

Michał Łuszczuk, Piotr Graczyk,
Adam Stępień, Małgorzata Śmieszek



Cele i narzędzia polskiej polityki arktycznej



Rzeczpospolita Polska
Ministerstwo
Spraw Zagranicznych

Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP
Departament Polityki Europejskiej

Cele i narzędzia polskiej polityki arktycznej

Michał Łuszczuk, Piotr Graczyk,
Adam Stępień, Małgorzata Śmieszek

Cele i narzędzia polskiej polityki arktycznej



Rzeczpospolita Polska
Ministerstwo
Spraw Zagranicznych

Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP
Departament Polityki Europejskiej

Warszawa 2015

Recenzent:
Prof. zw. dr hab. Krzysztof Kubiak

Redakcja:
Lech Maliszewski

Zdjęcia na okładce:
Michał Łuszczuk – pierwsza strona
Piotr Graczyk – czwarta strona

Skład i lamowanie:
Stämpfli Polska Sp. z o.o.

Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP
Departament Polityki Europejskiej
al. J. Ch. Szucha 23
00-580 Warszawa
www.msz.gov.pl

ISBN 978-83-63743-14-7

Liczba egzemplarzy:
500

Druk:
Agencja Reklamowo-Wydawnicza
A. Grzegorzcyk

Spis treści

Wykaz najważniejszych skrótów	8
-------------------------------------	---

Jakub T. Wolski i Janusz Symonides

Przedmowa	9
-----------------	---

Michał Łuszczuk

1. Wprowadzenie	11
1.1. Przesłanki i cele opracowania	11
1.2. Struktura, założenia i metodologia opracowania	13

CZĘŚĆ I.

ZMIENIAJĄCA SIĘ ARKTYKA I POLSKA OBECNOŚĆ W REGIONIE

Michał Łuszczuk, Adam Stępień

2. Zmieniająca się Arktyka	21
2.1. Arktyka – definicje oraz ich polityczne konsekwencje	21
2.2. Ewolucja postrzegania Arktyki (do 2004 roku)	24
2.3. Uwarunkowania bieżącej sytuacji w Arktyce (2004–2015)	26

Michał Łuszczuk

3. Polska obecność w Arktyce – ogólna charakterystyka	31
3.1. Wymiar prawnomiędzynarodowy	31
3.2. Wymiar polityczny	36

CZĘŚĆ II.

OBSZARY POLSKIEJ AKTYWNOŚCI W REGIONIE ARKTYKI – OBECNIE I W PERSPEKTYWIE 2030

Piotr Graczyk, Adam Stępień, Małgorzata Śmieszek, Michał Łuszczuk

4. Zarządzanie regionem i międzynarodowa współpraca polityczna	43
4.1. Charakterystyka sytuacji	43
4.2. Obecne zaangażowanie Polski	51
4.3. Scenariusze rozwoju sytuacji	82
4.4. Wnioski dla Polski	85

Michał Łuszczuk

5. Międzynarodowa współpraca naukowa	92
5.1. Uwarunkowania, główne instytucje oraz znaczenie	92
5.2. Zaangażowanie Polski	95
5.3. Scenariusze zmiany w perspektywie 2030	100
5.4. Wnioski dla Polski	103

Adam Stępień

6. Zmiany klimatyczne i ochrona środowiska	106
6.1. Charakterystyka sytuacji	106
6.2. Rola i zaangażowanie Polski: przykłady obecności i aktywności	113
6.3. Scenariusze zmiany w perspektywie 2030	115
6.4. Wnioski dla Polski	117

Adam Stępień

7. Rozwój społeczno-gospodarczy	124
7.1. Charakterystyka sytuacji	124
7.2. Obecne zaangażowanie Polski: przykłady obecności i aktywności	128
7.3. Scenariusze zmiany w perspektywie 2030	129
7.4. Wnioski dla Polski	132

Adam Stępień, Michał Łuszczuk

8. Surowce energetyczne i nieenergetyczne	135
8.1. Charakterystyka sytuacji	135
8.2. Obecne zaangażowanie Polski: przykłady obecności i aktywności	142
8.3. Scenariusze zmiany w perspektywie 2030	143
8.4. Wnioski dla Polski	146

Piotr Graczyk

9. Transport morski i przemysł stoczniowy	149
9.1. Charakterystyka sytuacji	149
9.2. Obecne zaangażowanie Polski: przykłady obecności i aktywności	157
9.3. Scenariusze zmiany w perspektywie 2030	165
9.4. Wnioski dla Polski	172

Małgorzata Śmieszek

10. Rybołówstwo	175
10.1. Charakterystyka sytuacji	175
10.2. Obecne zaangażowanie Polski: przykłady obecności i aktywności	178
10.3. Scenariusze zmiany w perspektywie 2030	179
10.4. Wnioski dla Polski	182

CZEŚĆ III.**UE I WYBRANE PAŃSTWA EUROPEJSKIE WOBEC ARKTYKI:
LEKCJE DLA POLSKI***Michał Łuszczuk, Adam Stępień*

11. Polityka Unii Europejskiej wobec Arktyki.	187
11.1. Ewolucja i główne obszary polityki UE wobec Arktyki	187
11.2. Zaangażowanie Polski w rozwój unijnej polityki arktycznej.	193
11.3. Wnioski dla Polski	196

Małgorzata Śmieszek, Piotr Graczyk

12. Polityki arktyczne wybranych europejskich obserwatorów w Radzie Arktycznej	199
12.1. Polityka Niemiec wobec Arktyki	199
12.2. Polityka Wielkiej Brytanii wobec Arktyki	205
12.3. Polityka Francji wobec Arktyki	210
12.4. Analiza aktywności wybranych europejskich obserwatorów w pracach Rady Arktycznej	213
12.5. Wnioski dla Polski	214

Piotr Graczyk, Michał Łuszczuk, Adam Stępień, Małgorzata Śmieszek

13. Rekomendacje.	216
13.1. Fundamenty/zasady polskiej polityki arktycznej	216
13.2. Wizja polskiej polityki arktycznej w roku 2030: Polska partnerem Arktyki . .	217
13.3. Interesy Polski w zmieniającej się Arktyce.	217
13.4. Cele polskiej polityki arktycznej.	218
13.5. Narzędzia polskiej polityki arktycznej	218
Streszczenie	227
Summary	233
Informacje o autorach	239

Wykaz najważniejszych skrótów

ACIA	– Arctic Climate Impact Assessment
AEPS	– Arctic Environmental Protection Strategy
ACAP	– Arctic Contaminants Action Program
AHDR	– Arctic Human Development Report
AMAP	– Arctic Monitoring and Assessment Programme
AMSA	– Arctic Marine Shipping Assessment
CAFF	– Conservation of Arctic Flora and Fauna
CLCS	– Commission on the Limits of the Continental Shelf
EPPR	– Emergency Prevention Preparedness and Response
IASC	– International Arctic Science Committee
IPCC	– Intergovernmental Panel on Climate Change
KBP PAN	– Komitet Badań Polarnych Polskiej Akademii Nauk
NEAFC	– North East Atlantic Fisheries Commission
PAME	– Protection of the Arctic Marine Environment
PP	– Permanent Participant
PTF	– Polar Task Force
RA	– Rada Arktyczna
SAO	– Senior Arctic Officials
SDWG	– Sustainable Development Working Group
UNCLOS	– United Nations Convention on the Law of the Sea
WFM	– Warsaw Format Meeting

Przedmowa

Motto:

*There's a land where the mountains are nameless,
And the rivers all run God knows where;
There are lives that are erring and aimless,
And deaths that just hang by hair.*

*Robert W. Service
The Spell of the Yukon*

Arktyka to niezwyklej region. Choć niebezpieczna i nieprzyjazna dla ludzi, od dawna była obszarem fascynacji badaczy, pisarzy, podróżników i poszukiwaczy wrażeń; miejscem wyzwań sięgających granic ludzkich możliwości. Dziś nie ma dnia, by w stacjach telewizyjnych i innych mediach nie znalazły się programy polityczne czy przyrodnicze reportaże z Arktyki. Jest to efektem rosnącego znaczenia tego regionu w ostatnich latach. Fakt ten musi być brany pod uwagę w polskiej polityce zagranicznej.

Proces przyspieszonego ocieplenia klimatu, szczególnie odczuwalny w Arktyce, pociąga za sobą daleko idące skutki o wymiarze globalnym. Zmniejszająca się pokrywa lodowa otworzyła dostęp do bogactw naturalnych: ropy, gazu, węgla, rud metali - zwłaszcza metali ziem rzadkich. Poszerzyły się łowiska i obszary do uprawiania rybołówstwa. Uwolnienie od lodów w miesiącach letnich przejęć północnozachodniego i północnowschodniego stworzyło możliwości wydatnego skrócenia szlaków żeglugowych z Azji do Europy i z Pacyfiku na Ocean Atlantyczny z pominięciem Kanałów Sueskiego i Panamskiego. Poważnie rozważane są projekty wykorzystania arktycznych gór lodowych jako źródła wody pitnej dla obszarów świata, w których występuje jej deficyt. Region przyciąga też coraz liczniejszą grupę turystów.

Szczególne znaczenie Arktyki dla całej społeczności międzynarodowej jest związane ze zmianami klimatycznymi zachodzącymi w świecie. Emisja gazów cieplarnianych i zanieczyszczeń oddziałuje na Arktykę, która w sprzężeniu zwrotnym wpływa na globalne zmiany klimatyczne. Z uwagi na unikalny charakter środowiska naturalnego tego regionu, stanowiącego swego rodzaju wspólne dziedzictwo ludzkości, jego ochrona przed powstającymi zagrożeniami stała się przedmiotem uwagi i troski nie tylko państw arktycznych.

Jednym z filarów polskiej polityki zagranicznej wobec Arktyki jest prawo międzynarodowe. Sytuacja prawna Arktyki jest uregulowana przez Konwencję o prawie morza z 1982 r. (UNCLOS). Konwencja ta daje państwom arktycznym, poza 12 milowym morzem terytorialnym, prawo do posiadania 200 milowej wyłącznej strefy ekonomicznej i szelfu kontynentalnego, który w określonych sytuacjach może sięgać 350 mil, ale w takim przypadku granica musi być zaakceptowana przez Komisję Granic Szelfu Kontynentalnego. W obszarach tych państwa nadbrzeżne posiadają prawa suwerenne i jurysdykcję, których na gruncie prawa międzynarodowego nie można kwestionować. W Arktyce pozostaje jednak część Oceanu Arktycznego, która jest morzem otwartym nie podlegającym zawłaszczeniu oraz obszar dna poza granicami jurysdykcji narodowej, stanowiący obszar międzynarodowy. Państwa arktyczne rozgraniczyły między sobą przysługujące im obszary morskie. Nie ustalone zostały jedynie dwa fragmenty granic: między Kanadą a Danią oraz Kanadą a Stanami Zjednoczonymi. Poważniejszym problemem będzie zapewne rozgraniczenie wzajemnie nakładających się roszczeń do szelfu kontynentalnego Danii, Kanady i Rosji, obejmujących biegun północny. Początki zainteresowania Arktyką, a ściślej archipelagiem Svalbardzkim, sięgają w polskiej polityce zagranicznej okresu drugiej Rzeczypospolitej, kiedy zdecydowano o przystąpieniu do Traktatu Spitzbergeńskiego z roku 1920, który umożliwił utworzenie na Svalbardzie szeregu stacji badawczych państw niearktycznych. Wśród nich należy wymienić stację polską im. S. Siedleckiego w Hornsundzie, której działalność naukowa

przyniosła Polsce zasłużone uznanie i stała się zasadniczym elementem oraz wizytówką polskiej obecności w regionie.

Obecnie Polska jest nie tylko aktywnym obserwatorem w Radzie Arktycznej, będąc m.in. inicjatorem i organizatorem spotkań w ramach tzw. formatu warszawskiego (*Warsaw Format Meetings*), ale uczestniczy także w pracach wielu organizacji regionalnych i globalnych, podejmujących problematykę arktyczną. Dotyczy to zwłaszcza Unii Europejskiej, która m.in. określa kwoty połowowe państw członkowskich na Morzu Barentsa oraz buduje własną politykę arktyczną. Polska jest też aktywnym uczestnikiem debat i działań prowadzonych w takich organizacjach jak ONZ, IMO, NATO, FAO czy UNEP. Jesteśmy też stroną wielu instrumentów o charakterze globalnym dotyczących m.in. zmian klimatycznych, różnorodności biologicznej, ochrony środowiska naturalnego czy żeglugi międzynarodowej.

Nowa sytuacja Arktyki – szanse, wyzwania i zagrożenia z nią związane, a także nasze interesy w tym regionie związane z obecną i potencjalną działalnością gospodarczą (co znajduje swój wyraz choćby w ogłoszonym ostatnio programie resortu gospodarki „GoArctic”) – wymaga przemyślenia i zaprogramowania działań. Niezbędne staje się przygotowanie całościowego dokumentu dotyczącego polskiej polityki arktycznej będącego integralną częścią naszej polityki zagranicznej w regionach polarnych. Monografia „Cele i narzędzia polskiej polityki arktycznej” przygotowana przez Michała Łuszczuka, Piotra Graczyka, Adama Stępnia i Małgorzatę Śmieszek, to dobry wkład i zestaw rekomendacji, który należy wziąć pod uwagę przy opracowywaniu dokumentu poświęconego polskiej polityce arktycznej. Z uwagi na obszar refleksji i sposób zaprezentowania omawianej materii jest ona jednak czymś więcej – jest rzetelnym, całościowym i zasługującym na wysoką ocenę omówieniem problematyki arktycznej. Na podstawie dobrze wyselekcjonowanej literatury i materiałów źródłowych, przy uwzględnieniu informacji oraz sugestii zebranych w trakcie konsultacji z uznanymi autoritetami w omawianej problematyce oraz wiedzy zebranej w trakcie licznych seminariów i konferencji naukowych w których uczestniczyli, autorzy formułują wnioski dla Polski. Przedstawiają istotne kwestie, związane z: zarządzaniem regionem, współpracą naukową, zmianami klimatycznymi i ochroną środowiska, rozwojem społeczno-gospodarczym, surowcami, transportem morskim i rybołówstwem. Na uwagę zasługują sformułowane scenariusze możliwego rozwoju sytuacji w omawianych kwestiach i to w perspektywie piętnastu lat – do roku 2030.

Należy jednak zauważyć, iż formułowanie scenariuszy w takim przedziale czasu jest dość ryzykowne, bowiem jak się słusznie zastrzegają autorzy, zależy to od wielu zmiennych. Już podstawowa kwestia – tempo topnienia lodów arktycznych – jest różnie szacowana. Autorzy przyjmują, że Arktyka będzie wolna od lodu w połowie XXI wieku, ale istnieje wiele prognoz podających znacznie wcześniejsze daty. Równie trudny do przewidzenia jest wpływ sytuacji globalnej na Arktykę. Przykładowo, jaki długofalowy wpływ na wydobycie przez Rosję ropy i gazu na Morzu Barentsa i Morzu Karskim będą miały sankcje zachodnie dotyczące zakazu udostępniania technologii związanych z ich eksploatacją? Jakie konsekwencje może mieć ewolucja obecności wojskowej Rosji w Arktyce dla współpracy międzynarodowej? Co się kryje za zmianą doktryny wojskowej w 2014 r. i podkreślaniem roli sił zbrojnych dla obrony rosyjskiej Arktyki?

Na te pytania odpowiedzieć może nam jedynie przyszłość.

Jakub T. Wolski
Ambasador tytularny
ds. prawnego statusu Arktyki i Antarktyki
w Departamencie Prawno-Traktatowym
Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP

Janusz Symonides
Profesor w Społecznej Akademii Nauk,
Członek Doradczego Komitetu Prawnego przy
Ministrze Spraw Zagranicznych RP

1

Michał Łuszczuk

Wprowadzenie

1.1. Przesłanki i cele opracowania

Wśród wielu wyzwań, z jakimi Polska będzie musiała się zmierzyć w najbliższej przyszłości, istotne miejsce zajmuje dalszy rozwój stosunków międzynarodowych. Wysoka dynamika i postępująca złożoność procesów oraz zjawisk transnarodowych, takich jak bezprecedensowe zmiany klimatyczne, coraz bardziej skomplikowane problemy społeczne czy globalne kryzysy gospodarcze, to tylko niektóre z podstawowych właściwości ładu międzynarodowego na początku XXI wieku. Ranga nowo powstających problemów oraz ich ogólnoświatowy wymiar sprawiają, iż w zasadzie niemożliwe, a na pewno bardzo ryzykowane jest – dla naszego państwa – ich lekceważenie (Łoś-Nowak 2011).

Zarówno współczesna pozycja Polski, jak jej rola w Europie i na całym świecie oferują wielorakie możliwości dalszego rozwoju naszego społeczeństwa i państwa, ale jednocześnie też nakładają takie czy inne zobowiązania oraz stwarzają trudne wyzwania. Niektóre zostały przedstawione w „Priorytetach polskiej polityki zagranicznej: 2012–2016”. W dokumencie tym podkreślono, iż „skoncentrowanie na regionie, Unii Europejskiej i jej sąsiedztwie nie oznacza, że Polska nie ma, choćby selektywnych, ambicji globalnych. Aby rozwój Polski był w dalszym ciągu intensywny [...] należy rozwijać współpracę z państwami pozaeuropejskimi oraz organizacjami międzynarodowymi i globalnymi. [...] Ważne są także pozaeuropejskie regiony świata [...]” (MSZ RP 2012, s. 20). Na kwestię tę zwrócił uwagę również minister *spraw zagranicznych Grzegorz Schetyna w swym wystąpieniu w Sejmie w dniu 6.11.2014 r., zapowiadając „większy nacisk [...] na globalny, pozaeuropejski wymiar polskiej polityki zagranicznej”* (MSZ RP 2014).¹

¹ W opracowaniach naukowych zwraca się natomiast uwagę, iż „Globalizacja oznacza m.in., że świat stał się w jakimś sensie mniejszy, a powiązania w nim bez porównania gęstsze. Dla kraju takiego jak Polska oznacza to, że aby dobrze ocenić swoją sytuację i dostrzec szanse na okres wykraczający poza dwie najbliższe kadencje wyborcze, nie wystarczy zajmować się tylko najbliższym regionem” Balcer i Wóycicki 2014, s. 17. Konieczność poszerzenia horyzontu polskiej polityki zagranicznej, nadania jej wręcz globalnego wymiaru jest także postulowana przez niezależne ośrodki eksperckie, zob.: Świeboda 2013.

