

JANUSZ SYMONIDES

## PROBLEMY I KONTROWERSJE DOTYCZĄCE IMPLEMENTACJI I INTERPRETACJI KONWENCJI O PRAWIE MORZA W KWESTIACH WOLNOŚCI ŻEGLUGI W ARKTYCE

*Zmiany klimatyczne i ocieplanie Arktyki otwierają nowe możliwości dla rozwoju żeglugi międzynarodowej w tym regionie. Obecnie są dwie trasy skracające znacznie odległość między Oceanem Atlantyckim i Pacyfikiem w porównaniu z połączeniami przez Kanał Panamski i Sueski. Jedna z tych tras, nazywana Przejściem Północno-Zachodnim, przebiega przez archipelag kanadyjski, a druga – Północna Droga Morska przebiega wzdłuż wybrzeży syberyjskich. Korzystanie z nich przynosi znaczne skrócenie czasu podróży, daje oszczędności w zużyciu paliwa i tym samym oznacza mniejszą emisję gazów cieplarnianych. Czy regulacje ustawodawcze dotyczące statusu tych dróg morskich przyjęte przez Kanadę i Rosję są zgodne z postanowieniami konwencji o prawie morza z 1982 r. dotyczącymi wolności żeglugi? Czy mogą one być uznane za wewnętrzne drogi morskie? Czy zastosowanie linii prostych do wyznaczania linii podstawowej i granicy wewnętrznej morza terytorialnego zgodne jest z konwencją? Czy zagrożenia dla środowiska morskiego są wystarczającym uzasadnieniem ograniczenia wolności żeglugi w wyłącznej strefie ekonomicznej? Wątpliwości budzi również zbyt daleko idąca interpretacja art. 234. Stanowisko kanadyjskie i rosyjskie jest krytykowane przez USA i Unię Europejską. Żegluga międzynarodowa w Arktyce wraz z otwierającą się w dłuższej perspektywie nową możliwością przepływania przez biegun północny nie jest kwestią wewnętrzną państw nadbrzeżnych – jest to kwestia mająca znaczenie dla całej społeczności międzynarodowej, kwestia globalna, w której regulacji, we współpracy z IMO, mają prawo uczestniczyć wszystkie państwa, łącznie ze szczególnie zainteresowanymi tą możliwością krajami azjatyckimi.*

### WPROWADZENIE

Zmiany klimatyczne i wzrost temperatury prowadzi do zmniejszenia się pokrywy lodowej w Arktyce. O ile przed 2000 r. wynosiła ona od 8 do 6,3 mln km<sup>2</sup>, to w latach 2005–2010 zmniejszyła się wydatnie i obejmowała już tylko od 5,4 do 4,3 mln km<sup>2</sup>. Rekordowy wynik w pierwszej dekadzie XXI w.

odnotowano w 2007 r., kiedy wynosiła ona 4,3 mln km<sup>2</sup>. Jeszcze bardziej ustąpiły lody w 2012 r. – pokrywa lodowa skurczyła się do 3,4 mln km<sup>2</sup><sup>1</sup>.

Jakie konsekwencje niesie za sobą topnienie lodów w Arktyce? Są one wielorakie. Następują zmiany w środowisku morskim. Powstają nowe możliwości eksploatacji zasobów ropy i gazu oraz surowców mineralnych. Większe akweny wolne od lodów otwierają nowe możliwości dla rybołówstwa i pozyskiwania odnawialnych zasobów fauny i flory. Równocześnie powstaje zagrożenie dla różnorodności biologicznej istniejących ekosystemów oraz środowiska naturalnego. Zmiany klimatyczne w Arktyce otwierają nie tylko dostęp do ogromnych bogactw naturalnych, ale dają również nowe możliwości rozwoju żeglugi międzynarodowej w tym regionie.

Uwolnienie od lodów szlaków żeglugowych przez Arktykę stwarza szansę poważnego skrócenia połączeń morskich między Europą a Azją i Ameryką Północną. Umożliwia poważne oszczędności paliwa i co się z tym wiąże – zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych do atmosfery. Cienka pokrywa jednorocznego lodu otwiera większe możliwości żeglugi dla statków ze wzmocnieniem lodowym i to bez pomocy lodołamaczy. Pojawia się perspektywa rozwoju turystyki. W sytuacji, gdy świat, a przynajmniej niektóre jego regiony cierpią na brak dostępu do wody, na niedostatek wody pitnej, Arktyka może pomóc w rozwiązaniu tego problemu, będąc ogromnym rezerwuarem słodkiej wody. Prowadzone obecnie symulacje komputerowe dowodzą, że możliwy i opłacalny jest już transport gór lodowych do Afryki czy Europy, jak również przewóz wody pitnej tankowcami do regionów, w których występuje jej deficyt. Wszystkie państwa arktyczne uprawiają żeglugę przybrzeżną, prowadzą rybołówstwo i organizują ekspedycje naukowe. Dotyczy to zwłaszcza obszarów morskich wokół Grenlandii, przy wybrzeżu Ameryki Północnej i na Morzu Barentsa. Lody arktyczne nie sprawiały i nie sprawiają też kłopotów amerykańskim i rosyjskim łodziom podwodnym o napędzie nuklearnym, które swobodnie pływają pod pokrywą lodową.

Żegluga niesie jednak za sobą szereg zagrożeń. Pociąga ona za sobą niebezpieczeństwo zanieczyszczenia środowiska naturalnego, groźne zwłaszcza w przypadku tankowców i statków przewożących niebezpieczne ładunki. Podnosi poziom hałasu, zakłóca naturalne drogi migracji ssaków morskich, stwarza też groźbę zakłócania tradycyjnego stylu i sposobu życia ludów tubylczych w tak wrażliwym środowisku naturalnym. Czy są to jednak zagrożenia uzasadniające ograniczenie swobody żeglugi w Arktyce? Nie ulega wątpliwości, że zagrożenia te muszą być wzięte pod uwagę i uzasadniają działania zmierzające do zapobiegania im czy przynajmniej ich ograniczenia. Nie wydaje się jednak, by mogły one uzasadniać przekreślenie możliwości rozwijania żeglugi międzynarodowej w tym regionie.

---

<sup>1</sup> Arctic Snow and Ice Data Center, Arctic Sea Ice News & Analysis, 2010, 2011, 2012; S. Foucart, *La banquise arctique a fondu comme jamais cet été*, Le Monde, 20.09.2012.

Trzy trasy żeglugowe umożliwiają transarktyczną żeglugę i połączenie między Atlantykiem a Pacyfikiem. Są to **Przejście Północno-Zachodnie** u wybrzeży kanadyjskich, **Przejście Północno-Wschodnie** wzdłuż wybrzeży syberyjskich, nazwane obecnie **Północną Droga Morską**, oraz **połączenie transbiegunowe** poprzez biegun północny. Połączenia te umożliwiają i zasadniczo skracają drogę między Europą a zachodnim wybrzeżem Stanów Zjednoczonych i Kanady oraz między Europą a Azją w porównaniu z tradycyjnymi szlakami morskimi poprzez Kanał Panamski czy Sueski<sup>2</sup>.

Porównanie obecnych i perspektywicznych warunków, jakie stwarzają te trzy trasy żeglugowe, pozwala na postawienie tezy, że największe szanse wykorzystania do żeglugi międzynarodowej, do tranzytu między Europą a Azją w obu kierunkach ma Północna Droga Morska i to z kilku względów. O ile Przejście Północno-Zachodnie jest wykorzystywane do żeglugi tylko w okresie letnim i to głównie na północnym odcinku przez kanadyjskie i amerykańskie statki straży przybrzeżnej, o tyle Północna Droga Morska jest już używana przez cały rok, i to od wielu lat, na całej trasie przez statki rosyjskie. Rosja dysponuje największą flotą lodolamaczy, a od 1991 r. otworzyła tę drogę morską dla żeglugi międzynarodowej – statków pływających pod obcą banderą. Dysponuje też służbą meteorologiczną i hydrologiczną, a żegluga jest łatwiejsza w porównaniu z przepływem przez labirynt wysp kanadyjskich, znacznie gorzej opracowany kartograficznie. W dalszej kolejności wykorzystana może być trasa poprzez biegun północny, przy czym w porównaniu z Północną Droga Morską jej otwarcie dla żeglugi będzie opóźnione co najmniej o dekadę. Równoległe lub nieco później prawdopodobne jest wykorzystanie dla żeglugi międzynarodowej całego Przejścia Północno-Zachodniego.

**Państwa arktyczne wielokrotnie podkreślały, że kwestie prawnomiędzynarodowe dotyczące tego regionu powinny być rozwiązywane zgodnie z postanowieniami konwencji o prawie morza z 1982 r. (UNCLOS)**<sup>3</sup>. Z wyjątkiem Stanów Zjednoczonych są one jej stronami<sup>4</sup>. Konwencja reguluje żeglugę i określa wzajemne prawa oraz obowiązki państwa nadbrzeżnego i społeczności międzynarodowej w zależności od obszaru morskiego, na którym jest ona wykonywana. Z tego punktu widzenia na uwagę zasługują: wody wewnętrzne, morze terytorialne, cieśniny używane do żeglugi międzynarodowej, wyłączna strefa ekonomiczna wraz z pasem przyległym oraz morze otwarte.

<sup>2</sup> Długość żeglugi z Szanghaju do Rotterdamu wynosi 25 588 km przez Kanał Panamski, 19 530 przez Kanał Sueski, 16 100 przez Przejście Północno-Zachodnie, 15 793 przez Północną Drogę Morską i tylko 13 630 przez biegun północny.

<sup>3</sup> Przykładowo: *The Lullisat Declaration*, Arctic Ocean Conference, Llullisset, Greenland, 27–29.05.2008.

<sup>4</sup> Szersze omówienie kwestii przystąpienia USA do UNCLOS: J. Symonides, *Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza – w trzydzieści lat od jej przyjęcia*, Prawo Morskie 2012, t. XXVIII, s. 12–14. Stany Zjednoczone w pełni uznają wiążący charakter postanowień UNCLOS dotyczących wolności żeglugi.

**W przypadku wód wewnętrznych państwo nadbrzeżne ma całkowitą swobodę określania zasad wykonywania żeglugi przez inne podmioty.** Może wyrażać zgodę lub nie. Nieco inna jest sytuacja **na morzu terytorialnym**, które jest częścią terytorium państwa nadbrzeżnego, ale na którym, zgodnie z rozdziałem 3 UNCLOS, **statki wszystkich państw korzystają z prawa nieszkodliwego przepływu.** Przepływ taki nie może zagrażać pokojowi, porządkowi publicznemu lub bezpieczeństwu państwa nadbrzeżnego, zaś przepływający statek nie może podejmować działań określonych w 12 punktach w art. 19 konwencji. Szczegółowo jest też uregulowana możliwość wydawania ustaw i przepisów dotyczących nieszkodliwego przepływu. UNCLOS zawiera także postanowienia dotyczące sposobów wyznaczenia linii podstawowej stanowiącej wewnętrzną granicę morza terytorialnego.

