially endangered ecosystems and species. It focuses on threats, which in the case of the high seas and ocean depths, include illegal catches, the destruction of habitats by trawlers, mineral excavation, shipping, marine pollution, and the exploitation and exploration of the 'area'.*