Prowadzenie efektywnej działalności na arenie międzynarodowej w tak niestabilnych i trudnych warunkach oraz w tak szerokiej, wręcz globalnej skali będzie oznaczać dla Polski konieczność zarówno zmierzenia się z wyjątkowymi problemami czy nawiązania współpracy z nowymi partnerami, jak przede wszystkim przekształcenia dotychczas prowadzonej polityki. W ramach tej modyfikacji warto będzie zwrócić uwagę na te obszary polskiej polityki zagranicznej, którym na przestrzeni ostatnich dekad nie poświęcano szczególnej uwagi, a które to znajdują się obecnie pośród najważniejszych rejonów świata. Z pewnością należy do nich region Arktyki.

Dotychczasowe i wieloletnie zaangażowanie Polski w Arktyce miało przede wszystkim dwa wymiary: naukowy i polityczno-dyplomatyczny (Graczyk 2012; Łuszczuk 2012; Grzela 2014). Ten pierwszy wynika z bogatych tradycji i jest bardziej dynamiczny, ten drugi – nieco okazjonalny i raczej oszczędny pod względem formy oraz treści. Tak długo, jak sytuacja na obszarach arktycznych była postrzegana jako stabilna, a ich potencjał wydawał się ograniczony, polskie podejście wobec Arktyki było wystarczające, chociaż mogło nie być uznane za optymalne. Sytuacja w Arktyce jednak ulega zmianie, zaś jej międzynarodowe znaczenie wyraźnie rośnie (Czarny 2014; Łuszczuk 2013), co razem sprawia, iż polskie zaangażowanie w tym regionie świata również wymaga zmiany.

Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP od 2006 r. wykazuje coraz bardziej aktywną postawę wobec regionu Arktyki, czego wyrazem są zarówno oficjalne oświadczenia, udział w różnych formach międzynarodowej współpracy dotyczącej Arktyki – głównie w ramach Rady Arktycznej (RA) – czy też stworzenie w maju 2011 r. Grupy Roboczej ds. Polarnych przy MSZ (zwanej roboczo *Polar Task Force*) (Graczyk 2012). Następnym krokiem polskiego rządu powinno być rozwinięcie polskiej polityki arktycznej, m.in. przez przygotowanie projektu dokumentu określającego zasady polskiej obecności w Arktyce oraz definiującego jej kierunki i strategiczne cele. Jego autorami, a zarazem odbiorcami, powinny być wszystkie instytucje zaangażowane bezpośrednio lub pośrednio w rozwój polskiej aktywności w Arktyce. Warto również rozważyć opracowanie dokumentu na temat polskiej polityki wobec Dalekiej Północy skierowanego do społeczności międzynarodowej, szczególnie zaś do wspólnoty arktycznej. Realizacja tego pomysłu nie powinna budzić zdziwienia, zważywszy, iż tego typu dokumenty w ostatnich latach były przedstawiane nie tylko przez wszystkie państwa arktyczne, ale również przez wiele państw spoza regionu, szczególnie państwa o statusie obserwatorów w Radzie Arktycznej.

Celem niniejszego opracowania jest analiza problematyki zaangażowania Polski w regionie Arktyki ukierunkowana na sformułowanie rekomendacji dotyczących polskiej polityki zagranicznej w tej części świata. Jaka powinna to być polityka? W naszej ocenie polska polityka arktyczna powinna cechować się kompleksowością oraz w swych założeniach odnosić się do szerokiego zakresu działalności administracji publicznej, sektora nauki oraz sektora biznesu, a nie jedynie do aktywności dyplomatycznej. Rolą MSZ w tak szeroko zakrojonej polityce arktycznej byłoby przede wszystkim koordynowanie i wspieranie działań realizowanych w innych ministerstwach i agencjach (lub przynajmniej bliska i efektywna współpraca z nimi oraz innymi zaangażowanymi w kwestie arktyczne podmiotami krajowymi). Jednocześnie należy przeanalizować możliwości polskich placówek dyplomatycznych we wspieraniu działalności polskich podmiotów

działających w obszarach arktycznych, głównie instytucji naukowych oraz firm. Wiele argumentów przemawia na rzecz całościowego i przede wszystkim funkcjonalnego podejścia w kształtowaniu polskiej polityki arktycznej; podejścia, które – opierając się na efekcie synergii – będzie optymalnie służyć polskiej racji stanu. Szczegółowe propozycje zawarte zostały w ostatnim rozdziale opracowania.

1.2. Struktura, założenia i metodologia opracowania

Na opracowanie składają się Wprowadzenie, trzy części obejmujące w sumie 11 tematycznych rozdziałów oraz rozdział końcowy pt. Rekomendacje.

Część I opracowania ma charakter wprowadzający. Celem jest syntetyczna charakterystyka regionu Arktyki, wskazanie jego specyfiki, poza tym ogólne zreferowanie obecności Polski w tym regionie, szczególnie wskazanie podstaw prawnomiędzynarodowych oraz wymiaru politycznego.

W części II wyodrębniono najważniejsze dla Polski obszary funkcjonowania środowiska międzynarodowego Dalekiej Północy (zwane „obszarami tematycznymi”). Należą do nich: zarządzanie regionem (czyli polityczny wymiar stosunków międzynarodowych w Arktyce), międzynarodowa współpraca naukowa, zmiany klimatyczne i ochrona środowiska, rozwój społeczno-gospodarczy Arktyki, surowce energetyczne i nieenergetyczne, transport morski i przemysł stoczniowy oraz rybołówstwo. Autorzy zdecydowali się także na wyeksponowanie dwóch zagadnień mających dla Polski wyjątkowo ważne znaczenie polityczne i praktyczne: kwestii rozwoju unijnej polityki wobec Arktyki (Rozdział 11) oraz analizy polityk arktycznych tych państw, które mają zbliżoną do Polski formalną pozycję w ramach arktycznej współpracy międzynarodowej, czyli należą do UE i są jednocześnie obserwatorami w Radzie Arktycznej (Rozdział 12). Ostatni rozdział opracowania zawiera wnioski ujęte w formie rekomendacji dotyczących kształtu i treści polskiej polityki arktycznej, przede wszystkim w odniesieniu do jej zasad, wizji, interesów, celów oraz środków.

Na szczególne wyjaśnienie w tym miejscu zasługuje konstrukcja wewnętrzna rozdziałów z części II i III opracowania. Jakkolwiek nie jest identyczna w każdym przypadku, to jednak jest ściśle związana z założeniami oraz metodologią przyjętymi na potrzeby niniejszego opracowania.

Podstawowym założeniem naszego opracowania jest, iż Polska należy do grona tych drugoplanowych aktorów w Arktyce, których zakres działania jest z różnych względów dość ograniczony. W świetle systemowej analizy decydowania politycznego optymalną formą zachowania tej kategorii podmiotów w arktycznym środowisku międzynarodowym wydaje się kreatywna adaptacja. Jej istotą jest poszukiwanie punktów równowagi między wyłącznym podporządkowywaniem się wymaganiom środowiska a próbami narzucania mu swej woli (Pietraś 1998, s. 59). W praktyce oznacza to, z jednej strony, zarówno respektowanie zasad funkcjonowania środowiska międzynarodowego w regionie Arktyki, jak też określonego zakresu interesów aktorów pierwszoplanowych, z drugiej zaś aktywne działanie na rzecz zaspokojenia własnych potrzeb i zabezpieczenia interesów związanych bezpośrednio czy pośrednio z tym regionem.

Jednym z warunków powodzenia tej strategii jest (obok woli politycznej i zagwarantowania właściwego potencjału ludzkiego i materialnego) optymalizacja procesu decyzyjnego przez zapewnienie decydom kompleksowej wiedzy, w tym też w zakresie wielowariantowej wizji przyszłości. Spełnienie tych warunków pozwala na prowadzenie polityki zagranicznej, której istotą jest podejmowanie decyzji opierających się na trafnym antycypowaniu rozwoju sytuacji. Uwzględniając specyfikę i dynamikę sytuacji międzynarodowej w Arktyce, jak też charakter opracowania, uznaliśmy więc za konieczne: (1) rozwinięcie przygotowywanych analiz również poza sam obszar prezentacji i wyjaśnienia dostępnych danych dotyczących obecnej sytuacji na Dalekiej Północy, (2) wskazanie szczególnie ważnych czynników, które powinny być uwzględniane przez polską dyplomację oraz inne instytucje publiczne zarówno na etapie formułowania, jak i implementowania długoterminowej polskiej polityki arktycznej. Droga do osiągnięcia tych celów w naszej ocenie stał proces badawczo-prognostyczny² prowadzony w następujący sposób:

- 1) analiza aktualnej sytuacji w danym obszarze tematycznym przeprowadzona na podstawie wiedzy oraz obserwacji dokonanej przez Autorów;
- 2) przedstawienie dotychczasowego zaangażowania, aktualnych potrzeb oraz interesów Polski w danym zakresie na podstawie materiałów z różnych instytucji, konsultacji z wybranymi specjalistami w danym obszarze tematycznym, jak też wiedzy i obserwacji własnych Autorów;
- 3) opracowanie scenariuszy rozwoju sytuacji w danym obszarze tematycznym w perspektywie 2030 roku; scenariusze nie odnoszą się jednak do polskiej aktywności w Arktyce, lecz mają charakter ogólny;
- 4) sporządzenie na podstawie trzech wskazanych tu etapów analizy listy wniosków, tj. kluczowych zagadnień, których uwzględnienie przez decydentów uznano za niezbędne w procesie formułowania polskiej polityki wobec Arktyki.

Podczas gdy krok 1 i 2 nie wymagają raczej specjalnych wyjaśnień, to warto przybliżyć proces opracowywania scenariuszy oraz istotę wniosków – kluczowych zagadnień. Środowiskowe, społeczne, gospodarcze oraz polityczne procesy, które zachodzą aktualnie w Arktyce, są obarczone wyjątkowo dużą niepewnością co do kierunku i tempa zmian. Przy projektowaniu polityki zagranicznej, która jest adresowana do tak specyficznego środowiska międzynarodowego, warto więc skorzystać m.in. z metod analizy wykorzystywanych w procesach zarządzaniem ryzykiem.³ W niniejszym opracowaniu posilko-

² Jak zauważa A. Chodubski, „W przewidywaniu zmian politycznych w stosunkach międzynarodowych stosuje się jako podstawowe drogi objaśnień: eksplorację i normatywność. Pierwsza z nich polega na wnioskowaniu o przyszłości na podstawie wiedzy o przeszłości i teraźniejszości. Podejście eksploracyjne służy nade wszystko do opracowania prognoz ostrzegawczych, do ujawniania możliwości scenariuszy zdarzeń, zjawisk w stosunkach międzynarodowych. Z kolei, podejście normatywne polega na przyjęciu pewnej pożądanej wizji przyszłości (jak być powinno) oraz poszukiwaniu okoliczności i warunków, w jakich przyjęte wizje mogą być spełnione. Podejście to służy głównie rozwiązaniu konkretnych problemów przyszłości. Wskazując na różnorodne możliwe scenariusze rozwoju sytuacji, zależne od okoliczności i warunków, pozwala zarazem wybrać optymalne rozwiązanie. W praktyce prognostycznej podejścia te raczej nie są stosowane samodzielnie” (Chodubski 2009, s. 46–47).

³ Jak trafnie zostało to ujęte w *wystąpieniu ministra spraw zagranicznych Grzegorza Schetyny w Sejmie*

waliśmy się zaadaptowaną do naszych potrzeb i możliwości metodą planowania scenariuszowego. Scenariusze uznaje się powszechnie i od dość wielu już lat za użyteczne narzędzie w podejmowaniu decyzji dotyczących środowiska naturalnego, jak i rozwoju społeczno-ekonomicznego – decyzji podejmowanych przy zaistnieniu wielu czynników warunkujących oraz licznych elementów niepewności. Naszym zdaniem, scenariusze mogą być szczególnie przydatne dla osób podejmujących decyzje dotyczące obecności Polski w Arktyce, jak i polskiej aktywności arktycznej, ponieważ pozwalają na: (1) identyfikację fundamentalnych czynników warunkujących przyszłość regionu, na które trzeba zwracać szczególną uwagę w dłuższej perspektywie, (2) uwzględnienie w obecnie podejmowanych działaniach alternatywnych kierunków rozwoju sytuacji w regionie, (3) zrozumienie niepewności w zakresie kontynuacji obecnych tendencji w przyszłości, (4) określenie roli Polski i polskich instytucji/organizacji/firm w zależności od rozwoju sytuacji. W tym kontekście, tradycyjna ekstrapolacja obecnych tendencji musi być uznana za niewystarczającą. W naszej ocenie scenariusze mogą zaś przyczynić się skutecznie do sformułowania długoterminowej polityki, która jednocześnie pozwoli dopasowywać działania rządu do zmieniających się uwarunkowań, a także będzie bardzo przydatna jako zestaw wskazań dla polskich instytucji naukowych i gospodarczych.

Prace nad przedstawionymi scenariuszami bazują na zmodyfikowanej metodologii opracowywania scenariuszy (tzw. *Intuitive Logics*) (Kosow i Gassner 2008), jaka została wykorzystana m.in. w raporcie grupy roboczej Rady Arktycznej PAME pt. *Arctic Marine Shipping Assessment* (AMSA) (AMSA 2009). O ile konstytutywnym elementem tego opracowania były warsztaty eksperckie, to w naszym przypadku scenariusze dla poszczególnych rozdziałów tematycznych zostały sformułowane przez poszczególnych Autorów na podstawie ich wiedzy, doświadczeń i obserwacji, częściowo także po konsultacjach z zagranicznymi ekspertami. W obszarach, gdzie w ramach innych wcześniejszych opracowań przygotowano scenariusze (np. w odniesieniu do zmian klimatycznych i transportu morskiego), zostały one uwzględnione jako podstawa pracy nad scenariuszami w niniejszym raporcie.

W pierwszym etapie tworzenia scenariuszy na podstawie literatury przedmiotu, własnych badań oraz obserwacji Autorzy przygotowali listę 15–30 czynników warunkujących rozwój sytuacji w danym obszarze tematycznym. Każdemu z czynników została przypisana wartość (od – 3 do + 3) pod względem, po pierwsze, ważności, po drugie, stopnia niepewności (w perspektywie do 2030 roku). Dwa czynniki, które oznaczono największym stopniem niepewności i jednocześnie uznano za szczególnie istotne dla rozwoju sytuacji, zostały wybrane jako czynniki kluczowe. Czynniki zidentyfikowane jako ważne, ale cechujące się niskim poziomem niepewności są zasadniczo tożsame dla każdego ze sformułowanych scenariuszy, zaś czynniki uznane za mniej istotne zostały na tym etapie pominięte. Traktując najważniejsze czynniki jako podstawowe zmienne ustalono następnie cztery warianty możliwego rozwoju sytuacji (graficzną tego postacią jest macierz przedstawiająca cztery scenariusze). Scenariusze te przedstawiają zazwyczaj skrajne ścieżki rozwoju sytuacji w danej dziedzinie funkcjonowania środowiska między-

narodowego w Arktyce, co m.in. pozwala uwypuklić rangę wybranych czynników, jak też szerokie spektrum możliwych zmian.

Zapoznanie się ze scenariuszami umożliwia identyfikację szczególnie ważnych zagadnień, które powinny być uwzględnione przez decydentów przy rozpatrywaniu sytuacji w Arktyce oraz kształtowaniu polskiej polityki arktycznej. Stanowiły one podstawę przy formułowaniu rekomendacji zawartych w ostatnim rozdziale opracowania.

W przygotowaniu tego opracowania pomagała Autorom liczna grupa polskich oraz zagranicznych ekspertów, badaczy i praktyków, którym w tym miejscu wypada serdecznie podziękować, podkreślając jednak, iż odpowiedzialność za wszelkie niedociągnięcia tej pracy spoczywa wyłącznie na jej Autorach. Wśród naszych konsultantów znaleźli się m.in.: Prof. Jacek Jania (KBP PAN) oraz Prof. Piotr Głowacki (IGF PAN), przedstawiciele IASC i Szwedzkiego Sekretariatu Polarnego. Podziękowania należą się także Centrum Arktycznemu przy Uniwersytecie Laponii, w szczególności Dyrektor Centrum, prof. Pauli Kankaanpää oraz prof. Timo Koivurovie; cennych wskazówek udzielił też Prof. Lassi Heininen (Uniwersytet Laponii). Bardzo cenną i fachową pomoc otrzymaliśmy od pracowników Wydziału Górnicstwa i Geoinżynierii Akademii Górniczo-Hutniczej, w szczególności mgr inż. Natalii Schmidt-Polończyk, dr inż. Anny Ostręgi, mgr inż. Sebastiana Napieraja i prof. Marka Cały. Znaczna część opisu sytuacji w Arktyce opiera się na wynikach projektu „Strategic Environmental Impact Assessment of development of the Arctic” finansowanego przez Komisję Europejską. Dlatego też podziękowania należą się członkom sieci inicjatywy EU Arctic Information Centre zaangażowanym w prace nad raportem „Strategic Assessment of Development of the Arctic” (www.arcticinfo.eu/sada), będącym głównym rezultatem tego projektu. Dziękujemy także polskimi placówkom dyplomatycznym w Finlandii i w Szwecji, jak i Instytutowi Polskiemu w Sztokholmie. Za opracowanie redakcyjne tekstu oraz życzliwe wsparcie dziękujemy drowi Lechowi Maliszewskiemu.

Szczególne wyrazy wdzięczności za inspirację, wsparcie merytoryczne oraz doskonałą współpracę składamy pani Katarzynie Barcikowskiej z Departamentu Polityki Europejskiej Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP.

Opinie przedstawione w opracowaniu należą tylko i wyłącznie do Autorów.

Bibliografia

- AMSA (2009): Arctic Marine Shipping Assessment 2009 Report. Arctic Council, PAME, dostępne na stronie internetowej: http://www.arctic.noaa.gov/detect/documents/AMSA_2009_Report_2nd_print.pdf.
- Balcer, Adam; Wóycicki, Kazimierz (2014): Polska na globalnej szachownicy. Warszawa: Poltext.
- Chodubski, Andrzej (2009): Prognozyka jako wyzwanie metodologiczne w badaniu stosunków międzynarodowych. w: *Annales UMCS. Sectio K XVI* (2), s. 41–57.
- Czarny, Ryszard M. (2014): High North – między geografią a polityką. Kielce – Trnava: Uniwersytet Jana Kochanowskiego (Scandinavium).
- Graczyk, Piotr (2012): Poland and the Arctic: Between Science and Diplomacy. w: *Arctic Yearbook*, s. 139–155.
- Grzela, Joanna (2014): Rola i miejsce Arktyki w polityce zagranicznej Polski, w: *Północ w stosunkach międzynarodowych*, red. Magdalena Tomala. Kielce: Wydawnictwo UJK, s. 135–170.