Konwencja zawiera także **postanowienia dotyczące cieśnin używanych do żeglugi międzynarodowej. Obowiązuje w nich prawo przejścia tranzytowego.** Statki w tranzycie są zobowiązane do przechodzenia bez zwłoki, do powstrzymywania się od groźby użycia lub użycia siły i od wszelkich innych działań niezwiązanych z przepływem oraz muszą stosować się do powszechnie przyjętych przepisów międzynarodowych w sprawach bezpieczeństwa na morzu oraz zapobiegania zanieczyszczeniu. Państwa położone nad cieśninami nie powinny stawiać przeszkód przejściom tranzytowym. Ustawy i przepisy wydawane przez państwo położone nad cieśninami nie mogą pozbawiać, zakłócać lub hamować prawa przejścia tranzytowego<sup>5</sup>. W przeciwieństwie do prawa nieszkodliwego przepływu prawo przejścia tranzytowego nie wymaga, by łodzie podwodne przepływały po powierzchni z wywieszoną banderą. Jeśli chodzi o regulację żeglugi **w wyłącznej strefie ekonomicznej, to obowiązuje w niej wolność żeglugi, tak jak na morzu otwartym.** Stwierdza to wyraźnie art. 58 UNCLOS, przewidując, że w wyłącznej strefie ekonomicznej obowiązują art. od 80 do 115 (regulujące status morza otwartego), o ile nie są sprzeczne z częścią V konwencji traktującą o wyłącznej strefie ekonomicznej<sup>6</sup>. **Państwa nadbrzeżne nie mogą regulować żeglugi statków obcej bandery na morzu otwartym**, na którym obowiązuje całkowita jej wolność.

Stosowanie i interpretacja postanowień dotyczących żeglugi w konwencji o prawie morza stały się przedmiotem sporów i kontrowersji z powodu ustawodawstwa Kanady i Rosji, niezgodnego z postanowieniami konwencji, a ich zdaniem znajdującego uzasadnienie w art. 234.

---

<sup>5</sup> Art. 42 UNCLOS.

<sup>6</sup> Kwestie związane z regulacjami dotyczącymi żeglugi w konwencji o prawie morza omawiają szereg: M.H. Kozłowski, *Morskie prawo publiczne*, Gdynia 2010, s. 11 i nast.; Łukaszyk, *Międzynarodowe prawo morza*, Warszawa 1997; D. Pyć, *Prawo Oceanu Światowego, Res usus publicum*, Gdańsk 2011, s. 37 i nast.; J. Symonides, *Nowe prawo morza*, Warszawa 1986, s. 81 i nast., s. 89 i nast., s. 169 i nast., s. 273 i nast.

## 1. KONTROWERSJE DOTYCZĄCE STOSOWANIA ART. 234 KONWENCJI O PRAWIE MORZA

**Jedynym artykułem UNCLOS, który uwzględniła szczególną sytuację i wrażliwość środowiska morskiego Arktyki, jest przyjęty na III Konferencji Prawa Morza art. 234**, nazywany „arktycznym czy kanadyjskim wyłączeniem”. Został on wynegocjowany przez Kanadę, Związek Radziecki oraz Stany Zjednoczone i zaaprobowany przez rządy tych państw przed wprowadzeniem go pod obrady konferencji. Wprawdzie spotkał się z zastrzeżeniem wielu państw morskich, jednak poparcie obu supermocarstw w warunkach zimnej wojny zapewniło jego ostateczną akceptację.

Artykuł stworzył podstawę prawną do działań jednostronnych, jakie podjęła już wcześniej Kanada w 1970 r., kiedy to parlament uznał jurysdykcję kanadyjską do regulowania żeglugi w strefie rozciągającej się do 100 mil od jej wybrzeży dla zapobiegania zanieczyszczeniu środowiska morskiego przez statki. Akt ten (*Arctic Waters Pollution Act*) ustanawia zakaz zrzutów olejowych i usuwania odpadów ze statków w tej strefie. Rozciągnięcie jurysdykcji na 100-milową strefę jeszcze przed zaakceptowaniem przez UNCLOS koncepcji wyłącznej strefy ekonomicznej było bardzo kontrowersyjne w tym czasie<sup>7</sup>.

Artykuł 234 stanowi: „Państwa nadbrzeżne mają prawo przyjmować i zapewniać przestrzeganie niedyskryminujących ustaw i przepisów dla zapobiegania, zmniejszania i kontroli zanieczyszczenia środowiska morskiego ze statków na obszarach pokrytych lodem, w obrębie granic wyłącznej strefy ekonomicznej, gdzie szczególnie surowe warunki klimatyczne oraz lód pokrywający takie obszary przez większą część roku stwarzają przeszkody lub wyjątkowe niebezpieczeństwo dla żeglugi, i zanieczyszczenie środowiska morskiego mogłoby spowodować poważną szkodę lub nieodwracalne zakłócenia równowagi ekologicznej. Ustawy i przepisy w oparciu o najlepsze dostępne dane naukowe powinny należycie uwzględniać żeglugę oraz ochronę i zachowanie środowiska morskiego”.

**Szczegółowa analiza sformułowań art. 234 prowadzi do wskazania wielu wątpliwości i niejasności co do zakresu i podstawy uprawnień, jakie przyznaje on państwom nadbrzeżnym.** O jaki stopień pokrycia czy występowania lodów chodzi? Mowa jest o obszarach pokrytych lodem przez „większą część roku”. Czy dla uzasadnienia działań państwa nadbrzeżnego niezbędne jest występowanie zwartych lodów przez ponad sześć miesięcy i w ciągu następujących po sobie lat permanentnie, czy wystarcza także sporadyczne i okresowe

<sup>7</sup> B.K. Carnahan, *The Canadian Arctic Water Pollution Act: An Analysis*, Louisiana Law Review 1971, vol. 31, no. 4, June, s. 631 i nast. Przyjęty akt spotkał się z protestami, zwłaszcza ze strony USA, które uznały go za próbę zgłaszania roszczeń (zawłaszczania) obszarów morskich. Por. *U.S. Opposes Unilateral Extension by Canada of High Seas Jurisdiction*, 62 Department of State Bulletin 1970, s. 610–611.

pojawianie się pokrywy lodowej? Czy występowanie jej na części tylko wyłącznej strefy ekonomicznej uzasadnia objęcie specjalnym ustawodawstwem całej strefy? Można zauważyć, że nie wszystkie kraje arktyczne spełniają wymogi dotyczące przyjęcia specjalnego ustawodawstwa i przepisów z powodu występowania przez większą część roku pokrywy lodowej, jak w przypadku Islandii czy Szwecji i Finlandii<sup>8</sup>. Nawet w przypadku Norwegii może powstawać wątpliwość dotycząca występowania ciągłej pokrywy lodowej przez większą część roku i istnienia na części Morza Barentsa wyjątkowego niebezpieczeństwa dla żeglugi.

Co oznacza w praktyce stwierdzenie o „stwarzaniu przeszkód i wyjątkowego niebezpieczeństwa dla żeglugi” i czy uzasadnia to objęcie specjalną regulacją lodołamaczy i statków najwyższego typu polarnego, dla których występowanie lodów nie stwarza specjalnego zagrożenia? Czy specjalne ustawodawstwo może stosować się do okrętów wojennych i prowadzić do naruszenia ich immunitetów?

Kolejne wątpliwości dotyczą kwestii, czy przyjmowane regulacje mogą odnosić się tylko do spraw związanych z ograniczeniem czy wyłączeniem możliwości zanieczyszczenia środowiska przez statki, czy mogą dotyczyć także bezpieczeństwa statków, ich konstrukcji, wyposażenia i obsady<sup>9</sup>. Nie jest wyjaśniona wątpliwość, czy postanowienia art. 234 oznaczają większy zakres praw państwa nadbrzeżnego w wyłącznej strefie ekonomicznej, niż posiada ono na morzu terytorialnym. Przedmiotem kontrowersji może być pytanie, czy daje on „pierwszeństwo”, uchyla ograniczenia, jakie na państwa nadbrzeżne w zakresie regulowania przepływu nakłada prawo przejścia tranzytowego przez cieśniny używane do żeglugi międzynarodowej.

Artykuł ten stwierdza również, że ustawy i przepisy państwa nadbrzeżnego powinny być wydane na podstawie najlepszych dostępnych danych naukowych i powinny uwzględniać żeglugę. Jak należy rozumieć w praktyce postanowienie o najlepszych danych naukowych – czy chodzi o ocenę możliwego zakłócenia równowagi ekologicznej przez własne instytuty, czy przez renomowane instytucje międzynarodowe? Jakie konsekwencje związane są z wymogiem uwzględnienia żeglugi?

Możliwość jednostronnego przyjmowania ustawodawstwa i przepisów dotyczących żeglugi w wyłącznej strefie ekonomicznej, bez wyraźnego wymogu ich akceptacji przez Międzynarodową Organizację Morską, prowadzi do przekreślenia jednolitości wymogów i standardów odnoszących się do żeglugi międzynarodowej. Oznacza to w praktyce, że regulacje przyjęte przez Kanadę i Rosję

---

<sup>8</sup> Islandia w ustawie z 2004 r. dotyczącej zapobiegania morskemu i przybrzeżnemu zanieczyszczeniu nie odwołuje się do specjalnych uprawnień wynikających z art. 234 UNCLOS, a ustawa ta jest zgodna z postanowieniami MARPOL. Norwegia nie ma żadnego specjalnego ustawodawstwa przewidującego implementację art. 234 UNCLOS.

<sup>9</sup> European Commission, *Legal aspects of Arctic shipping*, Summary Report, European Union, Publication Office of the European Union 2010, s. 13.

idą dalej niż wymogi formułowane przez pozostałe państwa arktyczne i Międzynarodową konwencję o zapobieganiu zanieczyszczenia morza przez statki (MARPOL). Antycypując dalsze wywody, można zauważyć, że między Kanadą i Rosją są też różnice. Kanada objęła ustawodawstwem, wynikającym z art. 234, całą strefę ekonomiczną. W 2009 r. zmieniła akt o zapobieganiu zanieczyszczeniu wód arktycznych, rozszerzając jego obowiązywanie ze 100 mil na 200 mil, a więc na cały obszar swojej wyłącznej strefy ekonomicznej. Rosja ograniczyła się natomiast do zastosowania specjalnych wymogów i regulacji tylko w odniesieniu do statków korzystających z Północnej Drogi Morskiej.