- Kosow, Hannah; Gassner, Robert (2008): *Methods of future and scenario analysis. Overview, assessment, and selection criteria.* Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Studies, t. 39).
- Łoś-Nowak, Teresa (2011): *Polityka zagraniczna w przestrzeni teoretycznej*, w: *Polityka zagraniczna. Aktorzy, potencjały, strategie*, red. Teresa Łoś-Nowak. Warszawa: Wydawnictwo Poltext, s. 17–41.
- Łuszczuk, Michał (2012): *Arctic Council Observer: The Development and Significance of Poland's Approach towards the Arctic Region*, w: *Ocean Yearbook*, red. Aldo Chircop, Scott Coffen-Smout i Moira McConnell, t. 27. Leiden, s. 487–502.
- Łuszczuk, Michał (2013): *Wprowadzenie*, w: *Arktyka na początku XXI wieku. Między współpracą a rywalizacją*, red. Michał Łuszczuk. Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, s. 9–18.
- MSZ RP (2012): *Priorytety polskiej polityki zagranicznej: 2012–2016.* MSZ RP. Warszawa, dostępne na stronie internetowej: <http://www.msz.gov.pl/resource/aa1c4aec-a52f-45a7-96e5-06658e73bb4e:JCR> w dniu 2014–12–18.
- MSZ RP (2014): *Informacja Rady Ministrów o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w latach 2014 – 2015.* MSZ RP. Warszawa, dostępne na stronie internetowej: http://www.msz.gov.pl/pl/ministerstwo/minister/wystapienia/informacja_rady_ministrow_o_zadaniach_polskiej_polityki_zagranicznej_w_latach_2014___2015;jsessionid=DDB51EF4619B39FE54ED-6D545A7BB9EF.cmsap1p w dniu 2014–12–18.
- Pietraś, Ziemowit Jacek (1998): *Decydowanie polityczne.* Wyd. 1. Warszawa, Kraków: PWN.
- Świeboda, Paweł (red.) (2013): *Polska globalna. Impuls do debaty.* Warszawa: demosEuropa.

CZEŚĆ I

ZMIENIAJĄCA SIĘ
ARKTYKA
I POLSKA OBECNOŚĆ
W REGIONIE

Michał Łuszczuk
Adam Stępień

Zmieniająca się Arktyka

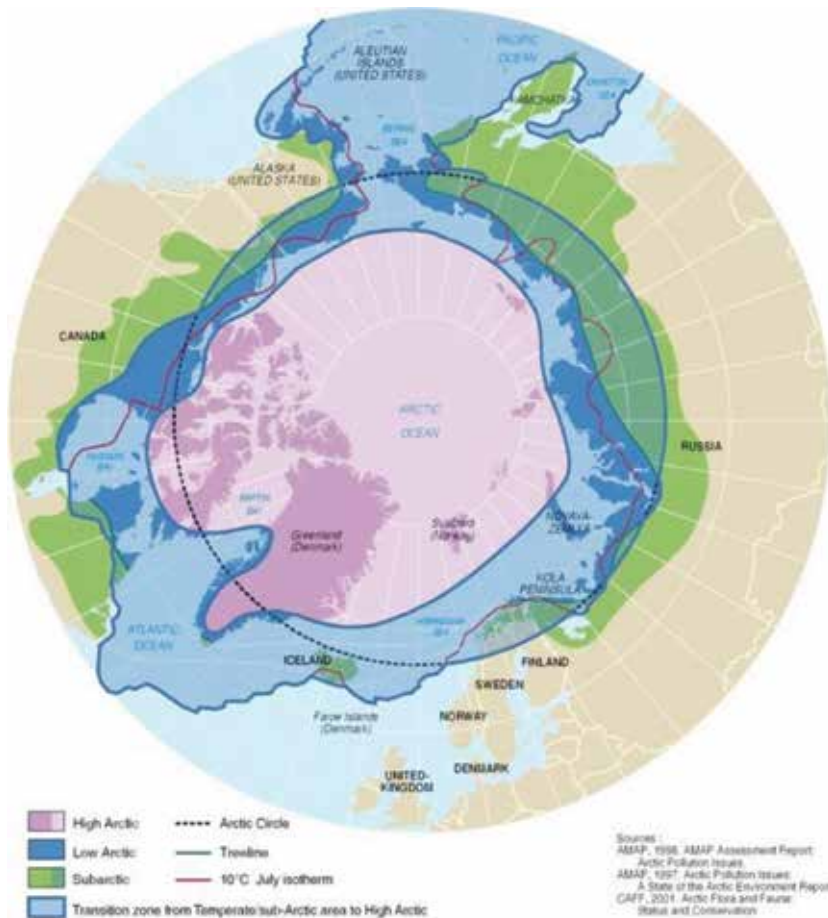
Istnieje wiele sposobów opisywania Arktyki, niektóre z nich są bardziej obiektywne, inne bardziej wyobrażone. Istotne jest, by umieć odróżniać jedno od drugich i tą wiedzą się kierować podejmując jakiegokolwiek decyzje. Celem Autorów tego rozdziału jest wskazanie różnych ujęć definicyjnych obszarów Arktyki oraz przedstawienie zarysu ewolucji międzynarodowego znaczenia tego regionu (dynamika zmian została syntetycznie ujęta w formie Ryc. 3).

2.1. Arktyka – definicje oraz ich polityczne konsekwencje

Pożądanym jest, by punktem wyjścia do zrozumienia specyfiki regionu arktycznego oraz zachodzących w nim procesów było poznanie głównych sposobów stosowania pojęcia „Arktyka” zarówno w kontekście naukowym, jak i politycznym. Termin ten (odnoszący się zasadniczo do obszaru obejmującego Ocean Arktyczny, położonych na nim wysp oraz archipelagów, jak też północnych skrajów kontynentów Ameryki Północnej, Azji oraz Europy) jest bowiem używany w rozmaitych znaczeniach przez przedstawicieli różnych dyscyplin naukowych¹, jak też przez przedstawicieli różnych państw, organizacji międzynarodowych i ich organów, krajowych instytucji publicznych, czy też przez media.

¹ Na przykład na gruncie nauk o Ziemi funkcjonuje co najmniej kilka ujęć określających przebieg południowej granicy Arktyki. Wedle metody astronomicznej granicę tę stanowią linie wskazujące miejsca, w których podczas roku występują przez całą dobę przynajmniej jeden dzień polarny oraz przynajmniej jedna noc polarna trwająca co najmniej 24 godziny. Zgodnie z metodą klimatyczną, południową granicę Arktyki wyznacza natomiast lipcowa izoterma $+10^{\circ}\text{C}$ na lądzie oraz $+5^{\circ}\text{C}$ w oceanie. Linia ta pokrywa się na lądzie z granicą ustalaną na podstawie metody botanicznej, która jako wyznacznik traktuje północny zasięg lasów (zob. Ryc. 1.). Z punktu widzenia specjalistów geografii politycznej, zgodnie też ze społeczno-ekonomiczną interpretacją zawartą w *Arctic Human Development Report* z 2004 r., za południową granicę regionu Arktyki w odniesieniu do obszarów Fennoskandii (tzw. Arktyka europejska) uznać wypada koło podbiegunowe (równoleżnik $66^{\circ}33'\text{N}$), zaś w odniesieniu do obszarów Ameryki Północnej oraz Azji linię wyznaczoną równoleżnikiem 60°N (AHDR I 2004).

Brak rozeznania w przyjętej w danym momencie interpretacji pojęcia „Arktyka”, jak też korzystanie z innych określeń uznawanych za równoważne (np. Daleka Północ, *High North*, *Far North*, obszary północne, północne obszary wokółbiegunowe lub okołobiegunowe) może utrudniać komunikację, a nawet prowadzić do nieporozumień.



Ryc. 1. Zakres obszarów arktycznych – wybrane ujęcia. Granice Arktyki: astronomiczna, botaniczna i klimatyczna.

Źródło: Philippe Rekacewicz, UNEP/GRID-Arendal, http://www.grida.no/graphicslib/detail/definitions-of-the-arctic_12ba#

Do wyznaczania zasięgu (granicy) obszarów arktycznych mogą być przecież stosowane różne kryteria: czysto geograficzne, antropogeograficzne, polityczne. Według E. C. H. Keskitalo, jeśli dokonuje się analizy rozwoju regionu arktycznego z perspektywy międzynarodowej opierającej się na podejściu konstruktywistycznym, to można zauważyć, iż dominujące współcześnie w międzynarodowej debacie politycznej rozumienie pojęcia „Arktyka” jest w istocie wynikiem politycznych negocjacji z przełomu lat 80/90-tych XX wieku doty-

czących podmiotowego zakresu kooperacji, prowadzącej kilka lat później do powstania Rady Arktycznej (Röver 2014). Kwestia granic regionu wciąż jest politycznie istotna, np. dla funkcjonowania poszczególnych grup roboczych Rady Arktycznej (zob. Ryc. 2), w kontekście wyodrębniania grupy A5 (czyli grupy pięciu państw nadbrzeżnych Oceanu Arktycznego) czy też dla wewnątrz krajowego definiowania stref arktycznych.²



Ryc. 2. Zakres obszarów arktycznych wg. grup roboczych Rady Arktycznej.

Źródło: GRID-Arendal, grida.no/graphicslib/OpenFile.aspx?id=4f021dff-00ef-4038-940c-bd099196099d

Istotne, iż wielość kryteriów stosowanych do wyznaczania zasięgu Arktyki nie zawsze umożliwia wyodrębnienie najistotniejszej cechy charakteryzującej ten region, a mianowicie jego różnorodności. Arktyka nie jest regionem jednolitym, a składają się na nią różne, niekiedy bardzo odmienne subregiony. Dotyczy to m.in. uwarunkowań społeczno-gospodarczych, które bardzo różnią się: inne są w północnej Norwegii, inne

² Dnia 2.05.2014 roku prezydent Federacji Rosyjskiej Władimir Putin podpisał rozporządzenie, na mocy którego dokonano redefinicji obszaru arktycznych obszarów lądowych Rosji, co jest kolejnym krokiem w implementacji rosyjskiej strategii arktycznej, tj. *Założeń polityki państwowej Federacji Rosyjskiej w Arktyce do 2020 r. i w dalszej perspektywie* (Российская газета, 02.05.2014).

na Grenlandii, a jeszcze inne na północy Syberii. Warto o tym pamiętać, gdyż uproszczony, a więc stereotypowy obraz regionu stanowi niekiedy przyczynę błędnych ocen, wadliwych analiz, a nawet krzywdzących opinii, które mogą zaszkodzić skutecznej polityce wobec Arktyki. W niniejszym opracowaniu, o ile nie zostało to wyraźnie zaznaczone, stosowana jest podstawowa interpretacja, zgodnie z którą południową granicą Arktyki jest północne koło podbiegunowe. Oznacza to, iż zgodnie z obowiązującymi normami prawa międzynarodowego region obejmuje terytoria niepodlegające zwierzchnictwu żadnego państwa (centralna część Oceanu Arktycznego) oraz terytoria lądowe oraz morskie państw nadbrzeżnych Oceanu Arktycznego: Norwegii, Rosji, Stanów Zjednoczonych, Kanady, Danii (reprezentującej Grenlandię) oraz Islandii, a także terytoria lądowe Szwecji i Finlandii. Warto w tym miejscu przypomnieć, iż dość często państwa nadbrzeżne Oceanu Arktycznego – Norwegia, Rosja, Kanada, USA, Dania (Grenlandia) – określane są mianem „Arktycznej Piątki” (A5).

2.2. Ewolucja postrzegania Arktyki (do 2004 roku)

Południowe kresy Arktyki przez tysiące lat były zamieszkiwane przez plemiona, które przybyły na te obszary podążając za cofającymi się lodowcami lub dotarły na Północ w późniejszych epokach. Proces osiedlania się przebiegał bowiem odmiennie w różnych częściach Arktyki, np. podaje się, iż Saamowie mieszkają na północy Skandynawii już od 5000 lat, zaś Inuici zasiedlający obecnie kanadyjską Arktykę oraz Grenlandię przybyli na te tereny dopiero między X wiekiem a XIII stuleciem. Niezależnie od tego rdzenni mieszkańcy – żyjąc przez stulecia w niemal całkowitej izolacji i w zgodzie ze swoimi obyczajami i wierzeniami – potrafili doskonale zaadaptować się do warunków Dalekiej Północy.³ Dopiero wraz z coraz liczniejszą obecnością Europejczyków „odkrywających”, eksploatujących i zawłaszczających obszary arktyczne rdzenne plemiona zaczęły w ograniczonym zakresie stopniowo rozwijać kontakty ze światem zewnętrznym. Relacje te wkrótce przybrały postać różnych praktyk dyskryminacyjnych ze strony Europejczyków, w tym też działań kulturowych, religijnych, politycznych, ekonomiczno-społecznych podejmowanych w ramach „wewnętrznej kolonizacji” prowadzonej w Kanadzie, Rosji i w państwach nordyckich.

Z europejskiego punktu widzenia Arktyka najpierw (ok. X w.) stała się obszarem aktywności odkrywców i kolonizatorów (m.in. Wikingów), później zaś (od XVI w.) zawodowych myśliwych polujących np. na wieloryby czy foki⁴ oraz kupców szukających nowych szlaków handlowych do Azji. Niezależnie od rezultatów tych przedsięwzięć, region z powodu oddalenia oraz ekstremalnych warunków geograficznych i klimatycznych aż do połowy XX wieku znajdował się w zasadzie na uboczu polityki międzynaro-

³ Dorobek ich tradycji, określane mianem rdzennej wiedzy (*indigenous knowledge*), jest obecnie uznawany na równi z wynikami badań naukowych za źródło naszej wiedzy o środowisku naturalnym Arktyki.

⁴ Należy pamiętać, iż eksploracja Dalekiej Północy przez Europejczyków już w XVII wieku doprowadziła do rozwoju polowań na wieloryby i foki w skali przemysłowej, co w znacznym stopniu doprowadziło do przetrzebienia wielu gatunków tych zwierząt jeszcze przed końcem XVIII wieku.

dowej.⁵ Jednocześnie wyprawy odkrywczo-badawcze, szczególnie te organizowane w XIX w. i na początku XX wieku, z reguły wpisywały się w nurt rywalizacji między różnymi państwami czy narodami. Pierwsze inicjatywy zmierzające do przełamania tej tendencji i podjęcia przez państwa wspólnych, międzynarodowych wysiłków na rzecz poznania Arktyki (i Antarktydy) pojawiły się w dopiero w latach 80. XIX wieku. Uwzględniając powyższe uwagi, możemy stwierdzić, iż na gruncie stosunków międzynarodowych do połowy XX w. postrzeganie Arktyki sprowadzało się do: (1) głównie symbolicznego przejmowania zwierzchnictwa nad obszarami arktycznymi i podporządkowywania i/lub wykluczania rdzennych ich mieszkańców przez państwa położone w bezpośredniej bliskości; (2) traktowania Arktyki, zwłaszcza jej niezamieszkałej, morsko-lodowej części, jako obszaru niczyjego stanowiącego arenę odkryć, eksploatacji zasobów, wyścigu do bieguna czy też badań naukowych.

Perspektywa ta uległa częściowej zmianie podczas II wojny światowej, kiedy dostrzeżono istotne znaczenie obecności wojskowej za kołem podbiegunowym (Graczyk 2010), służące m.in. prognozowaniu pogody na frontach europejskich (Kubiak 2012). W późniejszym okresie aktywność militarna rozwinęła się w Arktyce do tego stopnia, iż można uznać, że zimnowojenna rywalizacja znalazła sobie adekwatną do swej nazwy arenę. Nad biegunem północnym wiodła najkrótsza trasa bombowców strategicznych oraz raket balistycznych wycelowanych w główne obiekty na terytorium obu supermocarstw. Głębiny Oceanu Arktycznego od 1958 roku stały się natomiast miejscem rejsów okrętów podwodnych o napędzie atomowym, często też wyposażonych w broń jądrową (Kubiak 2013).

Demilitaryzacja Arktyki (jednak nie całkowita, gdyż strategiczne znaczenie regionu wciąż jest duże), a w konsekwencji kolejna zmiana jej międzynarodowego znaczenia, nastąpiły dopiero dzięki odprężeniu osiągniętemu w relacjach między Wschodem a Zachodem. Symboliczną tego inauguracją stało się przemówienie Michaiła Gorbaczowa w 1987 roku w Murmańsku, w którym ostatni przywódca ZSRR zaproponował, aby Arktyka stała się strefą pokojowej współpracy. Propozycja ta spotkała się w regionie z dużym zainteresowaniem, dzięki czemu na przełomie lat 80. i 90. podjęto szereg inicjatyw służących kooperacji państw arktycznych. Na początku głównie na rzecz współpracy naukowej oraz bezpieczeństwa ekologicznego, np. w 1990 roku powstał Międzynarodowy Komitet Badań Arktycznych, zaś w 1991 roku przyjęto Strategię Ochrony Środowiska Arktycznego oraz w zakresie transgranicznej współpracy organizacji zrzeszających rdzennych mieszkańców Dalekiej Północy, koordynowanej od 1994 roku przez Sekretariat Ludów Rdzennych (*Indigenous Peoples' Secretariat*).

⁵ Pewnym wyjątkiem w tym zakresie był Archipelag Svalbardzki, który w XVI wieku stał się obszarem rywalizacji wielorybników z różnych państw, co niekiedy rodziło napięcia także polityczne. Traktowany przez następne stulecia jako ziemia niczyja, dopiero po I wojnie światowej został oddany pod zwierzchnictwo Norwegii. Na temat jego statusu patrz. Rozdz. 3.1.2.



Ryc. 3. Dynamika stosunków międzynarodowych na obszarach arktycznych

Oprac. własne na podst. A.Nilsson, G. Hoogensen, H. Nicol, *Transforming theoretical tensions into new analytical tools: Lessons from the Arctic Paper for the SGIR 7th Pan-European International Relations Conference*, Stockholm September 9–10, 2010.