W lipcu 2010 r. **Kanada wprowadziła obowiązkowy system NORDREG** (*Vessel Traffic Reporting Arctic Canada Traffic Zone*) przewidujący rejestrowanie każdego wejścia na północne wody Kanady. Zgłoszenie, wraz z przedstawieniem planu żeglugi i pozycji statku każdego dnia, jest obowiązkowe dla wszystkich jednostek powyżej 300 ton rejestrowych pojemności brutto, przepływających przez wody kanadyjskie. Jeśli obcy statek znajduje się w strefie bez wcześniejszej rejestracji, zgodnie z przyjętymi postanowieniami podlega on zatrzymaniu w pierwszym porcie, do którego zawinie. Odpowiedzialni niedopełnienia obowiązku zgłoszenia podlegają karze finansowej – grzywnie do 100 tysięcy dolarów kanadyjskich lub odpowiedzialności karnej do jednego roku więzienia<sup>10</sup>.

Wiele państw, m.in. **Stany Zjednoczone, Niemcy, Singapur, a także Unia Europejska, natychmiast zakwestionowało obowiązkowy charakter NORDREG**, zarówno na drodze dyplomatycznej, jak i na sesjach Komitetu Bezpieczeństwa Morskiego IMO. Odnosząc się z uznaniem do polityki kanadyjskiej zmierzającej do ochrony środowiska morskiego Arktyki, zdecydowanie skrytykowały one jednostronne podejście do jej implementacji<sup>11</sup>. W odpowiedzi Kanada podkreślała, że obowiązkowa rejestracja statków w systemie NORDREG zwiększy bezpieczeństwo statków, załogi i pasażerów na wodach arktycznych, gdyż poszukiwanie i ratownictwo będzie łatwiejsze przy znajomości trasy, którą płynie zarejestrowany statek<sup>12</sup>.

Sprzeciw wobec obowiązkowej rejestracji jest formułowany nie tylko przez państwa, ale przez największe korporacje żeglugowe. Bałtycka i Międzynarodowa Rada Morska (BIMCO), reprezentująca dwie trzecie właścicieli i armatorów statków, przesłała list do władz Kanady, zgłaszając sprzeciw wobec tych regulacji, które uznała za naruszenie swobody przepływu. BIMCO stwierdziła,

---

<sup>10</sup> M. Bennett, *New Canadian Arctic Shipping rules may contravene international law*, <http://arctic.foreignpolicy.blogs.com/2010/07/09/new-canadian-arctic-shiping-rules>.

<sup>11</sup> A. Raspotnik, *Positive Unilateralism – An Effective Strategy to Protect the Canadian Arctic Environment or a Subtle Approach to Establish Sovereignty?*, The Arctic Institute, Center for Circumpolar Security Studies, Friday, 23.12.2011, [www.thearcticcircumpolarinstitute.org/2011/12/92743-positive-unilateralism-effective.htm](http://www.thearcticcircumpolarinstitute.org/2011/12/92743-positive-unilateralism-effective.htm).

<sup>12</sup> *Vessel Traffic Reporting Arctic Canada Traffic Zone* (NORDREG), Canadian Coast Guard, [www.ccg-gcc.gc.ca](http://www.ccg-gcc.gc.ca).

że Kanada powinna uzyskać aprobatę ze strony IMO przed wprowadzeniem w życie tych regulacji.

Kanada jest jedynym państwem arktycznym, które wprowadziło system obowiązkowego powiadamiania o wejściu, planach żeglugi, ich zmianach i pozycji zajmowanej każdego dnia na wodach arktycznych bez uzyskania aprobaty IMO. Ustawodawstwo kanadyjskie może być traktowane jako wykonywanie praw suwerennych w odniesieniu do żeglugi w wyłącznej strefie ekonomicznej, co budzi zasadnicze wątpliwości co do zgodności z postanowieniami konwencji o prawie morza. W tym kontekście należy odnotować, że Komitet Bezpieczeństwa Morskiego IMO na 91. sesji w listopadzie 2012 r. przyjął nowy system raportowania na obszarze Morza Barentsa, zaproponowany przez Norwegię i Rosję. System ten obowiązuje od 1.06.2013 r. Przewiduje on uczestnictwo statków powyżej 5000 ton rejestrowych pojemności brutto, wszystkich tankowców, statków przewożących niebezpieczne ładunki oraz statków o ograniczonej zdolności nawigacyjnej. System ten nie obejmuje mniejszych statków.

## 2. NA DRODZE DO PRZYJĘCIA OBOWIĄZKOWEGO KODEKSU POLARNEGO

Statki pływające na wodach arktycznych narażone są na szczególne i wyjątkowe niebezpieczeństwa. Warunki pogodowe, mgły i wichury, a także brak map i sprawnego systemu komunikacji oraz infrastruktury portowej stawiają żeglarzy wobec ogromnych wyzwań. Niskie temperatury powodują zamrażanie urządzeń pokładowych i wyposażenia statków, narażają je na częste awarie i obniżają ich sprawność działania. Wprawdzie istnieje wiele wiążących norm w prawie morza mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa statków, ich załogi i pasażerów, jak również pokaźna liczba kodeksów, wskazówek i rekomendacji przyjmowanych przez Międzynarodową Organizację Morską, jednak nie są one instrumentami przyjmowanymi wyłącznie na potrzeby żeglugi w Arktyce.

Z pewnością przestrzeganie tych norm i standardów nie pozostaje bez wpływu na podnoszenie bezpieczeństwa żeglugi morskiej w omawianym regionie. Można tu przede wszystkim wskazać na międzynarodową konwencję o bezpieczeństwie życia na morzu z 1974 r. (SOLAS) wraz z protokołami z 1978 r. i 1988 r., konwencję o zapobieganiu zderzeniom na morzu z 1972 r. (COLREG), konwencję o poszukiwaniu i ratownictwie z 1979 r. (SAR) czy konwencję o liniach ładunkowych z 1966 r. Wszystkie państwa arktyczne, co należy odnotować, są związane ich postanowieniami<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Należy odnotować, że tylko Kanada nie jest stroną protokołu z 1978 r. do SOLAS.



Jednak ze względu na specyfikę środowiska morskiego Arktyki, a także sytuację, gdy w konsekwencji przyjęcia art. 234 UNCLOS państwa arktyczne określają w drodze jednostronnych działań standardy i wymogi dotyczące nie tylko zapobiegania zanieczyszczaniu wód arktycznych przez statki, ale również kwestie związane z szeroko rozumianym bezpieczeństwem morskim, wymaga ono rozwiązań przyjmowanych i adresowanych do całej Arktyki. Obecny stan prawny prowadzi do braku jednolitości i istnienia zróżnicowanych standardów i wymogów. W tej sytuacji konieczne jest ujednoczenie i przyjęcie jasnych norm obowiązujących na wodach morskich całej Arktyki. Dodatkowym, istotnym argumentem jest nowa sytuacja w tym regionie – znaczna część Oceanu Arktycznego (będąca morzem otwartym) wskutek ocieplania stopniowo umożliwia żeglugę, a więc sytuacja prawna nie może być regulowana jednostronnie, jak ma to miejsce w stosunku do wyłącznych stref ekonomicznych.

Jedynym, jak dotąd, instrumentem, który może być uznany za *soft law*, są **niewiążące Wskazówki dla statków operujących w pokrytych lodem wodach arktycznych**<sup>14</sup>. Wskazówki zostały przyjęte przez dwa organy IMO – Komitet Bezpieczeństwa Morskiego i Komitet Ochrony Środowiska Morskiego – w październiku i grudniu 2002 r. Komitety przyjęły Wskazówki, uznając potrzebę istnienia zaleceń dla statków operujących w Arktyce, stanowiących uzupełnienie postanowień znajdujących się w opracowanych już instrumentach IMO. Wskazówki odnoszą się do statków objętych konwencją SOLAS, łącznie ze statkami pasażerskimi i towarowymi o pojemności brutto 500 i więcej ton. Jeśli chodzi o zakres terytorialny stosowania, to zostały z niego wyłączone wody Islandii. Jak napisano we wstępie (p. 1.2), są one przeznaczone dla statków operacyjnych w pokrytych lodem wodach Arktyki i zawierają dodatkowe postanowienia niezbędne do wzięcia pod uwagę, poza wymogami formułowanymi już w konwencji SOLAS, co wynika z konieczności uwzględnienia specyficznych warunków wód arktycznych. Nie są one wiążące i powinny być interpretowane jako zawierające tylko zalecenia. Ich celem jest promowanie bezpieczeństwa żeglugi i zapobieganie zanieczyszczeniom ze statków w Arktyce. Podzielone na cztery części Wskazówki podejmują kwestie: a) konstrukcji statków, b) wyposażenia, c) operacji statków i d) ochrony środowiska oraz zapobiegania szkodom<sup>15</sup>.

Na uwagę zasługuje sugestia zharmonizowania typów statków polarnych. Wskazówki odwołują się do zunifikowanych wymogów dla statków polarnych, przyjętych przez Międzynarodowe Stowarzyszenie Towarzystw Klasyfikacyjnych, jednak w dalszym ciągu pozostawiają one poszczególnym towarzystwom członkowskim pewien margines uznania, co oznacza w praktyce, że statki operujące w Arktyce mogą być klasyfikowane według różnych standardów. **Przy-**

<sup>14</sup> International Maritime Organization, *Guidelines for Ship Operating in Arctic Ice-covered Waters*, MSC/Circ.1056, MEPC/Circ.399, 23.12.2002.

<sup>15</sup> Szczegółowe omówienie Wskazówek przedstawia Q. Jensen, *The IMO Guidelines for Ships Operating in Arctic Ice-covered Waters, From Voluntary to Moderatory Tool for Navigation Safety and Environmental Protection?*, Fridfjof Nansen Institut, March 2007, s. 1–32.

## **jęta i sugerowana kwalifikacja dzieli je na siedem typów – od PC-1 do PC-7 – w zależności od możliwości pływania w różnych warunkach lodowych<sup>16</sup>.**

Statki typu polarnego powinny mieć wzmocnienia umożliwiające przetrwanie uszkodzeń kadłuba przez lód. Substancje stwarzających niebezpieczeństwo zanieczyszczenia nie należy umieszczać w częściach statków narażonych na ryzyko uszkodzeń lodowych. Statki powinny być wyposażane w urządzenia i instalacje minimalizujące niebezpieczeństwo zanieczyszczenia wód arktycznych. Wyposażenia nawigacyjne, komunikacyjne i ratownicze powinny uwzględniać warunki arktyczne. Na uwagę zasługuje też sugestia umieszczania na statkach pilotów lodowych.