Następnym krokiem w rozwoju współpracy arktycznej było powołanie w 1996 roku Rady Arktycznej, której wielokierunkowe prace nad uwarunkowaniami rozwoju regionu, a szczególnie wnioski z monitoringu procesów klimatycznych, doprowadziły do kolejnej zmiany w postrzeganiu Arktyki. Od tej pory zaczęła ona być traktowana jako obszar wyjątkowych zmian klimatycznych. Początek XXI wieku stał się również momentem początku implementacji w regionie Arktyki postanowień Konwencji Narodów Zjednoczonych o Prawie Morza (*United Nations Convention on the Law of the Sea – UNCLOS*) dotyczących wyznaczania stref jurysdykcji państw nadbrzeżnych poza 200-milowymi wyłączonymi strefami ekonomicznymi. Prowadzenie badań nad strukturami geologicznymi dna Oceanu Arktycznego, a szczególnie pierwszy wniosek złożony do Komisji ds. Granic Szelfu Kontynentalnego przez Rosję w 2001 oraz słynna rosyjska misja w 2007 roku zostały w światowych mediach uznane za próbę nielegalnego zawłaszczenia Arktyki. Tak oto narodził się mit ostrej rywalizacji o arktyczne terytoria i zasoby.

2.3. Uwarunkowania bieżącej sytuacji w Arktyce (2004–2015)

Od około dziesięciu lat obserwujemy wzrost międzynarodowego zainteresowania Arktyką (Nyman 2012). Wynika on z szeregu powiązanych ze sobą uwarunkowań, wśród których na pierwsze miejsce wysuwają się dwa zagadnienia.

Po pierwsze, region jest postrzegany jako istotny probierz globalnych zmian klimatycznych, ponieważ ocieplenie zachodzi tu dwukrotnie szybciej w porównaniu ze średnią światową (IPCC 2013). Charakter Arktyki jako „papierka lakmusowego” zmian klimatycznych stał się istotnym czynnikiem wpływającym na zachowania bardzo różnych kategorii aktorów międzynarodowych, zarówno regionalnych, jak i spoza regionu. Przyczyniły się do tego szczególnie wyniki badań naukowych przedstawione w sprawozdaniach Międzynarodowego Panelu ds. Zmiany Klimatu (IPCC)⁶ oraz raporcie Rady Arktycznej pt. *Impacts of a Warming Arctic: Arctic Climate Impact Assessment Overview Report* (ACIA 2004) ACIA. Trzeci raport Międzynarodowego Panelu ds. Zmiany Klimatu (IPCC 2001) po raz pierwszy w historii działalności Panelu w bardzo wyraźny sposób zademonstrował szczególną sytuację Arktyki oraz rolę tego regionu w kontekście globalnym. Z kolei w raporcie ACIA udokumentowano szeroki zakres zachodzących w regionie przemian związanych z globalnym ociepleniem.

Po drugie, region oraz zachodzące w nim procesy przyciągnęły ogromną uwagę mediów, a w konsekwencji także części opinii publicznej i polityków na całym świecie. Przyczyniły się do tego m.in.: najmniejszy (przed 2012 rokiem) historycznie zanotowany zasięg lodu morskiego na Oceanie Arktycznym we wrześniu 2007 roku; aktywność państw nadbrzeżnych dotycząca procesu ustalania zasięgu szelfów kontynentalnych, jak też związane z tym procesem umieszczenie rosyjskiej flagi na dnie morskim pod biegunem północnym w sierpniu 2007 roku.

W 2008 roku Służba Geologiczna Stanów Zjednoczonych opracowała raport o statystycznym prawdopodobieństwie występowania w Arktyce złóż ropy i gazu (Gautier i wsp. 2009), którego optymistyczne wnioski wpłynęły na zwiększenie się oczekiwań co do zyskowych konsekwencji topnienia pokrywy lodowej na Oceanie Arktycznym.

Od tej pory medialny obraz regionu, ukazujący rywalizację oraz potencjalne konflikty o surowce arktyczne, bardzo często eksponował wizję „wyścigu” między państwami arktycznymi albo międzynarodowymi korporacjami po surowce energetyczne (Koivurova 2011).

W ocenie większości ekspertów, konflikt między państwami arktycznymi dotyczący podziału stref morskich i tym samym części zasobów naturalnych Arktyki jest niezwykle mało prawdopodobny, jako że miejsca, gdzie wymagane będą negocjacje granic morskich między szelfami kontynentalnymi, nie wydają się obecnie obiecujące jako obszary wydobywania ropy, gazu lub minerałów. Co więcej, państwa arktyczne jak dotąd postępują w pełni w zgodzie z prawem międzynarodowym, co zostało uwypuklone także w Deklaracji z Ilulissat z 2008 roku (Ilulissat Declaration 2008). Istniejące spory graniczne na obszarach morskich⁷ lub te dotyczące statusu dróg morskich to przede wszystkim spory między Stanami Zjednoczonymi i Kanadą. Można więc założyć, że spory te nie powinny stać się zarzewiem konfliktów międzynarodowych (Byers 2013), a Arktyka pozostanie

⁶ Raporty dostępne są na stronie: http://www.ipcc.ch/publications_and_data/publications_and_data_reports.shtml

⁷ Jedynym sporem o terytorium lądowe w Arktyce jest spór między Danią/Grenlandią a Kanadą o wyspę Hans (kanał Kennedy’ego w cieśninie Narresa), jednak ze względu na znikome znaczenie wyspy ma on wymiar głównie prestiżowy (Byers 2013).

regionem współpracy (Koivurova 2011). Argumentami na rzecz takiego założenia są procesy stopniowego wzmocnienia instytucjonalnego Rady Arktycznej (patrz Rozdział 4.2.1) oraz obecnie toczące się rozmowy w ramach „Arktycznej Piątki” nad przyszłymi ramami zarządzania rybołówstwem w basenie Oceanu Arktycznego (Wegge 2015).

Z kolei przewidywania zaciętej rywalizacji wśród graczy ekonomicznych zainteresowanych wydobyciem surowców energetycznych również, jak dotąd, nie sprawdziły się; obecnie zainteresowanie aktywnością w regionie wyraźnie spadło, przynajmniej w perspektywie krótkookresowej.

Perspektywy rozwoju ekonomicznego w regionie można uznać za obiecujące (Conley 2013), ale należy podchodzić ostrożnie do często spotykanej w mediach i literaturze analizy przyczyn i charakteru arktycznych przemian społeczno-gospodarczych.

Region arktyczny jest integralną częścią ekologicznego, politycznego i ekonomicznego środowiska międzynarodowego, dlatego też nie może być analizowany w oderwaniu od przemian globalnych. Bazując na wynikach raportów poświęconych Arktyce z ostatnich lat (Megatrends 2011; SADA 2014; AHDR II 2014; IPCC 2014) można stwierdzić, że nadal zmiany klimatyczne i procesy związane z globalizacją są najważniejszymi czynnikami kształtującymi ogólną sytuację w regionie.

Zmiany klimatyczne wpływają intensywnie na arktyczne ekosystemy, tak w środowisku morskim (ze względu na zmiany w pokrywie lodowej i zakwaszenie oceanów), jak i na lądach (zmiany w pokrywie śnieżnej, zanik wiecznej zmarzliny) (SWIPA 2011), a nawet na ich przemieszczenia w ramach arktycznych stref ekologicznych (IPCC 2014). Szersze omówienie zmian klimatycznych i środowiskowych znajduje się w rozdziale 6 niniejszego opracowania. Należy podkreślić, że dla kondycji środowiska arktycznego bardzo ważne są nie tylko kwestie klimatyczne, ale także zanieczyszczenia dalekiego zasięgu, lokalne źródła zanieczyszczeń oraz aktywność przemysłowa, wydobywcza i transportowa w regionie. W świetle wielkich zmian, jakie pociąga za sobą ocieplenie w regionie, rola innych zagrożeń odnoszących się do środowiska naturalnego bywa pomijana. Jednak lokalnie mogą mieć one silniejszy negatywny wpływ na środowisko niż zmiany klimatyczne.

Zmiany klimatyczne nie są głównym czynnikiem warunkującym gospodarczo-społeczne przemiany w regionie, jednak przyczyniają się do międzynarodowego zainteresowania Arktyką (SADA 2014). Światowe zapotrzebowanie na arktyczne surowce jest żywotne dla kondycji i perspektyw rybołówstwa, transportu morskiego i przemysłu wydobywczego.

Także decyzje polityczne oraz klimat polityczny wokół różnych form aktywności gospodarczej w poszczególnych regionach, a także systemy prawno-regulacyjne mają istotne znaczenie. Kwestii tych nie można pominąć analizując perspektywy gospodarcze w regionie.

Obecne dyskusje nad przyszłością regionu cechują się większą ostrożnością co do perspektyw rozwoju gospodarczego niż jeszcze cztery-pięć lat temu, kiedy Arktyka była przedstawiana jako region na progu dynamicznego (i chaotycznego) rozwoju gospodarczego (SADA 2014). Międzynarodowe zainteresowanie Arktyką jak na razie nie przekłada się na spodziewaną olbrzymią ekspansję aktywności gospodarczej. Raport *Strategic Assessment of Development of the Arctic* (SADA 2014) wykazał także, że podmioty i ak-

torzy w regionie są raczej ostrożni w formułowaniu oczekiwań i planów (np. inwestycyjnych) na przyszłość. Jest to szczególnie widoczne w ciągu ostatnich dwóch lat, kiedy to niższe ceny gazu, wielu metali, a obecnie także ropy ograniczają zainteresowanie relatywnie kosztownymi projektami w regionie.

Bibliografia

- ACIA (2004): Arctic Climate Impact Assessment. Cambridge University Press, dostępne na stronie internetowej: <http://www.amap.no/documents/download/1057>.
- AHDR I (2004): AHDR, dostępne na stronie internetowej: <http://www.svs.is/en/home/10-all-languages-content/28-ahdr-chapters-english>.
- AHDR II (2014): Arctic Human Development Report: Regional Processes and Global Linkages. red. Joan Nymand Larsen i Gail Fondahl. Nordic Council of Ministers, Nordic Council of Ministers Secretariat. Copenhagen (TemaNord, 2014:567).
- Byers, Michael (2013): International law and the Arctic. Cambridge: Cambridge University Press.
- Conley, Heather A. (2013): Arctic economics in the 21st century. The benefits and costs of cold. Washington, D.C., Lanham: Center for Strategic & International Studies; Rowman & Littlefield (A report of the CSIS Europe Program).
- Gautier, Donald L.; Bird, Kenneth J.; Charpentier, Ronald R.; Grantz, Arthur; Houseknecht, David W.; Klett, Timothy R. i wsp. (2009): Assessment of undiscovered oil and gas in the Arctic. w: *Science* (New York, N.Y.) 324 (5931), s. 1175–1179. DOI: 10.1126/science.1169467.
- Graczyk, Piotr (2010): Arktyka i geopolityka. Obszar Arktyki w perspektywie wybranych koncepcji geopolitycznych i geostrategicznych. w: „Przegląd Geopolityczny” 2010, s. 121–141. (2), s. 121–141, dostępne na stronie internetowej: http://przeglad.org/wp-content/uploads/2014/06/Przeglad_Geopolityczny_tom_2.pdf.
- Ilulissat Declaration (2008): Ilulissat Declaration. 27 – 29.05. 2008. Arctic Ocean Conference. Ilulissat, Greenland, dostępne na stronie internetowej: http://www.oceanlaw.org/downloads/arctic/Ilulissat_Declaration.pdf.
- IPCC (2001): Climate Change 2001 – IPCC Third Assessment Report, dostępne na stronie internetowej: <http://www.ipcc.ch/ipccreports/tar/>.
- IPCC (2013): Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Working Group I Contribution to the IPCC Fifth Assessment Report. Cambridge: Cambridge University Press, dostępne na stronie internetowej: <http://www.ipcc.ch/report/ar5/wg1/>.
- IPCC (2014): Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part B: Regional Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge University Press. Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, dostępne na stronie internetowej: http://ipcc-wg2.gov/AR5/images/uploads/WGIIAR5-PartB_FINAL.pdf.
- Koivuova, Timo (2011): The Actions of the Arctic States Respecting the Continental Shelf: A Reflective Essay. w: *Ocean Development & International Law* 42 (3), s. 211–226. DOI: 10.1080/00908320.2011.592470.
- Kubiak, Krzysztof (2012): Epizody „wojny o pogodę”. Niemieckie załogowe stacje meteorologiczne w Arktyce: 1941–1945. Zabrze, Tarnowskie Góry: Wydawnictwo Inforteditions (Prace Historyczne, t. 11).
- Kubiak, Krzysztof (2013): Arktyka. Między dziedzictwem zimnej wojny a współczesnością. w: *Kwartalnik Bellona* (2), s. 51–75.
- Megatrends (2011): Megatrends in the Arctic. we współpracy z Rasmus Ole Rasmussen. Copenhagen: Nordic Council of Ministers (TemaNord, 2011:527).

- Nyman, Elizabeth (2012): Understanding the Arctic: Three popular media views on the north. w: *Political Geography* 31 (6), s. 399–401. DOI: 10.1016/j.polgeo.2012.01.004.
- Röver, Corinna (2014): The notion of the “Arctic” is based on Canadian ideas, according to discourse analysis study. Interview with Carina Keskitalo. International Polar Foundation, dostępne na stronie internetowej: <http://www.sciencepoles.org/interview/discourse-on-the-arctic-is-based-on-canadian-ideas> w dniu 2014–11–25.
- SADA (2014): Strategic Assessment of Development of the Arctic. Assessment conducted for the European Union. we współpracy z Adam Stępień, Timo Koivurova i Paula Kankaanpää. European Commission’s Environment Directorate General, dostępne na stronie internetowej: http://arcticinfo.eu/images/pdf/SADA_report.pdf.
- SWIPA (2011): Changes in Arctic snow, water, ice and permafrost. we współpracy z Lynn Dicks, Rosamunde Almond i Anna McIvor.
- Wegge, Njord (2015): The emerging politics of the Arctic Ocean. Future management of the living marine resources. w: *Marine Policy* 51, s. 331–338. DOI: 10.1016/j.marpol.2014.09.015.
- Российская газета: Президент определил территории Арктической зоны РФ. w: Российская газета – *on line*, dostępne na stronie internetowej: <http://www.rg.ru/2014/05/02/arktika-anons.html> w dniu 2014–11–17.

Michał Łuszczuk

Polska obecność w Arktyce – ogólna charakterystyka

W analizie polskiej obecności w regionie Arktyki warto wyodrębnić jej dwa podstawowe etapy (Graczyk 2012). Etap pierwszy obejmuje działalność polskich badaczy zaangażowanych w poznawanie Arktyki, szczególnie jej azjatyckiej części, a zatem aktywność prowadzoną w ramach zagranicznych (głównie rosyjskich) wypraw z okresu sprzed uzyskania przez Polskę niepodległości. Etap drugi – rozpoczęty na początku lat 30. XX w. – to aktywność nie tylko naukowa, prowadzona przez polskich obywateli albo pod auspicjami władz polskich, ewentualnie w ramach zagranicznych projektów naukowych. Jakkolwiek znaczenie pierwszego etapu ma głównie wymiar historyczny i symboliczny, to jednak demonstrowanie długiej tradycji „bezinteresownego” polskiego zaangażowania w regionie można starać się politycznie zdyskontować. Poniżej wyjaśnione zostaną główne kwestie prawno-międzynarodowe oraz polityczne związane z obecnością Polski w regionie Arktyki począwszy od lat międzywojennych aż do czasów współczesnych.

3.1. Wymiar prawnomiędzynarodowy

Zgodnie z obowiązującymi normami prawa międzynarodowego aktywność państwa polskiego na lądowym i morskim obszarze Arktyki może być prowadzona na podstawie bilateralnych uzgodnień z poszczególnymi państwami arktycznymi albo właściwych umów międzynarodowych.¹ Szczególne znaczenie praktyczne mają dla Polski regulacje

¹ Należy zdecydowanie odrzucić formułowane niekiedy w mediach opinie, wedle których sytuacja obszarów arktycznych w żaden sposób nie jest prawnie uregulowana. W regionie Arktyki mają zastosowanie krajowe prawa poszczególnych państw arktycznych, szczególnie tych leżących nad Oceanem Arktycznym, jak też regulacje regionalne, m.in. umowy przyjęte pod auspicjami Rady Arktycznej, prawo unijne (w zakresie dotyczącym państw członkowskich UE oraz współtworzących Europejski Obszar Gospodarczy). Najważniejszą jednak częścią reżimu prawnego obejmującego ten region są regulacje z zakresu prawa morza.

dotyczące obszarów morskich oraz regulacje dotyczące należącego do Norwegii archipelagu Svalbard.

3.1.1. Konwencja Narodów Zjednoczonych o Prawie Morza

Podstawowym reżimem prawnym określającym zakres obecności i aktywności państw na obszarze Oceanu Arktycznego oraz wchodzących w jego skład mórz jest Konwencja Narodów Zjednoczonych o Prawie Morza (*United Nations Convention on the Law of the Sea – UNCLOS*)² (Symonides 2008). Stronami tej konwencji są wszystkie państwa arktyczne za wyjątkiem Stanów Zjednoczonych.³ Odnośnie regionu Arktyki⁴ Konwencja:

- 1) określa, zgodnie z przyjętą w niej klasyfikacją obszarów morskich, zakres jurysdykcji państw nadbrzeżnych Oceanu Arktycznego (Tab. 1) oraz umożliwia wyznaczanie granic między strefami sąsiadujących państw (Tab. 2) (Łuszczuk 2010; Makowski 2013);
- 2) wskazuje zasady wytyczania przez państwa nadbrzeżne zewnętrznej granicy szelfu kontynentalnego⁵ (Tab. 3) (Makowski 2013; Przygodzka-Markiewicz 2013);
- 3) może mieć również znaczenie w kontekście ewentualnego rozstrzygnięcia kwestii statusu dwóch głównych tras morskich w Arktyce, czyli Przejścia północno-zachodniego oraz Przejścia północno-wschodniego (Bugajski 2013; Symonides 2013).

UNCLOS jest też punktem wyjścia dla regulacji określających bardziej szczegółowe zasady obowiązujące państwa-sygnatariuszy w zakresie ich aktywności na morskich obszarach arktycznych. Chodzi tu głównie o umowy międzynarodowe dotyczące różnych konkretnych aspektów żeglugi morskiej, takich jak standardy zapobiegania zanieczyszczeniom morskim, bezpieczeństwa statków czy odpowiedzialności i odszkodowań za wycieki. Przykładem takiej umowy najprawdopodobniej będzie, jedynie wstępnie dotąd

² Została ona przyjęta w Montego Bay 10.12.1982 roku, weszła zaś w życie 16.11.1994 roku. Polska ratyfikowała Konwencję 13.12.1998 r.