Przyjęte przez IMO *Wskazówki* były krytykowane ze względu na istniejące w nich pewne luki i niejasności<sup>17</sup>. Wskazywano na brak szczegółów dotyczących przygotowania, niezbędnego doświadczenia i praktyki pilotów polarnych oraz co do używania sprayów i chemikaliów do zwalczania oblodzenia urządzeń pokładowych. Zwracano uwagę, że zalecenia powinny dotyczyć nie tylko Arktyki, ale – ze względu na podobieństwo warunków żeglugi – także Antarktyki. Najważniejsze zastrzeżenia dotyczą tego, że instrument ten nie ma charakteru obowiązkowego.

Zgodnie z postulatem sformułowanym na spotkaniu konsultacyjnym traktatu antarktycznego (ATCM) w 2004 r., prace nad przygotowaniem wskazówek dla statków operujących w Arktyce i Antarktyce<sup>18</sup> prowadzono w 2008 i 2009 r. **W grudniu 2009 r. IMO przyjęła *Wytyczne dla statków operujących na obszarach polarnych (Guidelines for Ships Operating In Polar Areas)* obejmujące wody Arktyki i Antarktyki<sup>19</sup>.** Weszły one w życie 1.01.2011 r. *Wytyczne* z 2009 r. w istocie obejmują zaleceniami z 2002 r. dla Arktyki także Antarktykę. Preambuła wyjaśnia, że choć wody Arktyki i Antarktyki wykazują wiele podobieństw, są między nimi istotne różnice. Arktyka jest oceanem otoczonym przez kontynenty, podczas gdy Antarktyka jest kontynentem otoczonym przez ocean. O ile w Arktyce mamy do czynienia z wieloletnim lodem, o tyle w Antarktyce jest bardzo mało wieloletniego lodu, gdyż pokrywa lodowa ulega roztopieniu na obszarach dwóch mórz antarktycznych: Weddell i Ross. Układ *Wytycznych* z 2009 r. jest identyczny ze *Wskazówkami* z 2002 r., a zasadniczą

---

<sup>16</sup> Pierwsze pięć typów statków polarnych ma mieć możliwość całorocznego działania, ale w różnych warunkach lodowych. W przypadku pierwszego typu ma on zdolność wykonywania żeglugi we wszystkich warunkach lodowych. Kolejne typy muszą mieć zdolność operacyjną w średnich warunkach lodu wieloletniego (PC-2), w dwuletnich lodach (PC-3), w grubym jednorocznym lodzie (PC-4) i w średnim jednorocznym lodzie (PC-5). Ostatnie dwa typy statków muszą mieć zdolność żeglowania latem i jesienią w średnim lodzie jednorocznym (PC-6) i w cienkim lodzie jednorocznym (PC-7).

<sup>17</sup> Arctic Council, *Arctic Marine Shipping Assessment Governance of Arctic Shipping*, AMSA Executive Summary and Recommendations 2009, s. 57.

<sup>18</sup> ATCM Decision 4 (2004), *Guidelines for Ships Operating in Arctic and Antarctic Ice-covered Waters*.

<sup>19</sup> A 26/Res.1024, Adopted on 2 December 2009, Agenda Item 10, 18.01.2010.

różnicą jest objęcie obszaru wód Antarktyki. Takie same są też postanowienia dotyczące typów statków polarnych.

W czasie prac nad *Wytycznymi dla statków operujących na wodach polarnych* ujawniło się silne poparcie państw morskich, łącznie z uczestniczącymi w spotkaniach Komitetu Konsultacyjnego Traktatu Antarktycznego<sup>20</sup>, dla idei opracowania i przyjęcia obowiązkowych wytycznych – wiążącego prawnie instrumentu, który zastąpiłby nieobowiązujące *Wytyczne* z 2009 r. **W lutym 2010 r. IMO rozpoczęła prace zmierzające do przygotowania projektu kodeksu polarnego obejmującego oba rejony – Arktykę i Antarktykę.** Zakładano, że prace zostaną zakończone w ciągu trzech lat. Obecnie termin ich zakończenia przedłużono do 2014 r.

Organem prowadzącym prace jest podkomitet do projektowania i wyposażania statków oraz grupa korespondencyjna (międzysesyjna)<sup>21</sup>. Kodeks ma obejmować takie kwestie związane z żeglugą, jak: projektowanie statków, ich konstrukcja i wyposażenie, problemy związane z aspektami operacyjnymi i przygotowaniem załogi, poszukiwanie i ratownictwo, a także kwestie ochrony unikatowego środowiska morskiego i ekosystemu regionów polarnych. Podkomitet przedstawia rezultaty swoich prac innym podkomitetom i komitetom IMO, zwłaszcza Komitetowi Ochrony Środowiska Morskiego i Komitetowi Bezpieczeństwa Morskiego, które mają przyjąć w specjalnych rezolucjach w 2014 r. projekt kodeksu<sup>22</sup>. Prace ujawniły różnice stanowisk co do kwestii postanowień dotyczących ochrony środowiska – czy mają być one częścią kodeksu, czy też stać się poprawkami do odpowiednich aneksów MARPOL i innych instrumentów IMO. Podkomitet zaapelował do obu komitetów, by rozpoczęły dyskusję nad sposobem nadania kodeksowi obowiązującego charakteru.

### 3. STATUS PRAWNY PÓŁNOCNEJ DROGI MORSKIEJ W ŚWIETLE USTAWODAWSTWA ROSYJSKIEGO

Idea poszukiwania i wykorzystania szlaku morskiego do ustanowienia bezpośredniego połączenia morskiego Rosji z Chinami jest związana z nazwiskiem rosyjskiego dyplomaty D. Gerasimowa, który po raz pierwszy w XVI w. zwrócił uwagę na taką możliwość<sup>23</sup>. W XVII w. kupcy korzystali z drogi morskiej z Archangielska do Półwyspu Jamalskiego i do ujścia Obu. W XVIII w. V. Be-

<sup>20</sup> Resolution 8 (2009), ATCM XXXII – CEP XII, Baltimore. Antarctic Shipping Code. Adopted 17.04.2009.

<sup>21</sup> DE 55(12)1. *Development of a Mandatory Code for Ships Operating in Polar Waters*, Report of the Correspondence Group, 17.12.2010.

<sup>22</sup> Por. kolejne sprawozdania: Sub-Committee on Ship Design and Equipment (DE) 53<sup>rd</sup> session, 22–26.02.2010; 54<sup>th</sup> session, 25–29.10.2010; 56<sup>th</sup> session, 13–17.02.2012, 57<sup>th</sup> session, 18–22.03.2013.

<sup>23</sup> Northern Sea Route, Wikipedia, [http://en.wikipedia.org/wiki/Northern\\_Sea\\_Route](http://en.wikipedia.org/wiki/Northern_Sea_Route); Northern Sea Route, VisWiki, [http://www.viswiki.com/en/Northern\\_Sea\\_Route](http://www.viswiki.com/en/Northern_Sea_Route).

ring, żeglarz duński pozostający w służbie Rosji, dopłynął do cieśniny, która dziś nosi jego nazwisko. Jednak od połowy XVIII w. niemal do ostatniego ćwierćwiecza XIX w. nikt nie ryzykował żeglugi do Cieśniny Beringa. Podejmowane do XIX w. wyprawy pozwoliły na sporządzenie mapy, zwłaszcza zachodniej części Przejścia Północno-Wschodniego, jednak udane wyprawy dotyczyły tylko fragmentów tej drogi morskiej. Nikomu nie udało się przepłynąć całej Północnej Drogi Morskiej. Doszło do tego dopiero w XIX w. – udanego przejścia tego szlaku i jego „podboju” dokonał fińsko-szwedzki badacz polarny A.E. Nordenskiöld<sup>24</sup> na parowcu „Vega”, który w 1879 r. przepłynął całą drogę z Europy do Cieśniny Beringa w ciągu dwunastu miesięcy. W 1915 r. rosyjska ekspedycja dwóch lodołamaczy pod dowództwem B. Wilkického dokonała kolejnego pełnego przejścia Północnej Drogi Morskiej ze wschodu na zachód.

Rewolucja bolszewicka otworzyła nowe możliwości, a właściwie wręcz konieczność korzystania z Północnej Drogi Morskiej. Blokada i izolacja Rosji Radzieckiej w pierwszych latach po rewolucji zmusiła niejako do korzystania z niej. Stała się ona nie tylko najkrótszym połączeniem między zachodnimi a dalekowschodnimi obszarami państwa, lecz również jedynym połączeniem znajdującym się pod wyłączną jurysdykcją radziecką<sup>25</sup>. Nazwa Północna Droga Morska zastąpiła całkowicie wcześniejszą – Przejście Północno-Wschodnie. W 1920 r. utworzono agencję rządową – Komitet Północnej Drogi Morskiej (Komseveroput) do wyposażenia, polepszania i studiowania całej drogi od Archangielska do Cieśniny Beringa. W latach 1933–1934 Północna Droga Morska została oficjalnie otwarta, a jej handlowa eksploatacja rozpoczęła się w 1935 r.

Rozwój przemysłu w północnych, syberyjskich regionach Związku Radzieckiego, wydobycie rud metali, zwłaszcza niklu, węgla, a później ropy naftowej i gazu, konieczność dostarczenia zaopatrzenia do miast i osiedli syberyjskich umacniało znaczenie Północnej Drogi Morskiej – jako ważnej wewnętrznej i krajowej magistrali komunikacyjnej<sup>26</sup>, niezbędnej do wykorzystywania zasobów radzieckiej Arktyki.

Rozpad Związku Radzieckiego wraz z towarzyszącym mu kryzysem ekonomicznym i społecznym w latach 90. miał negatywny wpływ na sytuację i możliwości korzystania z Północnej Drogi Morskiej. Cały system infrastruktury uległ poważnej degradacji. Dotyczyło to floty lodołamaczy, portów, polar-

---

<sup>24</sup> C.L. Ragner, *The Northern Sea Route* (tłumaczenie angielskie), *Den norra sjovagen*, [w:] *Barents – elt gransland Norden, Arena Norden*, ed. H. Torsten, Stockholm 2008, s. 115.

<sup>25</sup> Bolszewicy od początku uznali rozwój północnych dróg morskich za konieczność. W 1921 r. podjęto decyzję o powołaniu do życia Instytutu Badawczego do prowadzenia studiów nad morzami, rzekami i wyspami wybrzeża arktycznego Rosji Radzieckiej.

<sup>26</sup> W 1967 r. Związek Radziecki zaproponował wykorzystanie Północnej Drogi Morskiej do żeglugi międzynarodowej. Demonstracją tej możliwości było przepłynięcie radzieckiego statku transportowego z zachodniej Europy do Jokohamy. Choć tranzyt był udany i żegluga zajęła tylko 27 dni, statki obcej bandery nie skorzystały z tej możliwości. Oferta radziecka została wycofana, by uniknąć jej interpretowania przez ówczesnych sojuszników arabskich jako tworzenie potencjalnej konkurencji dla żeglugi przez Kanał Sueski.

nych stacji badawczych i meteorologicznych. W ostatniej dekadzie XX w. przewożony Północną Drogą Morską fracht zmniejszył się kilkukrotnie w porównaniu z okresem radzieckim. Stopniowo Rosja zaczęła jednak podejmować kroki i działania w celu przezwyciężenia tego kryzysu. Stało się to koniecznością ze względu na rozwój i wydobywanie ogromnych bogactw arktycznych oraz na potrzebę ściślejszej integracji obszarów Syberii z resztą Rosji. Północna Droga Morska stała się częścią arterii komunikacyjnej, obejmującej także komunikację rzeczną, lądową i lotniczą.

Specyfika tras żeglugowych tworzących łącznie tę drogę morską polega na tym, że przebiega ona poprzez wody wewnętrzne, morze terytorialne i wyłączną strefę ekonomiczną<sup>27</sup>. Oznacza to, że zgodnie z międzynarodowym prawem morza mogłyby się stosować do niej trzy różne reżimy żeglugowe. Jednak w sytuacji, gdy w praktyce nie jest możliwe skorzystanie z wolności żeglugi obowiązującej w wyłącznej strefie ekonomicznej bez wpływania na obszary morskie znajdujące się pod suwerennością Federacji Rosyjskiej (wody wewnętrzne i morze terytorialne) – bez pilotażu, asysty i pomocy lodołamaczy rosyjskich, a także w większości przypadków bez konieczności zawijania do portów rosyjskich – **jest ona uznana przez Rosję za narodową drogę morską**. W konsekwencji tego stanowiska jej status prawny jest regulowany ustawodawstwem wewnętrznym. Zostało ono zakwestionowane przez Stany Zjednoczone i wiele państw Unii Europejskiej, które podkreślały, że Północna Droga Morska obejmuje cieśniny międzynarodowe, w których powinno obowiązywać prawo przejścia tranzytowego zgodnie z częścią III UNCLOS. Przedmiotem kontrowersji stało się również włączenie do wód wewnętrznych znacznych obszarów morskich wokół wysp poprzez nieuzasadnione w świetle postanowień konwencji zastosowanie systemu linii prostych, a nie linii najniższego stanu wód<sup>28</sup>.

Przyjęte w 1990 r. zasady żeglugi na trasach morskich Północnej Drogi Morskiej<sup>29</sup>, wprowadzone w życie od 1.07.1991 r., zostały opracowane, jak się podkreśla, z uwzględnieniem ustawodawstwa wewnętrznego i zasad prawa międzynarodowego. W 1995 r. przyjęto przewodnik dla żeglugi na Północnej Drodze Morskiej i regulacje dotyczące konstrukcji i wyposażenia statków korzystających z tej drogi. Zasady w części zawierającej definicję wyjaśniają, że

<sup>27</sup> Długość tras pozostających do wyboru różni się znacznie. Przy żegludzie blisko wybrzeża i przy rozwijaniu do portu czy portów wynosi ona około 3500 mil, podczas gdy przy żegludzie w większej odległości od brzegu trasa ulega „wyprostowaniu”. Może być ona krótsza i wynosić wówczas około 2800 mil. Jednak wybór trasy nie jest tylko kwestią dowolności, lecz zależy od warunków pogodowych i zalegania lodów. Poza latem, kiedy w ciągu dwóch–trzech miesięcy możliwa jest żegluga w większej odległości od brzegu, wybór tras bliżej brzegu staje się koniecznością.

<sup>28</sup> Por. US Department of State, Limits in the Seas no. 112: *United States Responses to Excessive National Maritime Claims*, 9.03.1992, [www.state.gov/documents/organization/58381.pdf](http://www.state.gov/documents/organization/58381.pdf), s. 19–30.

<sup>29</sup> Zgodnie z decyzją Rady Ministrów ZSRR nr 565 z czerwca 1990 r. zasady zostały przyjęte 14.09.1990 r. Tekst został opublikowany i jest dostępny w internecie: *Rules of Navigation. Regulations for Navigation on the Sea Ways of the Northern Sea Route*. Approved by the USSR Minister of Merchant Marine, 14.09.1990.

Północna Droga Morska **jest narodową drogą transportową usytuowaną w obrębie wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej**. Jest ona uznana za narodową drogę komunikacyjną także w ustawie Federacji Rosyjskiej dotyczącej wód wewnętrznych, morza terytorialnego i strefy przyległej z 1998 r. oraz w ustawie, również z tego roku, o wyłącznej strefie ekonomicznej. Zgodnie z zasadami żeglugi z 1990 r. znajduje się ona między zewnętrznymi punktami, którymi na zachodzie są: wejście do cieśniny Nowej Ziemi i południk biegnący od cypla Żelanija na północ, zaś granice wschodnie wyznaczone są w cieśninie Beringa równoleżnikiem  $66^{\circ}$  szerokości północnej i południkiem  $168^{\circ}58'3''$  długości zachodniej.

Północna Droga Morska jest zarządzana przez Administrację, która dysponowała urzędami operacji morskich, przy czym dla zachodniej części drogi (do południka  $125^{\circ}$  długości wschodniej) urząd ten miał siedzibę w porcie Dikson, a dla wschodniej (od południka  $125^{\circ}$ ) w porcie Pevek. Urzędy operacji morskich istniejące do 2013 r. były zobowiązane do dostarczania statkom informacji żeglugowych oraz do zapewnienia obsługi pilotażowej i ratowniczej. Administracja i urzędy operacji morskich nie odpowiadają za szkody poniesione przez statek czy ładunek w czasie przepływu, chyba że zostanie udowodniona ich wina. Zasady stanowią, że **Północna Droga Morska jest otwarta na niedyskryminacyjnych zasadach dla statków wszystkich państw**. Regulują one korzystanie z niej dla zapewnienia bezpiecznej żeglugi oraz dla zapobiegania, zmniejszania i kontrolowania zanieczyszczeń środowiska morskiego ze statków, jako że wyjątkowo surowe warunki klimatyczne istniejące w regionach Arktyki i występowanie lodu przez większą część roku stwarzają przeszkody bądź zagrożają bezpieczeństwu żeglugi. Zanieczyszczenie morza czy wybrzeża, jak stwierdzają zasady, może wyrządzić wielkie szkody w równowadze ekologicznej i zakłócić ją w nieodwracalny sposób, może też wyrządzić szkodę interesom i dobrobytowi ludów północy.

Właściciel, armator czy kapitan statku zamierzającego uprawiać żeglugę na Północnej Drodze Morskiej musi przedstawić na cztery miesiące przed zamierzonym przepływem notyfikację i prośbę o zapewnienie obsługi statku oraz gwarancje zapłaty za pomoc lodołamaczy. Na podstawie złożonych dokumentów w ciągu dziesięciu dni Administracja informuje aplikanta o możliwości przepływu oraz innych okolicznościach, które musi wziąć pod uwagę. Może ona też wymagać konieczności przeprowadzenia inspekcji statku jako warunku udzielenia zgody na przepływ. Inspekcja może mieć miejsce w Murmańsku, Nachodce i Providenji czy w jakimkolwiek innym porcie wygodnym dla właściciela. Przeprowadzenie statków trasami morskimi Północnej Drogi Morskiej przewidziane jest w okresie otwartym dla żeglugi, którego początek i koniec ustala Administracja.

Korzystanie przez statki z Północnej Drogi Morskiej oznacza, że przepływ był do 2013 r. cały czas kontrolowany przez zachodni i wschodni urząd operacji morskich, które koordynują ruch statków i obsługę ze strony lodołamaczy, za-

pewniają pilotów lodowych oraz dostarczają niezbędnych informacji o warunkach lodowych i hydrometeorologicznych. Statki – w zależności od istniejących warunków na poszczególnych odcinkach szlaków morskich – mogą korzystać z jednego z pięciu możliwych sposobów prowadzenia: a) prowadzenie z wybrzeża wzdłuż określonych tras, b) prowadzenie z samolotu czy helikoptera, c) stosowanie konwencjonalnego pilotażu, d) prowadzenie przez lodołamacz, e) prowadzenie przez lodołamacz w połączeniu z konwencjonalnym pilotażem ze statku. Statki mogą płynąć osobno lub w konwojach<sup>30</sup>.

Obowiązkowe prowadzenie statków z pilotem lodowym na pokładzie przez lodołamacze jest ustanowione dla cieśnin: Wilkickiego, Szokalskiego, Dymitra Łaptiewa i Sannikowa. W innych częściach Północnej Drogi Morskiej urzędy operacji morskich decydują, jakie rodzaje prowadzenia mają być zastosowane. W przypadku niekorzystnych warunków lodowych, żeglugowych, hydrograficznych i innych stwarzających niebezpieczeństwo zanieczyszczenia środowiska morskiego **przedstawiciel Administracji może przeprowadzić inspekcję statku** w czasie jego żeglugi. **Administracja lub urzędy operacji morskich mogą zawiesić przepływ** na specjalnych odcinkach na okres, w jakim istnieją okoliczności, które spowodowały zawieszenie przepływu. **Jeśli statek narusza zasady uprawiania żeglugi na Północnej Drodze Morskiej** oraz regulacje dotyczące jej wykonywania, **może być z niej usunięty**. Kierunek, w którym statek powinien się udać, aby opuścić drogę, wskazuje odpowiedni urząd operacji morskich. Kapitan statku płynącego Północną Drogą Morską ma obowiązek informowania Administracji o jakimkolwiek przypadku zanieczyszczenia przezeń dokonanego czy wykrytego.

Regulacje rosyjskie z lat 90. pomijają milczeniem kwestię okrętów wojennych i statków państwowych korzystających z immunitetów. Milczeniem pominięta jest również kwestia korzystania z Północnej Drogi Morskiej w celach turystycznych. Wymogi dotyczące zakazu zanieczyszczenia ze statków idą dalej niż konwencja w sprawie zapobiegania zanieczyszczeniu ze statków (MARPOL). Wątpliwości budzi obowiązek opłat za usługi lodołamaczy niezależnie od rzeczywistej potrzeby ich świadczenia. Także wysokość tych opłat jest dyskusyjna. Obniżenie ich przy zakładanym wzroście obrotu morskiego na Północnej Drodze Morskiej będzie istotnym elementem zwiększającym konkurencyjność i atrakcyjność tego szlaku morskiego<sup>31</sup>.