³ USA, mimo dużego zaangażowania w prace konferencji przygotowującej konwencję oraz mimo jej podpisania w 1994 r. przez prezydenta Billa Clintona, ze względu na brak ratyfikacji tego dokumentu przez Senat wciąż nie są stroną UNCLOS. Większość obserwatorów uważa, iż z racji zbieżności postanowień Konwencji z prawem zwyczajowym, respektowanym przez Stany Zjednoczone, brak ratyfikacji nie oznacza kwestionowania przez to państwo najważniejszych rozwiązań obowiązujących na jej mocy. Wydaje się, iż w najbliższej przyszłości nie należy się spodziewać zmiany tej sytuacji.

⁴ Aktualne dane dotyczące zagadnień terytorialnych w Arktyce są przedstawione i opisane na: https://www.dur.ac.uk/resources/ibru/resources/Arcticmap_01-10-14.pdf

⁵ Istotną rolę w tym procesie odgrywa Komisja ds. Granic Szelfu Kontynentalnego (*Commission on the Limits of the Continental Shelf – CLCS*), która wydaje zalecenia państwom dotyczące zewnętrznej granicy szelfu kontynentalnego rozciągającego się poza 200 mil morskich od linii podstawowej (Przygodzka-Markiewicz 2013). Komisja składa się z dwudziestu jeden członków, a w jej składzie (na l. 2012-2017), znajduje się również dr hab. Szymon Uścińowicz, pracownik Oddziału Geologii Morza Państwowego Instytutu Geologicznego w Gdańsku.

ustalony w listopadzie 2014 roku na forum Międzynarodowej Organizacji Morskiej obowiązkowy (a nie jak dotąd fakultatywny) kodeks bezpiecznej eksploatacji statków w rejonach polarnych (*International Code for Ships Operating in Polar Waters – Polar Code*) (IMO 2014).

Tab. 1. Udział państw arktycznych w Konwencji o Prawie Morza z 1982 roku (UNCLOS) oraz ich obszary morskie (zakres w milach morskich i rok ustanowienia)

Państwo	Strona UNCLOS od	Morze terytorialne	Strefa przyległa	Strefa Wyłączonego Rybołówstwa (SWR) Wyłączna Strefa Ekonomiczna (WSE)
Kanada	07.11.2003	12 (1970)	24 (1996)	200 WSE (1996)
Dania/ Grenlandia	16.11.2004	12 (1950)/3(1963)	–	200 WSE (1996)/200 SWR (1976), 200 WSE (2004)
Islandia	21.06.1985	12 (1979)	–	200 WSE (1979)
Norwegia	24.06.1996	12 (2004)	24	200 WSE (1976); Jan Mayen 200 SWR (1980); Svalbard: 200 strefa ochronna rybołówstwa (1977)
Rosja	12.03.1997	12 (1909)	24 (1998)	200 WSE (1984)
USA	–	12 (1988)	24 (1999)	200 WSE (1983)

Źródło: oprac. własne

Tab. 2. Status granic morskich państw arktycznych w obrębie do 200 mm. Oprac. własne

Granica	Ustalona w roku	Nieustalona
USA-Rosja na Morzu Beringa		X*
USA-Kanada na Morzu Beauforta		X
Kanada-Dania w Cieśninie Davisa (bez wyspy Hans)	1973	X**
Dania/Grenlandia-Islandia	1997	
Dania/Grenlandia – Norwegia (Jan Mayen)	1993, 1995	
Dania/Grenlandia – Norwegia (Svalbard)	2006	
Islandia – Norwegia (Jan Mayen)	1980, 1981	
Norwegia –Rosja na Morzu Barentsa	2010	

* W 1990 r. podpisano porozumienie, które jednak nigdy nie zostało ratyfikowane przez stronę rosyjską.

** Brak delimitacji stref 200 milowych na Morzu Lincolna (w XI 2012 poinformowano o wstępnym porozumieniu).

Tab. 3. Zgłoszenia państw arktycznych dotyczące szelfu arktycznego wychodzącego poza granice 200-milowych wyłącznych stref ekonomicznych. Oprac. własne.

Państwo	Strona UNCLOS od	Termin złożenia	Obszar będący przedmiotem zgłoszenia	Data zgłoszenia	Data uznania
Kanada	7.11.2003	2013*	Wniosek dotyczy Atlantyku, odnośnie Arktyki przedłożono tylko wstępne informacje i zapowiedź, iż pełny wniosek przedłożony zostanie w późniejszym terminie	6.12.2013	–
Dania/ Grenlandia	16.11.2004	2014	– obszar leżący na północ od Wysp Owczych – obszar leżący na południe od Wysp Owczych – południowy szelf Grenlandii – północno-wschodni szelf Grenlandii	29.04.2009 2.12.2010 14.06.2012 26.11.2013	–
Islandia	21.06.1985	2009	W obrębie Ćgir Basin	20.04.2009	–
Norwegia	24.06.1996	2009	Loop Hole (Morze Barentsa), Zachodni Basen Nansena (Ocean Arktyczny), Banana Hole (Morze Norweskie i Morze Grenlandzkie)	27.11.2006	27.03.2009
Rosja	12.03.1997	2009	obszar na całej szerokości północnego wybrzeża rosyjskiego	20.12.2001 poprawione zgłoszenie prawdopodobnie w 2015	–
USA	–	–	–	–	–

* Kanada pomimo ratyfikacji UNCLOS nie uznaje jurysdykcji Komisji ds. Granic Szelfu Kontynentalnego.

3.1.2. Traktat Svalbardzki

Traktat Svalbardzki (zwany też „Spitsbergeńskim” lub „Paryskim”) to umowa międzynarodowa podpisana 9.02.1920 roku (weszła w życie w roku 1925) dotycząca statusu archipelagu svalbardzkiego, podpisana do końca 2014 roku przez 42 państwa. Głównym powodem jej przyjęcia było dążenie Norwegii do uregulowania kwestii zwierzchnictwa nad wyspami, wobec których swe pretensje zgłaszało począwszy od XVI wieku kilka państw. Ostatecznie, na podstawie Traktatu, archipelag został zdemilitaryzowany i przekazany pod pełne i całkowite zwierzchnictwo Norwegii. Jednocześnie sygnatariuszom Traktatu zagwarantowano na zasadach absolutnej równości prawo do prowadzenia na tym terenie działalności morskiej, przemysłowej, górniczej i handlowej, a niebezpośred-

nio także możliwość prowadzenia badań naukowych. W praktyce swobodę działalności gospodarczej wykorzystują Norwegia i Rosja, zaś pozostałe państwa prowadzą jedynie badania naukowe (Filipek 2012).

Zgodnie z art. 2 Traktatu, do Norwegii⁶ należy „utrzymywanie, przedsięwzięcie i wydawanie zarządzeń odpowiednich dla zabezpieczenia konserwacji, a w razie potrzeby, odnowienia fauny i flory tych obszarów i ich wód terytorialnych, z zastrzeżeniem, że środki te zawsze będą jednakowo stosowane do przynależnych wszystkich Wysokich Umawiających się Stron, bez wyjątków, przywilejów i ulg jakichkolwiek, bezpośrednich czy też pośrednich, na korzyść którejkolwiek z nich”. Od połowy lat 70. XX wieku istnieją rozbieżności między Norwegią a pozostałymi stronami Traktatu (głównie Rosją, Hiszpanią, Wielką Brytanią, Danią, Islandią) dotyczące obowiązywania Traktatu (a tym samym praw przysługujących sygnatariuszom) na tworzonych przez władze w Oslo strefach morskich, jak też w odniesieniu do szelfu kontynentalnego.⁷ Warto zauważyć, iż przedstawione zagadnienia stały się w lutym 2014 roku przedmiotem debaty zainicjowanej w imieniu Komisji Rybołówstwa PE przez eurodeputowanego Jarosława Wałęsę (Wałęsa 2014).

3.1.3. Inne reżimy

Z uwagi na członkostwo Polski w Unii Europejskiej Polska ma możliwość wpływania na działania instytucji unijnych odpowiedzialnych za polityki związane z obszarami subarktycznymi w takich dziedzinach, jak: rybołówstwo (np. UE jest stroną organizacji *North East Atlantic Fisheries Commission* – NEAFC), transport morski, eksploatacja zasobów energetycznych *off-shore*, bezpieczeństwo energetyczne czy polityka klimatyczna (SADA 2014). Kwestie te zostaną przedstawione szerzej w Rozdz. 11 opracowania.

⁶ Warto nadmienić, iż Svalbard stał się integralną częścią Królestwa Norwegii na mocy specjalnej ustawy z 1925 roku. Najwyższą władzę w utworzonej wówczas prowincji sprawuje gubernator (*Sysselmannen*), który odpowiada przed rządem w Oslo oraz realizuje szerokie zadania administracyjne, głównie dotyczące utrzymania porządku publicznego oraz ochrony środowiska (Aniol 2010).

⁷ W ocenie władz norweskich Traktat dotyczy wyłącznie wskazanych w nim wysp oraz wód terytorialnych archipelagu i nie odnosi się do jakichkolwiek innych obszarów morskich. Pierwotnie szerokość morza terytorialnego wokół Svalbardu wynosiła 3 mile morskie, od 1.01.2004 r. wynosi 12 mil morskich, a jednocześnie ustanowiono także 24 milową strefę przyległą. W 1977 roku Norwegia utworzyła wokół Svalbardu 200-milową strefę ochronną rybołówstwa i od tamtej pory wykonuje swoją jurysdykcję wobec statków obcej bandery (co kilkakrotnie doprowadzało do napięć, głównie w relacjach z Rosją, ale nie tylko). Natomiast według pozostałych sygnatariuszy Traktatu, którzy przedstawiają swoje stanowiska, ma on „zastosowanie także do pozostałych stref wokół Svalbardu, gdyż logicznie rzecz biorąc, przyznane prawa na morzu terytorialnym stanowiącym część terytorium państwa nadbrzeżnego powinno – pomimo braku wyraźnych zapisów traktatowych – przysługiwać także w innych strefach morskich” (Aniol 2010, s. 96). Warto też zauważyć, iż w zasadzie nikt nie wysuwa zastrzeżeń do Norwegii wobec tworzenia przez nią stref wokół Svalbardu, zaś CLCS zaakceptowała w 2009 roku prawo Norwegii do szelfu kontynentalnego wokół archipelagu.

3.2. Wymiar polityczny

Zainteresowanie władz polskich obszarami arktycznymi prawdopodobnie po raz pierwszy pojawiło się w okresie międzywojennym, kiedy Polska rozważała przystąpienie do Traktatu Svalbardzkiego. Jak wynika z materiałów archiwalnych, z uwagi na bogactwa naturalne archipelagu (złoża węgla i rudy oraz zasoby ryb) został on uznany w MSZ za „dogodny teren ekspansji gospodarczej”, który „w związku z projektowaną rozbudową floty rybackiej i dobrym przygotowaniem technicznym fachowców polskich w zakresie eksploatacji bogactw mineralnych może mieć dla Polski znaczenie” (MSZ 1929). Polska zgłosiła więc przystąpienie do Traktatu dn. 2.09.1931 roku, zaś dokumenty ratyfikacyjne złożyła 7.04.1932 roku. Na chwilę obecną brak jest danych nt. jakiegokolwiek późniejszego zaangażowania władz przedwojennych w realizację pomysłu „ekspansji gospodarczej” na Dalekiej Północy – polskie rybołówstwo dalekomorskie sięgało jedynie Morza Północnego (Błady 2002). W takiej sytuacji uzasadnione wydaje się stwierdzenie, że zaangażowanie władz w sprawy arktyczne ograniczało się przed II wojną światową do oficjalnego poparcia i dość ograniczonego wsparcia materialnego dla wypraw organizowanych przez polskich badaczy w latach 30. XX w.

Renesans politycznego zainteresowania władz Polski obszarami arktycznymi nastąpił w połowie lat 70. XX wieku wraz z intensywnym rozwojem polskiej aktywności na obu obszarach okolobiegunowych.⁸ Do głównych przesłanek tego rozwoju należała chęć zdyskontowania aktywności naukowo-badawczej na płaszczyźnie gospodarczej (działania na rzecz rozwoju przemysłowego rybołówstwa dalekomorskiego, dostęp do surowców energetycznych) oraz politycznej (pełnoprawne członkostwo w Systemie Traktatu Antarktycznego od 1977 roku). Na mocy uchwał Rady Ministrów PRL z lat 1976 i 1977 podjęto szereg decyzji oraz działań, których rezultatami stały się m.in.: (1) powstanie w 1977 stacji antarktycznej im. H. Arctowskiego na Wyspie Króla Jerzego, (2) kontynuowanie badań naukowych prowadzonych na Svalbardzie w zmodernizowanej i rozbudowanej w 1978 roku całorocznej stacji badawczej w Hornsundzie. Centralną rolę w organizacji polskiej aktywności w obszarach polarnych (w którą zaangażowane było w sumie kilka resortów) odgrywała Polska Akademia Nauk. W ramach działalności PAN w 1977 roku utworzono Komitet Badań Polarnych. Niestety, uwarunkowania wewnętrzpaństwowe i międzynarodowe z lat 80. nie sprzyjały dalszemu rozwojowi polskiej aktywności w Arktyce, co – o czym warto pamiętać – w czasach PRL nierzadko opierało się na mniej lub bardziej oficjalnych porozumieniach oraz osobistych kontaktach polskich badaczy głównie z partnerami z Norwegii oraz ZSRR.

Odejście od zimnowojennej rywalizacji w Arktyce pod koniec lat 80. XX w. umożliwiło rozwój takiej kooperacji państw regionu, w której znalazło się miejsce również dla Polski. Włączała się ona chętnie w nowo powstające formaty współpracy regionalnej traktując je jako szansę na nawiązanie dobrych relacji z partnerami, szybsze przezwyciężenie istniejących barier oraz budowanie wzajemnego zaufania. Ważnym elementem była także

⁸ Jak dotąd brakuje danych dotyczących politycznego wymiaru aktywności Polski w obszarach polarnych w l. 50. XX wieku, która niewątpliwie była prowadzona za politycznym przyzwoleniem ZSRR.

wola utrzymania wypracowywanej przez kilka dekad pozycji Polski we współpracy naukowej prowadzonej na Svalbardzie. Najpierw Polska została włączona jako obserwator we współpracę prowadzącą do przyjęcia w 1991 roku dokumentu pt. *Arctic Environmental Protection Strategy*, następnie zaś w tym samym charakterze funkcjonowała na forum powołanej w 1996 roku Rady Arktycznej (Graczyk 2012). Do połowy pierwszej dekady XXI wieku współpraca arktyczna nie leżała jednak w polu zainteresowania polskiej administracji, skoncentrowanej w tym okresie na innych priorytetach (Graczyk 2012).

Sytuacja uległa zmianie w 2006 roku, gdy w Departamencie Prawo-Traktatowym MSZ utworzono stanowisko dedykowane wyłącznie problematyce polarnej, co umożliwiło bardziej regularny i bardziej zaangażowany niż do tej pory udział polskich przedstawicieli w pracach Rady Arktycznej, a nawet podejmowanie własnych inicjatyw na rzecz wzmocnienia pozycji Polski na arenie współpracy arktycznej (Graczyk 2012). Jednocześnie dyplomacja polska zainicjowała proces formułowania założeń polskiej polityki zagranicznej wobec regionu Arktyki. Najpierw, w maju 2008 roku podsekretarz stanu Andrzej Kremer na spotkaniu wiceministrów państw Rady Arktycznej przedstawił stanowisko na temat polskiego zaangażowania w Radzie Arktycznej. Wyrażono je w następujących czterech punktach: (1) Polska jest zainteresowana udziałem naukowców w grupach roboczych Rady Arktycznej, a więc tam, gdzie są urzeczywistniane działania Rady; (2) Polska chce uczestniczyć w różnych projektach realizowanych przez Radę Arktyczną; (3) Polska opowiada się za swobodą badań naukowych w Arktyce; (4) Polska podkreśla potrzebę harmonijnego ułożenia stosunków między państwami członkowskimi Rady a obserwatorami, do których grona, jako kraj, należy (Grzela 2014, s. 157). Następnie, na spotkaniu Rady Arktycznej w Kopenhadze w maju 2010 roku przedstawione zostały przez ministra Jana Borkowskiego wyznaczniki polskiego podejścia wobec całego regionu arktycznego. Zaliczono do nich następujące punkty: (1) Polska popiera wszelkie działania ukierunkowane na ochronę środowiska naturalnego Arktyki i wspólne wysiłki zmierzające do zminimalizowania negatywnych efektów ocieplenia klimatu w regionie; (2) Polska przywiązuje szczególną wagę do istniejących uregulowań prawno-międzynarodowych odnoszących się do regionu Arktyki, a zwłaszcza do Konwencji ONZ o Prawie Morza (UNCLOS); (3) Polska popiera dalszy rozwój zasad zarządzania rejonem Arktyki w tym w szczególności w odniesieniu do żeglugi oraz wykorzystywania zasobów mineralnych i naturalnych, a także uznaje specjalną rolę Rady Arktycznej w tym zakresie; (4) Polska opowiada się za swobodą badań naukowych w Arktyce (Grzela 2014, s. 157–158).

W wystąpieniu ministra Macieja Szpunara wygłoszonym na spotkaniu z prezydentką szwedzką Rady Arktycznej, które miało miejsce 6.11. 2012 roku w Sztokholmie, po raz pierwszy na forum międzynarodowym wskazano tzw. filary polskiej polityki wobec regionu Arktyki.⁹ Zaliczono do nich: (1) przestrzeganie obowiązujących uregulowań prawno-

⁹ Filary te zostały po raz pierwszy upublicznione przez MSZ w odpowiedzi wiceministra J. Borkowskiego z 15.02.2011 roku na interpelację posła S. Kopycińskiego (pismo nr SPS-023-20265/11 z dnia 31 stycznia 2011r.) w sprawie roli i miejsca Arktyki w polityce zagranicznej Polski w lutym 2011 roku. <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/5227F2FE>. Ich prezentacja i mówienie znalazły się także w wystąpieniu podsekretarza stanu w MSZ M. Szpunara podczas polsko-kanadyjskiej kon-

międzynarodowych i rozbudowę sieci różnego typu porozumień o współpracy naukowej i innej w Arktyce; (2) aktywny udział Polski w kształtowaniu europejskiej polityki wobec Arktyki¹⁰; (3) współpracę Polski z Radą Arktyczną; (4) rozwijanie dyplomacji publicznej w obszarach problematyki polarnej.