Przyjęte na początku lat 90. ubiegłego stulecia regulacje dotyczące zasad korzystania z Północnej Drogi Morskiej wymagały nowelizacji i wypełnienia istniejących luk. Podjęte przez Dumę już pod koniec XX w. prace zmierzające

<sup>30</sup> W przypadku płynięcia w konwoju prowadzonym statkiem jest z reguły lodołamacz lub statek najwyższego typu polarnego, którego kapitan posiada wystarczające doświadczenie w tego rodzaju operacjach. Jeśli statek nie stosuje się do poleceń urzędu operacji morskich co do sposobu jego prowadzenia, traktowane jest to jako pogwałcenie zasad żeglugi na Północnej Drodze Morskiej.

<sup>31</sup> Por. *Northern Sea Route should not be expansive*, Barents Observer, 26.08.2010, Barents\_Observer.com, <http://www.barentsobserver.custopublish.com/northern-sea-route-should-not-be-exp>.

do przygotowania nowej ustawy dotyczącej statusu prawnego tej drogi morskiej trwały dość długo<sup>32</sup> i zakończyły się przyjęciem ustawy federalnej nr 132 w czerwcu i jej podpisaniem przez prezydenta Putina 28.07.2012 r.<sup>33</sup>. Ustawa wprowadza poprawki do wcześniejszych regulacji określających zasady wykonywania żeglugi na tej drodze morskiej, utrzymując większość dotychczasowych rozwiązań i tylko w kilku kwestiach zmienia dotychczasowe unormowania, lepiej przystosowując je do wzrastającego obrotu morskiego na tej trasie.

Nowa ustawa potwierdza, że **Północna Droga Morska jest historyczną, narodową drogą morską Federacji Rosyjskiej**. Obejmuje wody wewnętrzne, morze terytorialne, strefy przyległe i wyłączną strefę ekonomiczną przylegające do wybrzeży północnej Rosji. Rozciąga się ona od cieśniny Beringa i najbardziej na wschód wysuniętego punktu wybrzeża rosyjskiego do archipelagu Nowej Ziemi na zachodzie. Wyłączone jest z niej Morze Barentsa wraz z Murmańskiem. W dalszym ciągu nie została jednak precyzyjnie określona jej szerokość<sup>34</sup>. Ustawa potwierdza, że droga jest otwarta dla statków wszystkich bander bez jakiegokolwiek dyskryminacji.

Istotnym *novum* jest stworzenie jednolitej Administracji z siedzibą w Moskwie i likwidacja dwóch biur operacji morskich. Z pewnością skoncentrowanie decyzji w jednym miejscu może usprawnić zarządzanie. Administracja rozpocznie swą działalność wraz z nowym sezonem żeglugowym w 2013 r.

**Przyjęto nowe, precyzyjne zasady odpowiedzialności za szkody wyrządzone środowisku w trakcie przepływu**, za które odpowiada właściciel statku. Bez odpowiednich dokumentów potwierdzających posiadanie stosownego ubezpieczenia i dysponowania odpowiednim zabezpieczeniem finansowym statek nie uzyska zgody na przepływ. Bardzo istotną zmianą jest wyraźne wskazanie, że **opłaty za usługi lodolamaczy, pilotaż i obsługę statków określone są wartością świadczonych usług**. Jest to spełnieniem wcześniej formułowanych postulatów.

Ustawodawstwo rosyjskie dotyczące Północnej Drogi Morskiej w dalszym ciągu nie reguluje kwestii przepływu okrętów wojennych i statków o specjalnej charakterystyce. Można natomiast zakładać, że niebawem zostanie przyjęta nowa taryfa opłat uzależniająca je od zakresu świadczonych usług. W zatwierdzonej

<sup>32</sup> Przedstawiony w 1999 r. przez grupę roboczą pracującą pod przewodnictwem akademików: A.G. Granberga i A.N. Czilingarowa projekt przewidywał uzyskiwanie zezwolenia na przepływ okrętów wojennych, a także wprowadzenie tego wymogu w stosunku do statków o napędzie atomowym i przewożących materiały nuklearne czy inne niebezpieczne dla środowiska substancje. Projekt zakazywał też przelotu obcych samolotów wojskowych i przewidywał wymóg uzyskiwania zezwolenia na przeprowadzanie jakichkolwiek prac badawczych wzdłuż tej trasy. Por. A.L. Kołodkin, V.N. Gutsuliak, V. Bobrowa, *The World Ocean: International Legal Regime* (tłumaczenie W.E. Buttler), The Hague 2010, s. 212. Przedłużanie się prac ustawodawczych wskazywało na istniejące wewnętrzne rozbieżności co do zasadności ograniczenia swobody żeglugi okrętów wojennych i statków o specjalnej charakterystyce.

<sup>33</sup> *Vladimir Putin sign law on the Northern Sea Route*, Arctic Info, 30.07.2012, <http://www.arctic.info.com/News/Page/vladimirputin-signs-law-on-the-northern-sea-route>.

<sup>34</sup> Por. przyp. 27.



20.02.2013 r. przez prezydenta Putina strategii rozwoju regionu w odniesieniu do Północnej Drogi Morskiej<sup>35</sup> podkreślono jednoznacznie konieczność dalszego ulepszania podstaw prawnych dotyczących jej zarządzania i funkcjonowania, w szczególności w kwestiach opłat za usługi i systemu obowiązkowych ubezpieczeń. Nic nie świadczy jednak o gotowości Rosji do podjęcia jakiegokolwiek dyskusji w kwestiach tranzytu przez cieśniny czy regulacji przepływu przez wyłączną strefę ekonomiczną.

#### 4. SPÓR DOTYCZĄCY CHARAKTERU PRAWNEGO PRZEJŚCIA PÓŁNOCNO-ZACHODNIEGO

Przejście Północno-Zachodnie obejmuje kilka tras żeglugowych przechodzących przez ogromny archipeląg kanadyjski, obejmujący ponad 19 tysięcy wysp. Łączy ono Ocean Atlantycki z Pacyfikiem, pozwalając na znaczne skrócenie trasy przepływu w porównaniu z przepływem przez Kanał Panamski czy opłynięciem przylądka Horn.

Pierwsze odnotowane w literaturze przepłynięcie tej trasy miało miejsce w 1905 r., a dokonał tego Roald Amundsen<sup>36</sup>. Trwało ono aż trzy lata. Natomiast pierwsze udane przejście tranzytowe w ciągu jednego sezonu i w dwóch kierunkach nastąpiło dopiero w początkach lat 40. XX w. Dokonał tego kanadyjski statek RCMPV „St. Roch”.

**Status prawny Przejścia Północno-Zachodniego stał się przedmiotem sporu kanadyjsko-amerykańskiego już na przełomie lat 60. i 70. ubiegłego stulecia.** W obecnej fazie sporu **Stany Zjednoczone uważają, że przejście jest cieśniną międzynarodową**, której reżim prawny określają postanowienia UNCLOS, ustanawiające prawo przejścia tranzytowego przez cieśniny międzynarodowe, podczas gdy **Kanada stoi na stanowisku, że stanowi ono wody wewnętrzne znajdujące się pod pełną suwerennością kanadyjską**, a korzystanie z niego zależy od jej zgody. Stany Zjednoczone nie kwestionują suwerenności kanadyjskiej nad samymi wyspami. Tytuł do nich, od przekazania go Kanadzie przez Zjednoczone Królestwo w 1880 r., nie był i nie jest kwestionowany ani przez USA, ani przez inne państwo. Spór dotyczy kwestii, czy można przepływać przez okalające je wody bez zgody Kanady, czy nie.

Już w 1969 r. Stany Zjednoczone wysłały, posiadający wzmocnienie lodo- we, supertankowiec „Manhattan”, który przepłynął przez przejście. Kilka lat później, w 1985 r., tego samego dokonał lodolamacz amerykańskiej straży granicznej „Polar Sea”<sup>37</sup>. **W 1985 r. Kanada zastosowała system linii prostych**

<sup>35</sup> Tekst w języku rosyjskim: <http://prawicielstwo/ff/docs/22846>.

<sup>36</sup> Informacja zamieszczona w Internecie: <http://www.fromheim.com/Amundsen/NWP/NWpassage.html>.

<sup>37</sup> Szerzej na ten temat: G. Killaby, *Great Game In a Cold Climate: Canada's Arctic Sovereignty in Question*, tekst: <http://www.journal.forces.ge.ca/vo6/no4/north-nord-01-eng.asp>.

**do wyznaczania linii podstawowej morza terytorialnego w sposób, który umieszczał cały archipelag po jej wewnętrznej stronie, a więc pozwalał na uznanie tych wód za wewnętrzne**<sup>38</sup>. Protest Stanów Zjednoczonych wobec tego rozwiązania został wsparty przez Komisję Europejską, która także uznała odwołanie się do systemu linii prostych za niezgodne z prawem międzynarodowym. Komisja zwróciła szczególną uwagę na „niezwykłą” długość kilku z tych linii, znacznie przekraczającą długości dopuszczone przez UNCLOS w odniesieniu do wyznaczania granic archipelagów<sup>39</sup>.

Mimo istniejącego sporu Kanada i Stany Zjednoczone zawarły w 1988 r. porozumienie o współpracy arktycznej. Stwierdza ono, że żegluga lodolamaczy amerykańskich na wodach uznawanych przez Kanadę za wody wewnętrzne będzie miała miejsce za zgodą rządu kanadyjskiego. Ze swej strony Kanada zobowiązała się do wyrażenia zgody w przypadku zwrócenia się o jej udzielenie. Tym niemniej porozumienie nie oznaczało uznania roszczeń kanadyjskich, gdyż oba państwa stwierdziły, że nic w tym porozumieniu, ani też jakakolwiek praktyka z niego wynikająca nie mają wpływu na stanowiska obu rządów w kwestiach prawa morza, w tym dotyczących swobody przeływu i innych sprawach morskich. Innymi słowy, państwa pozostały przy swoim stanowisku i zgodziły się na kontynuowanie istniejącego sporu<sup>40</sup>. Porozumienie, o czym należy pamiętać, dotyczyło jedynie żeglugi amerykańskich lodolamaczy.

**Stanowisko kanadyjskie prezentowane w sporze sprowadza się do kilku argumentów za odrzuceniem tezy, że przejście jest cieśniną międzynarodową.** Przyjęcie tej tezy oznaczałoby uznanie prawa do tranzytowego przejścia ograniczającego, jak już odnotowano, prawa państwa tranzytowego do regulowania przepływu. Z punktu widzenia topografii czy geografii trudno jest podważać tezę amerykańską, że przejście jest jednym ciągiem cieśnin i może być uznane za jedną długą cieśninę.