Jednym z głównych przykładów polskiego zaangażowania na rzecz rozwoju politycznej współpracy w Arktyce była inicjatywa spotkań obserwatorów Rady Arktycznej oraz państw aplikujących o ten status z przewodniczącym SAO w tzw. formacie warszawskim (Graczyk 2012). Odbłyły się dwa takie spotkania (26.03.2010 roku i 25.03.2013 roku). W drugim spotkaniu wzięli udział również przedstawiciele arktycznych ludów rdzennych. Inicjatywa ta jest szczególnie istotna dla postrzegania aktywnej roli Polski w ramach Rady Arktycznej, jak też w kontekście obowiązku składania przez obserwatorów co dwa lata raportu dotyczącego działań każdego z nich w ramach Rady. Warto podkreślić, iż spotkania w tzw. formacie warszawskim to jedyne forum dialogu państw obserwatorów z RA reprezentowaną przez państwo aktualnie jej przewodniczące. Stanowi także platformę wymiany – między obserwatorami – informacji i doświadczeń ze współpracy w ramach RA. Kolejne ze spotkań zaplanowano na marzec 2015 roku.

Bibliografia

- Aniol, Włodzimierz (2010): Międzynarodowe kontrowersje wokół Arktyki i Spitsbergenu. w: *Stosunki Międzynarodowe – International Relations* 41 (1-2), s. 91–107.
- Błady, Wiesław (2002): Polska flota rybacka w latach 1921-2001. Gdynia.
- Bugajski, Dariusz R. (2013): Żegluga arktyczna w świetle międzynarodowego prawa morza i praktyki państw nadbrzeżnych, w: *Arktyka na początku XXI wieku. Między współpracą a rywalizacją*, red. Michał Łuszczuk. Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, s. 87–103.
- Filipek, Michał Jan (2012): Międzynarodowoprawne kontrowersje odnośnie statusu obszarów morskich wokół archipelagu Svalbard. w: *Stosunki Międzynarodowe – International Relations* 46 (2), s. 131–154.
- Graczyk, Piotr (2012): Poland and the Arctic: Between Science and Diplomacy. w: *Arctic Yearbook*, s. 139–155.
- Grzela, Joanna (2014): Rola i miejsce Arktyki w polityce zagranicznej Polski, w: *Północ w stosunkach międzynarodowych*, red. Magdalena Tomala. Kielce: Wydawnictwo UJK, s. 135–170.
- IMO (2014): Development of an international code of safety for ships operating in polar waters (Polar Code). IMO, dostępne na stronie internetowej: <http://www.imo.org/MediaCentre/HotTopics/polar/Pages/default.aspx>.
- Łuszczuk, Michał (2010): Rozwój sytuacji międzynarodowej w Arktyce a delimitacja obszarów morskich na Oceanie Arktycznym. w: *Stosunki Międzynarodowe – International Relations* 42 (3–4), s. 139–153.

ferencji arktycznej w Warszawie (1.03.2011).

¹⁰ Jednym z tego przejawów była m.in. deklaracja wspierania przez Polskę starań Komisji Europejskiej o uzyskanie statusu obserwatora w Radzie Arktycznej przedstawiona w marcu 2010 roku przez sekretarza stanu Mikołaja Dowgielewicza (Grzela 2014, s. 158).

- Makowski, Andrzej (2013): Szelf kontynentalny Arktyki: źródło kryzysu czy współpracy międzynarodowej, w: *Arktyka na początku XXI wieku. Między współpracą a rywalizacją*, red. Michał Łuszczuk. Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, s. 41–56.
- MSZ (1929): Traktat o Spitsbergenie z 1922r. – przystąpienie Polski i Gdańska. Tekst, korespondencja. Archiwum Akt Nowych, 2/322/0/12728.
- Przygodzka-Markiewicz, Marta (2013): Rola Komisji Granic Szelfu Kontynentalnego w kontekście międzynarodowej rywalizacji w regionie Arktyki, w: *Arktyka na początku XXI wieku. Między współpracą a rywalizacją*, red. Michał Łuszczuk. Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, s. 57–71.
- SADA (2014): Strategic Assessment of Development of the Arctic. Assessment conducted for the European Union. we współpracy z Adam Stępień, Timo Koivurova i Paula Kankaanpää. European Commission's Environment Directorate General, dostępne na stronie internetowej: http://arcticinfo.eu/images/pdf/SADA_report.pdf.
- Symonides, Janusz (2008): Status prawny i roszczenia do Arktyki oraz Bieguna Północnego. w: *Państwo i Prawo* (1), s. 31–45.
- Symonides, Janusz (2013): Problemy i kontrowersje dotyczące implementacji i interpretacji konwencji o prawie morza w kwestiach wolności żeglugi w Arktyce. w: *Prawo Morskie XXIX*, s. 153–176.
- Wałęsa, Jarosław (2014): Interpelacja – status prawny archipelagu Svalbard i jego zasobów rybnych z 6.01.2014. Parlament Europejski.

CZEŚĆ II

OBSZARY POLSKIEJ AKTYWNOŚCI W REGIONIE ARKTYKI – OBECNIE I W PERSPEKTYWIE 2030

4

Piotr Graczyk
Adam Stępień
Małgorzata Śmieszek
Michał Łuszczuk

Zarządzanie regionem i międzynarodowa współpraca polityczna

4.1. Charakterystyka sytuacji

System instytucjonalny w Arktyce stanowi odzwierciedlenie złożonej i zróżnicowanej natury regionu i zachodzących w nim relacji międzynarodowych. Zarządzanie (*governance*) w Arktyce nie jest skupione w jednej instytucji czy organizacji, lecz rozproszone jest na różnych poziomach systemu międzynarodowego. Jedną z konsekwencji tej heterogeniczności jest także udział w systemie wielu aktorów, zarówno państwowych, jak i niepaństwowych, choć naturalnie prym wiodą państwa arktyczne. Również w tym gronie nimi istnieją jednak pewne różnice w roli, poziomie zaangażowania i możliwości współdecydowania o sprawach regionu. Największe znaczenie ma pod tym względem pięć państw nadbrzeżnych Oceanu Arktycznego: Królestwo Danii (z Grenlandią i Wyspami Owczymi), Kanada, Norwegia, Federacja Rosyjska i Stany Zjednoczone. Niekiedy do grona tych państw zaliczana jest również Islandia, jednak odbywa się to raczej na poziomie akademickim, a nie politycznym (por. np. Dodds i Ingimundarson 2012). Najczęściej łączona jest ona z Finlandią i Szwecją, tj. pozostałymi państwami członkowskimi Rady Arktycznej (patrz dalej). Te osiem państw tworzy grupę państw arktycznych. Rozróżnienie na państwa nabrzeżne i niemające dostępu do Oceanu Arktycznego powoduje również powstanie pewnych implikacji dotyczących zarządzania regionem.

W tym miejscu należy również wspomnieć, że sam termin zarządzanie (*governance*) nie jest używany oficjalnie przez państwa arktyczne z powodu obiekcji niektórych z nich, przede wszystkim Rosji, Kanady i Stanów Zjednoczonych. Termin ten, choć powszechnie stosowany w kręgach akademickich, nie należy do języka relacji międzynarodowych w regionie. W zamian najczęściej stosuje się pojęcia „współpracy międzynarodowej” (*international cooperation/collaboration*) lub „sprawowania pieczy/dozorowania” (*steward-*

ship), a to dlatego, że termin *governance* implikuje jakąś formę rządzenia czy grupy mogącej podejmować wiążące dla stron trzecich decyzje, co w Arktyce nie ma miejsca. Niemniej jednak sytuacja w Arktyce i działania państw arktycznych spełniają wymagania treści definicji terminu *governance*.

Zarządzanie regionem Arktyki charakteryzuje się wieloaspektowością zachodzącą na pięciu poziomach: globalnym, regionalnym, subregionalnym, bilateralnym i narodowym. Ponadto system ten ma zarówno wymiar prawny, jak i wymiar polityczny. W niniejszym rozdziale zostaną zaprezentowane instytucje o fundamentalnym znaczeniu dla struktury stosunków międzynarodowych na Północy z polskiego punktu widzenia, ze szczególnym uwzględnieniem tych sformalizowanych: Rady Arktycznej, Euro-Arktycznej Rady Morza Barentsa (Barents Euro-Arctic Council – BEAC), Rady Państw Morza Bałtyckiego, Wymiaru Północnego oraz Sojuszu Północnoatlantyckiego. Fora te odzwierciedlają różnice poziomów zasięgu, jak również różne kategorie podejmowanej problematyki. Ponadto, przedstawiono tu krótkie podsumowanie bilateralnych stosunków Polski z państwami arktycznymi. Ukazany zostanie również ogólny obraz systemu zarządzania, umożliwiający lepsze zrozumienie ich roli, miejsca, warunków operowania oraz znaczenia dla Polski. Uwzględnione zostaną też nieformalne konstelacje, które także wpływają na współpracę w regionie.

W tym miejscu należy jednoznacznie stwierdzić, że zarządzanie (a właściwie rządy i jurysdykcja) na lądach w granicach Arktyki jest bezsporne i należy wyłącznie do suwerennych państw. W tym kontekście instytucje międzynarodowe, takie jak Rada Arktyczna czy BEAC, służą jedynie współpracy związanej z rozwiązywaniem wspólnych problemów. Granice lądowe są niekwestionowane, z wyjątkiem niewielkiej, skalistej i niezamieszkałej Wyspy Hansa położonej na Kanale Kennedy’ego w Cieśninie Naresa między Wyspą Ellesmere’a (Kanada) i północną Grenlandią.¹ Międzynarodowe współdecydowanie dotyczy zatem przede wszystkim obszarów morskich i wszelkie spory delimitacyjne w Arktyce dotyczą granic morskich. Nie jest to jednak sytuacja nadzwyczajna w skali całego świata, gdyż ponad połowa z 400 potencjalnych granic nie została uregulowana (Hoel 2009a, 2009b). Nieuregulowane granice w Arktyce (między USA i Rosją na Morzu Beringa oraz USA i Kanadą na Morzu Beauforta) są jednak efektywnie zarządzane przez obie strony.

W zakresie zainteresowania państw zarówno arktycznych, jak i niearktycznych mieści się wspólne podejmowanie decyzji dotyczących Oceanu Arktycznego, szczególnie w sferze poza wyłącznymi strefami ekonomicznymi państw nadbrzeżnych. Pod tym względem Arktyka nie różni się od tych obszarów morskich na świecie, których status regulo-

¹ Spór między Danią i Kanadą nie ma w sobie jednak zarzewia poważniejszego konfliktu. W listopadzie 2012 roku ministrowie obu państw ogłosili, że negocjatorzy osiągnęli porozumienie w sprawie delimitacji pozostałych fragmentów Morza Lincolna (nieuwzględnionych w umowie z 1973 roku), które jednak nie rozstrzygnęło kwestii samej Wyspy Hansa. Oficjalne oświadczenie stwierdza: „The tentative agreement does not address the issue of sovereignty over Hans Island. That issue is the subject of continuing discussion intended to arrive at a mutually satisfactory solution.” (Government of Canada 2012). Jako najprawdopodobniejszą opcję rozwiązania tej kwestii wymienia się równy podział wyspy między oba państwa (Humphreys 2012).

wany jest przez Konwencję Narodów Zjednoczonych o Prawie Morza) z 1982 roku, przyjętą przez 167 państw-stron, w tym m. in. UE. Co ważne, Stany Zjednoczone pozostają jedynym państwem arktycznym, które nie ratyfikowało Konwencji, jakkolwiek jest ona uznawana przez USA za kodyfikację prawa zwyczajowego. Prawo morza jest jednak znacznie bardziej złożone. Opiera się nie tylko na Konwencji, ale na wielu globalnych, regionalnych, bilateralnych instrumentach, jak również decyzjach różnych organów międzynarodowych, a także na zwyczajowym prawie morza (Molenaar 2012, s. 555–556).

Na poziomie globalnym fundamentalne znaczenie dla Arktyki ma Konwencja UNCLOS, która weszła w życie 1994 roku wraz z dwiema umowami o implementacji²: tj. dotyczącej rozdziału XI Konwencji (o wydobyciu zasobów z dna morskiego)³ oraz dotyczącej wdrożenia postanowień Konwencji odnoszących się do ochrony i zarządzania międzystrefowymi zasobami rybnymi i masowo migrującymi zasobami rybnymi.⁴ Jako konwencja ramowa, UNCLOS często nazywana jest również „konstytucją oceanów”. Oznacza to, że porozumienia regionalne i bilateralne dotyczące obszarów morskich muszą być zgodne z Konwencją, która jest wobec nich nadrzędna (Hoel 2009a, s. 445). Wszelkie zapisy dotyczące ochrony środowiska morskiego w prawie morza odnoszące się do oceanu światowego mają zastosowanie także w Arktyce. Problemem nie jest zatem brak regulacji, lecz ich efektywne wdrażanie na poziomie narodowym i regionalnym (Hoel 2009a, s. 456). Globalne regulacje dotyczące żeglugi handlowej i pasażerskiej przyjęte na forum Międzynarodowej Organizacji Morskiej (IMO) obowiązują także w Arktyce. Dodatkowe regionalne instrumenty dotyczące ruchu statków w regionie opisane zostały szerzej w części dotyczącej transportu morskiego (Rozdz. 9). Na podstawie UNCLOS funkcjonują również reżimy sektorowe, zarówno globalne, jak i regionalne, w takich dziedzinach, jak rybołówstwo (FAO i regionalne organizacje ds. rybołówstwa) lub ochrony środowiska morskiego (Konwencja OSPAR). Istotną rolę odgrywa również Zgromadzenie Ogólne ONZ (ZO), które przyjmując doroczne rezolucje o oceanach i rybołówstwie wskazuje wykładnię dotyczącą implementacji prawa morza. Zgromadzenie Ogólne może również odegrać ważną rolę w podjęciu decyzji dotyczącej przyszłego statusu wód otwartych Oceanu Arktycznego.

W kontekście prawa morza i globalnych konwencji szczególnie znaczenie ma współpraca nadbrzeżnych państw arktycznych (Arktycznej Piątki). Pierwszym tego wyrazem była Umowa o ochronie niedźwiedzi polarnych, podpisana w Oslo dnia 15.11.1973 roku przez Danię, Kanadę, Norwegię, Stany Zjednoczone i Związek Radziecki. Do kolejnej inicjatywy w tym gronie doszło dopiero w maju 2008 roku w odpowiedzi na dochodzące głównie spoza regionu wezwania do uregulowania statusu Arktyki, kiedy to Arktyczna

² Umowy te weszły w życie tymczasowo 16.11.1994 roku i ostatecznie odpowiednio 28.07.1996 roku i 11.12.2001 roku.

³ Agreement relating to the Implementation of Part XI of the United Nations Convention on the Law of the Sea.

⁴ Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks (Fish Stocks Agreement).

Piątka ogłosiła Deklarację z Ilulissat (*Ilulissat Declaration* 2008).⁵ W dokumencie tym państwa potwierdziły prymat prawa morza w Arktyce oraz rozstrzygnięcie sporów na podstawie przepisów prawa międzynarodowego. Stwierdziły jednocześnie, że obowiązujące ramy prawne i instytucjonalne są wystarczające i nie ma potrzeby zawierania całościowego traktatu na wzór Traktatu Antarktycznego. Także ze strony teoretyków i ekspertów w dziedzinie *governance* i reżimów międzynarodowych wysuwane były argumenty za utrzymaniem obecnego systemu wraz z elastycznymi instrumentami „miękkiego” prawa międzynarodowego (*soft-law arrangements*), które wydają się być właściwsze w reagowaniu na dynamiczne zmiany w arktycznym środowisku (Young 2009, s. 76). W marcu 2010 roku w Chelsea w kanadyjskim Québecu odbyło się z inicjatywy gospodarzy spotkanie ministrów spraw zagranicznych pod nazwą *Arctic Ocean Meeting*. Jego celem była dyskusja na temat wspólnych kwestii na Oceanie Arktycznym, takich jak współpraca naukowa i techniczna w sprawie określenia zewnętrznych granic szelfów kontynentalnych. Ważnym aspektem były kontrowersje związane z wykluczeniem trzech pozostałych państw arktycznych oraz organizacji rdzennej ludności, posiadających status Stałych Uczestników (*Permanent Participants*) w Radzie Arktycznej. Po krytyce tego spotkania, uznanego za próbę ustanawiania osobnych for współpracy, które mogłyby podważyć znaczenie RA,⁶ nie kontynuowano już tej formuły w odniesieniu do wszelkich wspólnych kwestii. Zamiast tego Arktyczna Piątka rozpoczęła poszukiwanie rozwiązania w kwestii rybołówstwa w centralnych rejonach Oceanu Arktycznego. W czasie ostatniego spotkania w Nuuk na Grenlandii w dniach 24–26 lutego 2014 roku państwom tym udało się uzyskać poparcie dla idei tymczasowego zakazu połowów komercyjnych na otwartych wodach Oceanu Arktycznego – do czasu pogłębienia wiedzy naukowej na temat wykonalności takiej aktywności. Nie doszło jednak do podpisania żadnej formalnej umowy w tej sprawie.

Idea obszaru chronionego na centralnym Oceanie Arktycznym

Od chwili odrzucenia możliwości sformułowania całościowego traktatu arktycznego szczególnego znaczenia nabrała kwestia regulacji dotyczących centralnych rejonów Oceanu Arktycznego, a zwłaszcza ochrony środowiska i ekosystemów morskich. Z uwagi na znaczne zainteresowanie tą kwestią zarówno społeczności międzynarodowej, jak i polskich prawników międzynarodowych, a także samego Ministerstwa Spraw Zagranicznych, warto poświęcić jej nieco więcej uwagi.

Jednym z najzagorzalszych adwokatów ustanowienia strefy chronionej, wolnej od wszelkiej działalności gospodarczej człowieka w okolicach bieguna północnego, jest międzynarodowa organizacja pozarządowa Greenpeace. Od 2012 roku prowadzi on kampanię *Save the Arctic*, której celem jest całkowite wstrzymanie wydobycia ropy naftowej w Arktyce (również w ramach jurysdykcji państw nadbrzeżnych) oraz utworzenie „Arktycznego Rezerwatu Przyrody” (ARP) na obszarze średniego minimalnego występowania

⁵ Deklaracja, choć wydana podczas spotkania na Grenlandii na zaproszenie Danii, była efektem norweskiej inicjatywy i spotkania na szczeblu ambasadorów w Oslo we wrześniu 2007 roku.