Konwencja w art. 37 wyjaśnia, że koncepcja przejścia tranzytowego ma zastosowanie „...do cieśnin używanych do żeglugi międzynarodowej między jedną częścią morza otwartego lub wyłącznej strefy ekonomicznej a drugą częścią morza otwartego lub wyłącznej strefy ekonomicznej”. Warunek łączenia części morza otwartego lub wyłącznej strefy ekonomicznej jest spełniony. Pozostaje więc do wyjaśnienia kwestia, czy cieśniny składające się na przejście kanadyjskie są w rozumieniu konwencji cieśninami międzynarodowymi. Czy obok kryterium geograficznego musi być spełnione kryterium funkcjonalne i długotrwałe

<sup>38</sup> Jak stwierdza art. 8 UNCLOS: „...wody pomiędzy linią podstawową morza terytorialnego a lądem stanowią część wód wewnętrznych państwa”.

<sup>39</sup> Konwencja w odniesieniu do granic archipelagów w art. 47 stwierdza w pkt 2: „Długość takich linii podstawowych nie powinna przekraczać 100 mil morskich, z tym wyjątkiem, że 3 proc. łącznej liczby linii podstawowych obejmujących dany archipelag może przekraczać tę długość, najwyżej jednak do 125 mil morskich”.

<sup>40</sup> Tekst: *Canada Treaty Information, Agreement between the Government of Canada and the Government of the United States of America on Arctic cooperation*, E 101701 – CTS 19888, no. 29, [traety-accord.gc.ca](http://traety-accord.gc.ca).

wykorzystanie dla żeglugi? UNCLOS nie wyjaśnia tej kwestii i nie podaje żadnej definicji cieśnin używanych do żeglugi międzynarodowej. W tej sytuacji **Kanada dowodzi, że niezbędna jest praktyka długotrwałego wykorzystywania takiej cieśniny do żeglugi międzynarodowej**<sup>41</sup>. W tym przypadku można mówić tylko o sporadycznym korzystaniu z tego szlaku, a wspomniane przejścia statków amerykańskich nie mogą być uznane za dowód istnienia takiej długotrwałej praktyki. Nie sposób jednak nie zauważyć, że wymóg ten jest w odniesieniu do zamrzniętych w ciągu całego roku przez wiele lat wód niezbyt przekonywający. Nie ulega wątpliwości, że przejście to dopiero obecnie – w sytuacji uwolnienia od lodów w ciągu lata – stwarza nową sytuację i możliwości potencjalnego wykorzystania. Nie należy także zapominać, że **przejście było i jest wykorzystywane do żeglugi wojskowej przez amerykańskie okręty podwodne o napędzie nuklearnym**. Już w 1957 r. „USS Nautilus” przepłynął przejściem w zanurzeniu, a istnieją przesłanki do uznania, że taki przepływ miał miejsce w 2005 r.<sup>42</sup>.

Kanada odnotowuje także posiłkowo swoje **prawa historyczne do archipelagu** i jego wysp. I tu powstają wątpliwości. Prawa te, jeśli nawet są uznane, dotyczą wysp, a nie obszarów morskich, których statut prawny, poza morzem terytorialnym, został określony dopiero w konwencji z Montego Bay. To prawda, że archipelag był i jest zamieszkały przez kanadyjskie ludy tubylcze (Innuitów), ale nie jest w pełni jasny i uznany w prawie narodów tytuł ludów tubylczych do terytorium. **Wątpliwości budzi także teza o długotrwałym i efektywnym wykonywaniu praw suwerennych** – ze względu na szczególną sytuację geograficzną i klimatyczną tych obszarów.

**Teza o zasadności zastosowania przez Kanadę systemu prostych linii do wyznaczenia linii podstawowej oraz granic wód wewnętrznych i morza terytorialnego też może być poddana w wątpliwość**. Konwencja o prawie morza wyraźnie stwierdza w art. 5, że „...zwykłą linią podstawową dla mierzenia szerokości morza terytorialnego jest linia najniższego stanu wody wzdłuż wybrzeża...”. Nawet w odniesieniu do wysp położonych na atolach czy obramowanych rafami art. 6 przewiduje linię podstawową, którą ma stanowić linia najniższego stanu wody. Można dyskutować, czy warunki uzasadniające zastosowanie prostych linii podstawowych przewidziane w art. 7 są spełnione: a) linia wybrzeża jest bardzo wygięta, wcina się w głąb lądu albo b) wzdłuż wybrzeża w jego bezpośrednim sąsiedztwie znajduje się łańcuch wysp, c) zachowany jest ogólny kierunek wybrzeża. Należy także pamiętać o wcześniej odnotowanych zastrzeżeniach Unii Eu-

<sup>41</sup> Kanada odwołuje się do orzeczenia MTS w sprawie cieśniny Korfu, w którym trybunał zwrócił uwagę na dwa elementy niezbędne do uznania cieśniny za międzynarodową – sytuację geograficzną i funkcjonalną oraz wykorzystywanie do żeglugi. Na marginesie można zauważyć, że orzecznictwo MTS nie tworzy prawa, a jedynie w rozumieniu art. 38 statutu MTS jest pomocniczym środkiem ustalania norm prawa.

<sup>42</sup> Podane za N. Loukacheva, *Legal Challenges in the Arctic*, A position paper presented for the 4<sup>th</sup> NRF Open Meeting in Oulu, Finland and Lulea, Sweden, 5–8.10.2006, s. 4.

ropejskiej do zastosowania przez Kanadę bardzo długich linii prostych – niezgodnych z postanowieniami konwencji i praktyką międzynarodową.

Jest jeszcze inny aspekt zasługujący na rozważenie. **Jeśli wyspy zostały potraktowane jako cały, jednolity archipelag, to można się zastanawiać, czy w takim przypadku nie powinny być zastosowane postanowienia UNCLOS o prawie archipelagowego przejścia szlakami morskimi**, czyli „prawie do nieprzerwanego, szybkiego i niezakłóconego tranzytu między jedną częścią morza otwartego lub wyłącznej strefy ekonomicznej a drugą częścią morza otwartego lub wyłącznej strefy ekonomicznej”<sup>43</sup>.

W debacie dotyczącej statusu prawnego Przejścia Północno-Zachodniego **nie można także zapominać o art. 8 konwencji, który bez wątplenia ma zastosowanie w odniesieniu do statusu wód wewnętrznych Kanady**. W punkcie 2 stwierdza on: „Jeżeli wytyczenie prostej linii podstawowej... powoduje włączenie do wód wewnętrznych obszarów, które poprzednio nie były uważane za wody wewnętrzne, na wodach tych istnieje prawo nieszkodliwego przepływu przewidziane w niniejszej konwencji”.

System linii prostych został zastosowany przez Kanadę dopiero w połowie lat 80. XX w. Do tego czasu Przejście Północno-Zachodnie nie było uważane za wody wewnętrzne. W świetle tego artykułu można dowodzić, że **ewentualne kompromisowe rozwiązanie istniejącego sporu mogłoby opierać się na przyjęciu koncepcji nieszkodliwego przepływu**<sup>44</sup>.

## UWAGI KOŃCOWE

Jak wynika z przedstawionych rozważań, **kwestia respektowania postanowień konwencji o prawie morza dotyczących wolności żeglugi w Arktyce stała się przedmiotem kontrowersji i sporów prawnomiędzynarodowych**. Dotyczą one nie tylko statusu prawnego Przejścia Północno-Zachodniego i Północnej Drogi Morskiej, lecz również sposobów wyznaczania linii podstawowej i – szerzej – interpretacji art. 234 UNCLOS oraz ograniczania wolności żeglugi w wyłącznej strefie ekonomicznej.

Kto jest adresatem zastrzeżeń i krytyki? **Nie ulega wątpliwości, że nie wszystkie państwa arktyczne podejmują działania, które mogą być kwalifikowane jako naruszające swobodę żeglugi**. Zastrzeżenia są sformułowane przede wszystkim wobec Kanady i w nieco mniejszym stopniu Rosji. **Zdecy-**

<sup>43</sup> Konwencja o prawie morza, art. 53.

<sup>44</sup> Wśród argumentów, które mają przekonać społeczność międzynarodową o słuszności zastosowania do Przejścia Północno-Zachodniego koncepcji wód wewnętrznych, znajduje się teza, że kontrola kanadyjska sprawowana nad przepływem zabezpiecza społeczność międzynarodową przed ewentualnymi przypadkami terroryzmu i przestępczości międzynarodowej. Nie wydaje się, by był to wystarczający argument uzasadniający poddanie żeglugi międzynarodowej całkowitej kontroli kanadyjskiej.

**dowanym obrońcą zasady wolności żeglugi w Arktyce są Stany Zjednoczone.** Również praktyka i stanowisko pozostałych państw: Danii, Finlandii, Islandii, Norwegii i Szwecji nie stoi w sprzeczności z postanowieniami UNCLOS, MARPOL i SOLAS.

Z punktu widzenia prawa narodów społeczność międzynarodowa stoi wobec ważkich pytań. **Czy praktyka dwóch państw może doprowadzić do wykształcenia się norm zwyczajowych zmieniających postanowienia UNCLOS,** przewidujących prawo nieszkodliwego przepływu przez morze terytorialne, prawo tranzytowego przejścia przez cieśniny i wolność żeglugi w wyłącznych strefach ekonomicznych? **Czy możliwa do zaakceptowania stanie się sytuacja, w której korzystanie z wolności żeglugi na częściach Oceanu Arktycznego stanowiących morze otwarte będzie ograniczone i uzależnione od zgody państw nadbrzeżnych na przepływ przez ich wyłączne strefy ekonomiczne?**

Nie jest to tylko pytanie teoretyczne, ale przede wszystkim praktyczne. Badania i symulacje przeprowadzone przez Uniwersytet Kalifornijski<sup>45</sup> pozwoliły na postawienie tezy, że między 2040 a 2059 r. nie tylko oba północne szlaki morskie, ale i cały obszar Oceanu Arktycznego będzie całkowicie wolny od lodów w okresie letnim, co oznacza zniknięcie lodu wieloletniego, a tym samym umożliwienie względnie swobodnego korzystania ze szlaków prowadzących przez biegun północny, także przez statki bez specjalnych wzmocnień lodowych. Sytuacja ma być podobna do tej, jaka obecnie ma miejsce w odniesieniu do Morza Bałtyckiego. Możliwość wykorzystania do żeglugi szlaku poprzez biegun północny nawet obecnie dowodzi przepływ lodolamacza chińskiego „Xuelong” w 2012 r. i to w obu kierunkach<sup>46</sup>.