⁶ Oprócz Islandii, Finlandii i Szwecji, swoją dezaprobatę wyraziła również uczestniczka spotkania w Chelsea, Sekretarz Stanu USA Hillary R. Clinton.

pokrywy lodowej (Ryc. 3), zwanego też „Arktycznym Sanktuarium” (*Arctic Sanctuary*).⁷ Ma to być obszar ściśle chroniony (rezerwat morski), „zamknięty dla wszelkich działań wydobywczych i szkodliwych” (Greenpeace 2014b, s. 4). Organizacja odwołuje się do sieci morskich obszarów chronionych według Konwencji o różnorodności biologicznej (*Convention on Biological Diversity – CBD*) oraz konceptu „morza otwartego” określonego przez UNCLOS. Zabroniona działalność w ARP obejmować miałyby rybołówstwo oraz poszukiwanie i wydobycie surowców naturalnych z dna morskiego. Żegluga podlegałaby ścisłej kontroli przy całkowitym zakazie używania ciężkiego oleju napędowego (*Heavy Fuel Oil – HFO*), podobnie jak w Antarktyce (Greenpeace 2014b, s. 5).



Ryc. 4. Sugerowany obszar Rezerwatu Arktycznego.

Źródło: <http://www.greenpeace.org/poland/PageFiles/535185/mapa-rezerwat1.jpg>

Wątpliwości budzić może argumentacja dotycząca sytuacji prawnej Arktyki. Greenpeace odwołuje się w niej do braku „pojedynczego, ogólnego traktatu” (na kształt Traktatu Antarktycznego) „który regulowałby działalność ludzką na tym obszarze” (Greenpeace 2014b, s. 8). Zamiast tego „Ocean Arktyczny jest w chwili obecnej objęty jedynie mozaiką różnych zasad i regulacji (większość których nie jest prawnie wiążąca), przez co

⁷ Głównymi akcjami były próby wdarcia się na platformy wiertnicze w Arktyce oraz blokada transportu ropy z jednej z nich w porcie w Rotterdamie. W trakcie próby przedostania się na platformę Prirazlomnaja na Morzu Peczorskim statek „Arctic Sunrise” wraz z trzydziestoma aktywistami został aresztowany przez Federalną Służbę Bezpieczeństwa FR. Wśród aresztowanych był również obywatel Polski.

narażony jest na eksploatację, działania niszczycielskie i bezprawie” (Greenpeace 2014b, s. 8). Koncepcja Greenpeace włącza do ARP również dno morskie oraz stwierdza, że „status prawny Arktyki nie jest oczywisty”, a „kraje arktyczne roszczą sobie [...] do niego [międzynarodowego dna morskiego – przyp. Autora] prawa, twierdząc, że to ich terytorium” (Greenpeace 2014a). Stanowisko takie stoi w sprzeczności z zapisami Konwencji o Prawie Morza, wyłączającymi dno morskie z międzynarodowej jurysdykcji, jeśli państwa nadbrzeżne mogą udowodnić, że jest ono przedłużeniem ich szelfu kontynentalnego (do 350 mil morskich). Mają tym samym prawo do znajdujących się tam surowców. Ponadto nie uznaje przyjętych przez państwa arktyczne zasad ogłoszonych w Deklaracji z Ilulissat (zostały włączone do kryteriów odnoszących się do obserwatorów Rady Arktycznej, są zatem akceptowane również przez wszystkich obecnych obserwatorów). Zarzutem wobec koncepcji Greenpeace jest również brak uwzględnienia stanowiska mieszkańców Arktyki, w tym przede wszystkim rdzennej ludności, choć podjęto próby naprawienia relacji z tymi grupami.⁸ Między innymi z tych względów Greenpeace odmówiono statusu obserwatora w Radzie Arktycznej. Według organizacji najskuteczniejszą i najprostszą metodą ustanowienia Rezerwatu jest wiążąca umowa wielostronna, którą państwa arktyczne wraz z innymi aktorami mogłyby stworzyć „w każdej chwili” (Greenpeace 2014b, s. 12), na kształt dwóch wiążących porozumień zawartych pod auspicjami Rady Arktycznej. Jedyną przeszkodą ma być brak politycznej woli państw (Greenpeace 2014b, s. 12).

Pomysł obszaru chronionego podejmowany jest również przez innych aktorów. Jedyne państwem arktycznym, które w swojej strategii regionalnej zawarł propozycję utworzenia pewnej formy takiej strefy, jest Finlandia. Koncepcja fińska zakłada dalszy rozwój sieci obszarów ochrony przyrody (*network of nature conservation areas*), zwłaszcza wokół bieguna północnego w sposób „bardziej pragmatyczny i szybszy niż proces legislacyjny” (Prime Minister’s Office Finland 2013, s. 14). Równorzędnymi celami są wzmocnienie ochrony arktycznego środowiska, jak i wyklarowanie ram działalności gospodarczej (*ibid.*). W tym celu należy pilnie zidentyfikować obszary szczególnie wrażliwe i wartościowe (*ibid.*, s. 40). Finlandia proponuje, by ochrona międzynarodowego obszaru wokół bieguna opierała się na implementacji rekomendacji zawartych w raporcie *Arctic Biodiversity Assessment* (ABA) (Meltofte 2013), przygotowanego przez jedną z grup roboczych RA – Conservation of Arctic Flora and Fauna (CAFF), a także w raporcie *Arctic Marine Shipping Assessment* (AMSA) (Prime Minister’s Office Finland 2013, s. 57).

Istotnie, Rada Arktyczna podejmowała tę tematykę w kilku swoich raportach, które rekomendowały podjęcie działań w celu ochrony obszarów poza jurysdykcją państwową na Oceanie Arktycznym (*areas beyond national jurisdiction* – ABNJ). Oprócz wspomnianych przez Finlandię raportów AMSA i ABA, rekomendacje dotyczące obszarów chronionych zawiera również raport końcowy projektu *Arctic Ocean Review* (AOR) przyjęty na spotkaniu ministerialnym w Kirunie w maju 2013 roku (PAME 2013). Raport AMSA w zaleceniach IIC i IID postuluje odpowiednio identyfikację obszarów

⁸ Pełny katalog zarzutów został przedstawiony przez Anthony’ego Specy’a (*Senior Policy Official* w Rządzie Nunavut), zob. Specy 2012; Specy 2014.

o szczególnym znaczeniu ekologicznym i kulturowym oraz rozważenie przez państwa arktyczne możliwości ustanowienia Specjalnie Wyznaczonych Obszarów Morskich (*Specially Designated Marine Areas*) w celu ochrony środowiska morskiego na Oceanie Arktycznym.

Rekomendacje ABA zalecają postęp w ochronie dużych i ważnych pod względem ekologicznym obszarów morskich, lądowych oraz słodkowodnych (Rek. 5), budowanie w powiązaniu z już podejmowanym narodowymi i międzynarodowymi działaniami zmierzającymi do identyfikacji takich obszarów, a następnie wdrożenie odpowiednich środków ich ochrony (Rek. 5A). Rekomendacje AMSA IIC i ABA 5A zostały już wypełnione w formie raportu przygotowanego przez trzy grupy robocze Rady: AMAP, CAFF i SDWG.⁹ Ponadto ABA postuluje promowanie aktywnego uczestnictwa rdzennej ludności w tych procesach oraz w zarządzaniu i zrównoważonym korzystaniu z chronionych obszarów (Rek. 5A). ABA proponuje również stworzenie i implementację mechanizmów, które najlepiej chroniłyby różnorodność w Arktyce w warunkach zmieniającej się sytuacji środowiskowej, na którą wpływ mają topnienie pokrywy lodowej, lodowców i wiecznej zmarzliny (Rek. 7). Istotne w tym względzie jest utrzymanie funkcjonalnych połączeń w ramach obszarów chronionych i pomiędzy nimi, aby zapewnić ekosystemom zdolność regeneracji (*resilience*) i ułatwić im dostosowanie do zmian klimatu (Rek. 7B). Ponadto ABA rekomenduje zrównoważone zarządzanie arktycznymi zasobami żywymi i ich siedliskami (Rek. 10). Wiąże się to z planowaniem komercyjnego rybołówstwa oraz zarządzaniem nim na wodach międzynarodowych według wspólnie ustalanych celów, co zapewnić ma długoterminową trwałość (*sustainability*) gatunków i ekosystemów. Państwa winny się kierować zapobiegawczym (*precautionary*) i bazującym na danych naukowych podejściem do zarządzania rybołówstwem na obszarach poza jurysdykcją (Rek. 10C).

Relevantne rekomendacje Raportu AOR (spośród 23) dotyczą właśnie zarządzania zasobami rybnymi. Rybołówstwo powinno być zatem zarządzane zgodnie z prawem morza, właściwymi porozumieniami międzynarodowymi dotyczącymi tej kwestii oraz „nowoczesnymi zasadami zarządzania rybołówstwem, włączając w to podejście ostrożnościowe i ekosystemowe, przy uwzględnieniu interesów rdzennych ludów Arktyki” (AOR, Rek. A8). Dalej zalecono, aby zasoby rybne w ABNJ były zarządzane na podstawie współpracy i w zgodzie z prawem międzynarodowym (Rek. A10).

Jeszcze w 2012 roku na spotkaniu PAME II Szwecja zaprezentowała inicjatywę podjęcia prac nad siecią Ekologicznie i Biologicznie Istotnych Obszarów (*Ecologically and Biologically Significant Area – EBSA*) i Morskich Obszarów Chronionych (*Marine Protected Areas – MPA*), co uznano jednak za przedczesne. Dopiero po publikacji dwóch kolejnych raportów (ABA i AOR) i ich rekomendacji oraz pod wpływem priorytetów zbliżającego się wówczas przewodnictwa kanadyjskiego temat ten został włączony do programu prac PAME. Na spotkaniu PAME I 2013 przedstawiono wstępną propozycję powołania grupy eksperckiej, która miałaby dopracować koncepcję proponowanych Ram dla Arktycznej Sieci Morskich Obszarów Chronionych.¹⁰ Grupie współprzewodni-

⁹ Zob. AMAP/PAME/SDWG 2013.

¹⁰ Concept Paper/Project Plan: Pan-Arctic Framework for a Network of Marine Protected Areas,

czą Norwegia, Kanada i Stany Zjednoczone. Na ostatnim spotkaniu PAME I 2015 przedłożono szkic dokumentu *Framework for a Pan-Arctic Network of Marine Protected Areas*, którego ukończenie planowane jest na jesień 2015 roku. Dokument ten zawierać ma takie elementy, jak: wspólna wizja, cele, zasady przewodnie, które powinny być zastosowane przy projektowaniu sieci, a także aktualna mapa istniejących MPA.

Ponadto, PAME w ramach implementacji rekomendacji raportu AMSA pracuje również nad ustanowieniem specjalnie wyznaczonych obszarów na wodach otwartych Oceanu Arktycznego, co gwarantowałyby ochronę przed zagrożeniami związanymi z działalnością żeglugową. Raport prezentujący poziomy ruchu i ryzyka na otwartych wodach Oceanu Arktycznego, stopień wrażliwości zasobów biologicznych na tym obszarze oraz dokonujący przeglądu takich instrumentów w ramach IMO, które mogłyby zostać wykorzystane do ochrony (np. Obszary Specjalne MARPOL lub Szczególnie Wrażliwe Obszary Morskie – PSSA), został przedłożony przez firmę konsultingową DNV w marcu 2014 roku (DNV 2013). Należy przy tym zaznaczyć, że obecnie żadna działalność wydobywcza nie jest planowana na otwartych wodach Oceanu Arktycznego. W pierwszej kolejności ochrona dotyczyć zatem może rybołówstwa oraz transportu morskiego (w 2014 roku na otwartych wodach Oceanu Arktycznego odnotowano obecność 50 jednostek pływających pod 19. różnymi banderami).

Celem stosunkowo szczegółowego nakreślenia prac Rady Arktycznej w tym zakresie jest ukazanie pełnego obrazu sytuacji w odniesieniu do koncepcji ochrony środowiska Oceanu Arktycznego. Wiele zarzutów przedstawionych przez Greenpeace jest chybiomych, zwłaszcza tych w odniesieniu do niepodejmowania kroków w celu utworzenia sieci morskich obszarów chronionych (Greenpeace 2014b, s. 10). Współpraca w ramach grup roboczych Rady Arktycznej odbywa się względnie efektywnie i jak dotąd żadne państwo nie kontestowało jawnie prac w tym zakresie. Można zatem przypuszczać, że prace RA będą pierwszymi, jakie znajdą zastosowanie. Istotne jest okazanie im swego wsparcia.

Warto również nadmienić, że proces zmierzający do uregulowania ochrony i zrównoważonego wykorzystania morskiej różnorodności biologicznej na obszarach poza granicami jurysdykcji państw ma miejsce również na forum ONZ. W 2004 roku Zgromadzenie Ogólne ONZ powołało Nieformalną Grupę Roboczą Ad-hoc (*Ad Hoc Open-ended Informal Working Group*). Celem było zidentyfikowanie luk, możliwości, a także środków, które ZO może podjąć w tej kwestii. W ostatnim raporcie z dnia 23.01.2015 Grupa rekomenduje podjęcie decyzji o rozpoczęciu negocjacji nad międzynarodowym instrumentem w ramach UNCLOS, który regulowałby ochronę i zrównoważone wykorzystanie morskiej różnorodności biologicznej poza granicami jurysdykcji państw (AHOEIWG 2015). Ostateczna decyzja, zgodnie z wezwaniem zawartym w ustępie 162 Deklaracji *The Future We Want*, przyjętej podczas Konferencji Narodów Zjednoczonych w sprawie Zrównoważonego Rozwoju (tzw. Rio+20), ma być podjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ do końca 69 sesji (a więc jeszcze w 2015 r.). Negocjacje i ratyfikacja takiego porozumienia w warunkach ONZ mogą być długotrwałe.

4.2. Obecne zaangażowanie Polski

Analiza zaangażowania Polski w regionie Arktyki dotyczyć będzie trzech obszarów wyodrębnionych według specyfiki form relacji i podmiotów. W pierwszej kolejności wskazane zostaną formy kontaktów wielostronnych, następnie relacje bilateralne, a na końcu kwestia relacji z organizacjami rdzennych ludów Arktyki.

4.2.1. Obszary arktyczne w relacjach wielostronnych Polski

Dotąd uwaga nasza została skupiona na poziomie globalnym i instytucjach z nim związanymi. Poziom regionalny i subregionalny w odniesieniu do zarządzania w regionie charakteryzuje się współpracą konkretniejszą i zorientowaną bardziej politycznie (Hoel 2009a, s. 446). Jeśli Konwencja o prawie morza stanowi prawnomiędzynarodowy fundament systemu *governance* w Arktyce, to współpraca regionalna, przede wszystkim na forum Rady Arktycznej, jest jego filarem politycznym. W bezpośrednim sąsiedztwie i otoczeniu Polski współpraca na szczeblu subregionalnym jest szczególnie dobrze rozwinięta. Działają tutaj między innymi tzw. cztery rady północy (Rada Arktyczna, BEAC, Nordycka Rada Ministrów oraz Rada Państw Morza Bałtyckiego), które tworzą nakładające się na siebie sieci powiązań i współpracy, co ma wpływ nie tylko na Arktykę, ale również na Polskę, która jest aktywnie z nimi powiązana. Z tych powodów trzy z nich (z wyłączeniem Nordyckiej Rady Ministrów) zostały tu przeanalizowane. Również organizacje międzynarodowe, takie jak Unia Europejska i Sojusz Północnoatlantycki mają określone interesy w Arktyce. Z uwagi na znaczenie dla polityki zagranicznej Polski zostanie opisana również rola tych organizacji (przy czym analiza zaangażowania UE w tym rozdziale jest zawężona do kwestii Wymiaru Północnego).

Rada Arktyczna

Deklaracja ustanawiająca Radę Arktyczną (*Declaration on the Establishment of the Arctic Council*) została podpisana dnia 19 września 1996 roku w Ottawie. Rada jest jedynym międzyrządowym forum wysokiego szczebla (*high level forum*) (*Ottawa Declaration* 1996 art. 1) ośmiu państw arktycznych. Nie jest przy tym organizacją międzynarodową w rozumieniu prawa międzynarodowego, i nie jest za taką uważana przez uczestniczące w niej strony. Status ten i brak osobowości prawnej wynikają w znacznej mierze z tradycyjnej niechęci Stanów Zjednoczonych do wchodzenia w wiążące zobowiązania międzynarodowe, zwłaszcza ograniczające swobodę działania, wymagające ponoszenia obowiązkowych nakładów finansowych lub odnoszące się do niewygodnych istotnych kwestii bezpieczeństwa narodowego (Bloom 1999, s. 714, 721–722). Z tego względu Rada Arktyczna, powołana do istnienia na mocy deklaracji (a nie traktatu), uważana jest za instytucję „miękkiego” prawa (*soft-law*) międzynarodowego, bazującą na dobrowolnym uczestnictwie i angażowaniu środków (Koivurova i VanderZwaag 2007, s. 156). Niemniej jednak, forum to ma pewną formalną strukturę i określone wewnętrzne uregulowania.

Rada Arktyczna wyrosła bezpośrednio z dwóch inicjatyw zaproponowanych u schyłku zimnej wojny przez Finlandię i Kanadę (w odpowiedzi na przemówienie Michaiła

Gorbaczowa w Murmańsku w 1987 roku). Fińska koncepcja współpracy środowiskowej w ramach Strategii Ochrony Środowiska Arktycznego (*Arctic Environmental Protection Strategy – AEPS*), zapoczątkowanej w roku 1991, umożliwiła rozpoczęcie niekontrowersyjnej współpracy z udziałem ZSRR (i później Rosji), a kanadyjska koncepcja przyniosła powołanie takiego forum o szerokim mandacie, które ostatecznie w 1997 roku wchłonęło AEPS.

Mandat Rady Arktycznej obejmuje „wspólne problemy arktyczne, w szczególności kwestie zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska naturalnego w Arktyce” (*Ottawa Declaration 1996*, art. 1. pkt a). Do pewnego stopnia uzasadnione jest stwierdzenie, że mandat ten pozostaje otwarty z jednym tylko, wyrażonym *explicite*, wyłączeniem zagadnień związanych z bezpieczeństwem militarnym, przeforsowanym przez Stany Zjednoczone. Głównym celem utworzenia Rady było natomiast „zapewnienie środków dla promocji współpracy, koordynacji i interakcji między państwami arktycznymi, z udziałem arktycznych rdzennych społeczności i innych mieszkańców” (*Ottawa Declaration 1996*, art. 1. pkt a).