Wprawdzie istnieje wiele podobieństw między stanowiskiem Kanady, uznającej Przejście Północno-Zachodnie za wody wewnętrzne, a Rosji, określającej Północną Drogę Morską jako drogę narodową<sup>47</sup>, jednak w stanowisku tych państw jest dość istotna różnica. Rosja deklaruje, że Północna Droga Morska jest otwarta na niedyskryminacyjnych zasadach dla żeglugi międzynarodowej i nie próbuje też określać, poprzez swoje ustawodawstwo, zasad wykonywania żeglugi w całej swojej 200-milowej wyłącznej strefie ekonomicznej, jak to ma miejsce w przypadku Kanady.

**Problemy i spory dotyczące żeglugi w Arktyce są w znacznej mierze pochodną przyjęcia i rozbieżności w interpretacji art. 234 UNCLOS.** Bez wątpienia jest to jedno z najmniej precyzyjnych i najbardziej niejasnych postanowień, jakie można znaleźć w konwencji. Paradoksem jest to, że został on przyjęty

<sup>45</sup> N. Vanderklippe, *Study Predicts Arctic Shipping Quickly Becoming Reality*, Globe and Mail, 4.03.2013.

<sup>46</sup> T. Petersen, *Chinese icebreaker concludes Arctic Voyage*, Barents Observer, 27.09.2012; *Canada Can Help Russia with Northern Sea Route*, The Moscow Times, 9.06.2012.

<sup>47</sup> Zdaniem niektórych autorów może to nawet prowadzić do ścisłej współpracy i wspólnej obrony zajmowanego stanowiska. Por. M. Bayers, *Toward a Canada – Russia Axis in the Arctic. Why Canada and Russia should unite to support a common position against the US in advancing certain Arctic claims?*, Global Brief, 6.02.2012; *idem, Canada Can Help Russia...*, *op.cit.*

przy poparciu Stanów Zjednoczonych, które nie były chyba świadome konsekwencji swojej zgody na akceptację inicjatywy kanadyjskiej. Zresztą na przełomie lat 70. i 80., w czasie III Konferencji Prawa Morza, perspektywa żeglugi międzynarodowej w Arktyce nie wydawała się realna i nie była brana pod uwagę.

Pewną szansą na dokonanie przekonującej interpretacji tego artykułu mogłaby być opinia doradcza Międzynarodowego Trybunału Prawa Morza, jak i stanowisko IMO. Nie ulega jednak wątpliwości, że wykorzystanie sądownictwa międzynarodowego w sporach dotyczących Arktyki w takich kwestiach, jak choćby zastosowanie linii prostych przy ustalaniu linii podstawowej, są raczej niewielkie, gdyż zarówno Kanada, jak i Rosja skorzystały z przewidzianej w UNCLOS w art. 297 możliwości wyłączenia tej opcji<sup>48</sup>. **Istotnym krokiem** na drodze do ujednoczenia stanowiska wszystkich państw arktycznych i całej społeczności międzynarodowej w kwestiach żeglugi w Arktyce **byłoby przyjęcie wiążącego kodeksu dla statków operujących na wodach polarnych**. Z punktu widzenia podnoszenia bezpieczeństwa żeglugi w Arktyce za ważne posunięcie należy uznać przyjęcie w 2011 r. przez państwa arktyczne porozumienia w sprawie poszukiwania i ratownictwa w tym regionie<sup>49</sup>. Rosja zgodnie z porozumieniem przewiduje stworzenie do roku 2015 dziesięciu centrów ratowniczych wzdłuż wybrzeży syberyjskich<sup>50</sup>.

Jakie są perspektywy rozwoju żeglugi międzynarodowej – transarktycznej? Czy obawy związane ze szkodami, jakie może ona wyrządzić środowisku morskemu Arktyki, mogą powstrzymać jej rozwój? Nie wydaje się. **Szlaki morskie przechodzące przez Arktykę stają się ogromnie ważnym euroazjatyckim połączeniem, którego wzrastającego wykorzystania nie da się zatrzymać**. Interes ekonomiczny związany z wydobywaniem i dostępem do zasobów energetycznych i mineralnych łączy w istocie zarówno państwa azjatyckie znajdujące się w okresie dynamicznego rozwoju ekonomicznego, jak i państwa arktyczne i europejskie<sup>51</sup>. W ogólnym bilansie przy ważeniu argumentów za i przeciw przewagę uzyskują te przemawiające za jej rozwojem: znaczne skrócenie dystansu między Europą a Azją, a tym samym czasu przepływu w porównaniu z żeglugą przez

<sup>48</sup> J. Symonides, *Międzynarodowy Trybunał Prawa Morza – Specyfika, orzecznictwo, perspektywy*, Gdańskie Studia Prawnicze, Mare Liberum, Księga Pamiątkowa Profesora Andrzeja Straburzyńskiego 2013, t. XXIX, s. 213–234; *idem*, *Arktyka – region współpracy czy konfliktów*, *Stosunki Międzynarodowe/International Relations* 2011, nr 3–4 (t. 44), s. 9–33.

<sup>49</sup> *Agreement on Cooperation on Aeronautical and Maritime Search and Rescue in the Arctic*, zawarte 12.05.2011 r. przez osiem państw arktycznych. Porozumienie weszło w życie 19.01.2013 r. Depozytariuszem jest Kanada. Jest to pierwsze porozumienie międzynarodowe przygotowane i przyjęte przez państwa Rady Arktycznej. Ustanawia ono obszary (strefy) odpowiedzialności za poszukiwanie i ratownictwo wszystkich sygnatariuszy i ustala zasady współpracy międzynarodowej.

<sup>50</sup> T. Pettersen, *Russia to have ten Arctic rescue centers by 2015*, *Barents Observer*, 18.11.2011.

<sup>51</sup> Z pewnością znacznie większych korzyści spodziewa się z udostępniania Północnej Drogi Morskiej Rosja, niż może uzyskać Kanada ze względu na zdecydowanie mniejsze wykorzystanie Przejścia Północno-Zachodniego. W 2011 r. skorzystało z niego 26 statków, podczas gdy Północną Drogą Morską przepłynęło w 2012 r. 46 statków, a w 2013 r. przewiduje się przepływ aż 60 statków. Rekordowa podróż przez całą Północną Drogę Morską, zrealizowana przez tankowiec „Władimir Tichonow”, trwała zaledwie siedem i pół dnia.

Kanał Sueski, oszczędności na paliwie i wynikająca z nich mniejsza emisja gazów cieplarnianych, choć przy większej emisji sadzy węglowej.

Niebezpieczeństwo katastrof morskich i zanieczyszczenia środowiska oraz trudności z jego oczyszczeniem, choć znaczne, są mniejsze w porównaniu z niebezpieczeństwami, jakie są związane z rozpoczynającym się już wydobywaniem ropy z dna Arktyki. Niebezpieczeństwa występują przede wszystkim przy przewozie ropy. Są one relatywnie mniejsze przy przewozie ładunków sypkich oraz kontenerów, których wykorzystanie bardzo się zwiększa. Do żeglugi wchodzi statki typu polarnego – lepiej wyposażone i zabezpieczone. Następuje zwiększenie liczby portów otwartych dla żeglugi i dysponujących lepszą infrastrukturą i możliwością udzielania niezbędnej pomocy. Kapitanowie, piloci polarni i załogi mają coraz większe doświadczenie i praktykę w żegludze arktycznej.

Czy żegluga międzynarodowa zagraża tradycyjnemu sposobowi życia ludów tubylczych Arktyki, czy są one zdecydowanie jej przeciwnie? Odpowiedź na to pytanie też nie jest jednoznaczna. Interesy różnych ludów są odmienne. Dla Inuitów kanadyjskich żegluga może być istotnym zagrożeniem, ale ludom tubylczym w Rosji daje szansę na lepsze życie i zatrudnienie w portach i ich infrastrukturze. Z kolei nie ma bezpośredniego i znacznego wpływu na sposób życia Samów hodujących renifery.

**Wykorzystanie Północnej Drogi Morskiej staje się ważne dla państw azjatyckich, zwłaszcza Chin, z powodów strategicznych i geopolitycznych** ze względu na możliwe incydenty i konflikty, jakie mogą być konsekwencją sporów terytorialnych i napięć w Azji i na Pacyfiku, co z kolei może prowadzić do blokowania przepływu przez cieśninę Malakka i trasę południową. Dodać do tego należy ograniczoną przepustowość Kanału Sueskiego i akty piractwa na tym szlaku. **Posiadanie alternatywnej drogi zaopatrzenia w surowce energetyczne i mineralne jest dla wielu państw azjatyckich koniecznością i kategorycznym imperatywem.** Proces wykorzystywania Arktyki do żeglugi międzynarodowej nie tylko „wewnętrznej”, docelowej, infraarktycznej, ale tranzytowej, transarktycznej, a nawet transbiegunowej jest nie do powstrzymania. W konsekwencji problem utrzymania zasad wolności żeglugi w Arktyce nie jest już tylko problemem państw nadbrzeżnych, traci wymiar regionalny, a staje się problemem globalnym. W tej sytuacji **nacisk na utrzymanie i gwarantowanie swobody żeglugi będzie wzrastał, a działania zmierzające do jej ograniczenia będą poddawane coraz silniejszej krytyce.**

JANUSZ SYMONIDES

PROBLEMS AND CONTROVERSIES REGARDING  
THE IMPLEMENTATION AND INTERPRETATION  
OF THE CONVENTION ON THE LAW  
OF THE SEA ON ISSUES OF FREEDOM  
OF NAVIGATION IN THE ARCTIC

(Summary)

*Climate change and the warming of the Arctic opens up new possibilities for the development of international shipping in the region. Currently, there are two routes shortening considerably the distance between the Atlantic Ocean and the Pacific Ocean compared to current connections through the Panama Canal and Suez. One of these routes is called the Northwest Passage runs through the Canadian Archipelago and the other Northern Sea Route runs along the coast of Siberia. Using them provides significant reduction of travel time, giving savings in fuel consumption and therefore means less greenhouse gas emissions. Are the legislative regulations on the status of these sea routes taken by Canada and Russia in accordance with the provisions of the Convention on the Law of the Sea 1982? Can they be qualified as internal waterways? Does the use of straight lines to determine baselines and territorial sea boundary is consistent with the Convention? Is the threat to the marine environment sufficient to justify the restriction of freedom of navigation in the exclusive economic zone? Serious doubts raises too far-reaching interpretation art. 234. Positions taken by Canada and Russia have been criticized by the U.S. and the European Union. The international navigation in the Arctic, including opening up the long-term possibility of a new passage through the North Pole is not a matter to be decided exclusively by coastal states, it is a matter of concern to the whole international community. It is the global issue in which regulation, in cooperation with IMO, should participate all States, including particularly interested Asian countries.*