Pierwszy dwuletni okres istnienia RA, pod przewodnictwem Kanady, przewidziany był na ostateczne uformowanie Rady i jej scalenie ze strukturami AEPS. W tym czasie nadal negocjowano zasady funkcjonowania i regulamin (tzw. *Rules of Procedure*). W 1997 roku osiem państw arktycznych zdecydowało w Deklaracji z Alty o włączeniu grup roboczych i programów AEPS w struktury Rady Arktycznej. Zakończenie fazy organizacyjnej nastąpiło podczas pierwszego spotkania ministerialnego Rady Arktycznej w Iqaluit w Kanadzie we wrześniu 1998 roku. W jego trakcie przewodnictwo w RA przekazane zostało Stanom Zjednoczonym.

Podstawą funkcjonowania Rady Arktycznej są trzy fundamentalne dokumenty: Deklaracja o ustanowieniu Rady Arktycznej (*Ottawa Declaration 1996*), Reguły Procedowania Rady Arktycznej (*Arctic Council Rules of Procedure*), przyjęte w 1998 roku w Iqaluit i uaktualnione na spotkaniu ministerialnym w Kirunie w maju 2013 roku, oraz Zakres Działania (Uprawnień) Programu na rzecz Zrównoważonego Rozwoju (*Terms of Reference for Sustainable Development Program*). W zmienionym dokumencie Reguł Procedowania koncepcja „Państwa Przyjmującego” (*Host Country*) została zmieniona na „Przewodnictwo” (*Chairmanship*) w odniesieniu do państwa, które przewodniczy Radzie. Ponadto, wprowadzono pojęcie stałego Sekretariatu w strukturze instytucjonalnej RA oraz sprecyzowano zasady jego funkcjonowania (*Rules of Procedure 2013*, art. 1 i 21). Określono także normy dotyczące obserwatorów przyjęte na spotkaniu ministerialnym w Nuuk w 2011 roku. W nowych Regułach zawarto artykuł, według którego aneksy stanowią integralną część tekstu (*Rules of Procedure 2013*, art. 47).

W Radzie Arktycznej wyróżnić można trzy kategorie uczestników: „Państwa Arktyczne” (*Arctic States*), które jako jedyne mają prawo głosu i posiadają status „Państw Członkowskich” (*Member States*), sześć organizacji rdzennej ludności (*Indigenous Peoples Organizations – IPOs*), określonych jako „Stali Uczestnicy” (*Permanent Participants – PPs*) oraz „Obserwatorzy”, tj. akredytowane państwa niearktyczne, globalne i regionalne organizacje międzyrządowe, organizacje międzyparlamentarne i organizacje pozarządowe (NGOs) (*Ottawa Declaration 1996*, art. 2, 3; *Rules of Procedure 2013*, art. 36).

O ile pozycja i funkcje państw arktycznych wydają się być klarowne i typowe dla innych międzynarodowych instytucji regionalnych, to sytuacja IPOs jako Stałych

Uczestników stanowi rozwiązanie unikalne. Organizacje rdzennej ludności mają prawo zasiadania przy stole obrad wspólnie z przedstawicielami państw, zarówno podczas spotkań ministrów i SAO, jak i w trakcie prac w grupach roboczych. Wszelkie decyzje w Radzie, choć podejmowane w drodze konsensu tylko przez państwa członkowskie, muszą być wcześniej „w pełni skonsultowane” z PPs (*Rules of Procedure* 2013, art. 5). Oznacza to, że Stali Uczestnicy biorą udział w kształtowaniu decyzji, wszelkich nad nimi dyskusjach, odnoszą się do podnoszonych kwestii w każdym momencie, jednak bez prawa do głosowania. Mimo braku formalnej możliwości podejmowania decyzji, są oni w stanie wywierać praktyczny wpływ na postanowienia Rady (Koivuova i VanderZwaag 2007, s. 130; Wilson i Rverland 2007, s. 43). Znacznie wzmocniło to również ich status w dyskusjach na temat spraw Arktyki (Koivuova i Heinämäki 2006). Status PPs otwarty jest w równy sposób dla wszystkich organizacji rdzennych mieszkańców Arktyki, którzy stanowią większość członków tych zrzeszeń. Powinny one również obejmować swoim działaniem zarówno jeden lud autochtoniczny zamieszkujący w więcej niż jednym państwie arktycznym, jak i więcej takich społeczności rezydujących w jednym z ośmiu krajów członkowskich (*Ottawa Declaration* 1996, s. art. 2). Ponadto, wprowadzono zastrzeżenie, że liczba PPs musi w każdym czasie być mniejsza niż liczba państw członkowskich (*Ottawa Declaration* 1996). Oznacza to, że obecnie przy stole Rady jest jeszcze miejsce dla jednej organizacji rdzennej ludności.

Do momentu rozpoczęcia spotkania ministerialnego w Kirunie w maju 2013 roku przy RA akredytowanych było sześciu pełnych obserwatorów państwowych (Francja, Hiszpania, Holandia, Niemcy, Polska i Wielka Brytania), dziewięć międzynarodowych organizacji politycznych i jedenaście organizacji pozarządowych. Sześciu nowym państwom niearktycznym przyznano ten status w Kirunie – Chinom, Indiom, Japonii, Korei Południowej, Singapurowi i Włochom. Aplikacja Unii Europejskiej została przyjęta pozytywnie, ale implementację tej decyzji uzależniono od rozstrzygnięcia sporu z Kanadą w sprawie zakazu importu produktów z fok. Ostatecznie we wrześniu 2014 roku Kanada wycofała swoje zastrzeżenie, jednak można się spodziewać, że implikacją konfliktu rosyjsko-ukraińskiego będzie zamrożenie procesu przyznania UE statusu obserwatora. W praktyce między UE a innymi obserwatorami nie ma jakiegokolwiek różnicy w zakresie możliwości działania. UE jest również traktowana przez Sekretariat RA w taki sam sposób, jak „pełni” obserwatorzy. Implementacja decyzji będzie mieć zatem wymiar symboliczny. Na kolejne spotkanie odłożono natomiast decyzję o przyznaniu statusu aplikującym organizacjom międzynarodowym – Międzynarodowej Organizacji Hydrograficznej, Światowej Organizacji Meteorologicznej, Komisji OSPAR, Oceana, Greenpeace, Stowarzyszenia Producentów Ropy Naftowej i Gazu oraz stowarzyszenia Association of Polar Early Career Scientists (APECS).

Na spotkaniu ministerialnym w Kirunie przyjęto, oprócz zmian w Regulach Procedowania RA, także dokument *Arctic Council Observer Manual for Subsidiary Bodies*, który stanowi przewodnik dla przewodniczących grup roboczych i innych organów pomocniczych RA w kwestiach praktycznych i logistycznych postępowania z obserwatorami. W wyniku zmian zlikwidowano status obserwatora *ad hoc*, który oryginalnie przyznawany był podmiotom chcącym uczestniczyć w pojedynczym spotkaniu, a później stał się formą stałego uczestnictwa dla państw aplikujących (*Rules of Procedure* 2013, art. 37); zob. też:

(Graczyk 2011, s. 610–611). Zdefiniowano również dość niejasną rolę obserwatorów, która sprowadza się do obserwowania prac RA, wnoszenia wkładu na poziomie grup roboczych, wygłaszanie oświadczeń za zgodą przewodniczącego, składania relewantnych dokumentów i prezentowania swojego stanowiska w dyskusjach w grupach roboczych. Obserwatorzy mogą również proponować projekty za pośrednictwem państwa arktycznego lub Stałego Uczestnika, jednak ich wkład finansowy nie może być większy od środków pochodzących od państw arktycznych (*Rules of Procedure* 2013, art. 38); zob. też (Moleenaar 2012; Graczyk i Koivurova 2014). Status obserwatora trwa dopóty, dopóki dany aktor nie zaangażuje się w działalność sprzeczną z zasadami RA i jak długo trwa konsens między państwami arktycznymi co do jego statusu.

Istotne znaczenie mają sformułowane w 2011 roku, ale pierwszy raz wykorzystane w Kirunie kryteria ustanowione dla obserwatorów (*Rules of Procedure* 2013, Aneks 2). Wymaga się od kandydatów i przyjętych aktorów: (1) akceptacji i wspierania celów RA określonych w Deklaracji z Ottawy, (2) uznania suwerenności, suwerennych praw i jurysdykcji państw członkowskich w Arktyce, (3) uznania, że szerokie ramy prawne mają zastosowanie do Oceanu Arktycznego, w szczególności prawo morza, oraz że ramy te zapewniają solidną podstawę odpowiedzialnego zarządzania tym akwenem, (4) szacunku dla wartości, interesów, kultury i tradycji rdzennych ludów i innych mieszkańców Arktyki, (5) wykazania woli politycznej oraz zdolności finansowej, w celu wsparcia prac Stałych Uczestników i innych rdzennych ludów Arktyki, (6) wykazania własnych interesów arktycznych i wiedzy istotnej dla prac RA, (7) wykazania konkretnego zainteresowania i zdolności wspierania prac RA, w tym przez partnerstwo z państwami członkowskimi i Stałymi Uczestnikami, wnoszenie problematyki Arktyki do globalnych organów decyzyjnych. Szczególne znaczenie mają kryteria dotyczące jurysdykcji i suwerenności, ponieważ przedtem unikano dyskusji na te tematy w ramach RA, jako że między państwami arktycznymi istnieją różnice w tym względzie. Wprowadzenie ich jednak do oficjalnych dokumentów RA oznacza dodatkowo włączenie zasad Deklaracji z Ilulissat do pryncypów Rady (zob. szerzej: Graczyk i Koivurova 2014).

W strukturze Rady Arktycznej wyróżnia się trzy zasadnicze poziomy: polityczny (spotkania ministrów i wiceministrów), wykonawczy (*Senior Arctic Officials* – SAO) i roboczy (grupy robocze i grupy zadaniowe – *task forces*). Najwyższą formą interakcji są spotkania ministrów kończące dwuletnie okresy przewodnictwa. Z reguły biorą w nich udział ministrowie spraw zagranicznych, środowiska lub jeszcze inni, właściwi dla omawianych zagadnień. Podejmują oni decyzje dotyczące przyjęcia i implementacji złożonych projektów oraz aplikacji o status PP lub obserwatora (*Rules of Procedure* 2013, art. 35, 37). Ministrowie odpowiedzialni są także za nadzór nad trwającymi projektami i ich koordynację przez SAO. Do tej pory odbyło się osiem spotkań ministerialnych: Iqaluit (kończące kanadyjskie przewodnictwo, 1996–1998), Barrow (USA, 1998–2000), Inari (Finlandia, 2000–2002), Reykjavik (Islandia, 2002–2004), Salechard (Rosja, 2004–2006), Tromsø (Norwegia, 2006–2009), Nuuk (Dania/Grenlandia, 2009–2011) i Kiruna (Szwecja, 2011–2013). Kolejne spotkanie odbędzie się w kwietniu 2015 roku ponownie w Iqaluit w Kanadzie, gdzie przewodnictwo obejmą Stany Zjednoczone.

Spotkania na poziomie wiceministrów miały usprawnić podejmowanie decyzji politycznych w RA, przez skrócenie przerwy w podejmowaniu decyzji politycznych między

spotkaniami ministerialnymi. One również odbywają się co dwa lata, nie pokrywając się z tymi pierwszymi, dzięki czemu spotkania polityczne mogą mieć miejsce każdego roku. Państwa arktyczne nie sformalizowały jednak tej formuły i nie ma ona umocowania w Regulach Procedowania. Dotychczas miały miejsce dwa takie spotkania (w Kopenhadze w 2010 roku i Sztokholmie w 2012 roku), ale Kanada zrezygnowała z organizacji w trakcie swojego przewodnictwa (mimo początkowego umieszczenia w programie spotkań). Możliwą przyczyną takiego obrotu spraw jest konflikt na Ukrainie i wynikające z tego napięte relacje między Kanadą i Rosją. Idea spotkań pojawiła się w trakcie norweskiego przewodnictwa 2006–2009 z próbnym spotkaniem wiceministrów w Tromsø w 2008 roku. Wzięli w nim udział m. in. Podsekretarz Stanu MSZ Andrzej Kremer i Ambasador Jakub T. Wolski. Możliwość uczestnictwa i zaprezentowania stanowiska przez wiceministrów z państw obserwatorów była nowością i stanowiła wzmocnienie ich roli w RA. Podobną możliwość mieli obserwatorzy w czasie spotkania w Kopenhadze, jednak Szwecja rozdzieliła spotkanie wiceministrów (maj 2012) i spotkanie z obserwatorami (listopad 2012).

Spotkania Senior Arctic Officials (SAO) z reguły mają miejsce dwa razy w roku, chyba że państwa arktyczne zdecydują inaczej. SAO odpowiedzialni są za nadzorowanie postępów prac w RA, przygotowanie spotkań ministerialnych, pełnią funkcję łączników między ministrami i grupami roboczymi, przekładają wyniki badań na cele polityczne do zaakceptowania przez ministrów. Rola SAO określona jest jako koordynowanie, przewodzenie i monitorowanie działań organów pomocniczych RA w zgodzie z decyzjami ministrów (*Rules of Procedure* 2013, art. 23).

Niezwykle ważną funkcję pełnią zamknięte spotkania Szefów Delegacji (*Head of Delegation* – HoD), nazywane też nieformalnymi spotkaniami SAO. Zazwyczaj bezpośrednio poprzedzają one zarówno spotkania oficjalne SAO, jak i ministerialne. Uczestnikami są SAO i pojedynczy przedstawiciele PPs (*Rules of Procedure* 2013, art. 6). Spotkania te stały się normalnym sposobem rozwiązywania spornych kwestii za zamkniętymi drzwiami, przed publiczną prezentacją i dyskusją przy udziale reszty członków delegacji, obserwatorów i innych uczestników danego formalnego spotkania. Procedura taka okazała się efektywniejsza oraz umocniła wizerunek RA jako ciała wyjątkowo zgodnego.

Centralnym elementem RA jest jednak sześć grup roboczych, które odpowiadają za większość projektów Rady oraz różne grupy zadaniowe, powoływane zazwyczaj na okres jednego przewodnictwa w celu wykonania określonego zlecenia ministrów. Do sześciu stałych grup roboczych RA należą: Arctic Monitoring and Assessment Programme (AMAP), Protection of the Arctic Marine Environment (PAME), Conservation of Arctic Flora and Fauna (CAFF), Emergency Prevention Preparedness and Response (EPPR), Sustainable Development Working Group (SDWG) i Arctic Contaminants Action Program (ACAP).

AMAP odpowiada za dostarczanie wiarygodnych i wyczerpujących informacji na temat stanu środowiska naturalnego Arktyki i jego zagrożeń oraz doradztwo naukowe na temat działań, jakie należy podjąć w celu wspierania rządów państw arktycznych w ich dążeniach do integracji działań naprawczych i zapobiegawczych dotyczących zanieczyszczeń i niepożądanych skutków zmian klimatu. Działalność PAME skupiona jest na kwestiach dotyczących ochrony i zrównoważonego użytkowania środowiska mor-

skiego Arktyki. Ma szczególny mandat śledzenia adekwatności globalnych i regionalnych środków politycznych, prawnych i innych, oraz, w razie potrzeby, formułowania rekomendacji w kwestii ulepszeń. Współpraca w ramach CAFF dotyczy wymiany informacji na temat technik zarządzania i systemów regulacyjnych w kwestii bioróżnorodności oraz ułatwienia podejmowania decyzji na podstawie istniejącej wiedzy. Zapewnia ona także mechanizm rozwijania wspólnych odpowiedzi na kwestie ważne dla ekosystemu Arktyki, takie jak rozwój ekonomiczny, możliwości ochrony i zobowiązania polityczne. EPPR zajmuje się różnymi aspektami zapobiegania, gotowości i reagowania w środowiskowych sytuacjach kryzysowych na obszarze Arktyki. Stanowi mechanizm wymiany informacji na temat najlepszych praktyk i prowadzenia projektów obejmujących rozwój doradztwa oraz metodologii oceny ryzyka, ćwiczenia reagowania kryzysowego i szkoleń. Celem EPPR jest przyczynienie się do ochrony środowiska Arktyki przed niebezpieczeństwem lub wpływem przypadkowego uwolnienia zanieczyszczeń lub radionuklidów. Mandat grupy obejmuje również kwestie związane ze skutkami klęsk żywiołowych. SDWG proponuje i realizuje projekty, które dostarczają wiedzy praktycznej i przyczyniają się do postępu w dziedzinie zrównoważonego rozwoju Arktyki. Projekty te dotyczą ochrony środowiska naturalnego i wzmocnienia lokalnych gospodarek, kultury oraz zdrowia ludności rdzennej oraz mieszkańców Arktyki. Celem współpracy w ramach grupy jest poprawa środowiskowych, gospodarczych i społecznych warunków życia ogółu mieszkańców Arktyki. ACAP pracuje nad zmniejszeniem emisji zanieczyszczeń środowiskowych w ramach zidentyfikowanych obszarów ryzyka. Odbywa się to przez proponowanie rządów państw arktycznych naprawczych i zapobiegawczych działań wewnętrznych dotyczących emisji zanieczyszczeń. Grupa stanowi mechanizm wzmacniający wewnętrzne działania w celu redukcji emisji i innych uwolnień zanieczyszczeń.

Konsens jest naczelną zasadą w RA, na wszystkich poziomach współpracy i w odniesieniu do wszystkich rodzajów spotkań. Proces podejmowania decyzji składa się z kilku etapów poprzedzających szczebel ministerialny. Rada Arktyczna działa na podstawie inicjatywy oddolnej, a zatem praktycznie wszystkie projekty i działania są inicjowane w ramach grup roboczych. Dyskusje w ramach organów pomocniczych (o ile nie postanowiono inaczej) są najbardziej szerokie i pogłębione. Celem jest przygotowanie odpowiednich konkluzji na potrzeby decydentów. Są otwarte również dla obserwatorów, których wkład jest tutaj pożądanym. Następnie, konsens na poziomie roboczym jest przenoszony w kierunku SAO. Dokonują oni szerszego omówienia i oceny projektów w świetle interesów narodowych. Konsens osiągnięty na poziomie SAO przenoszony jest następnie na poziom polityczny, tj. ministrów. W ten sposób decyzje dotyczące działalności RA przechodzą przez każdy poziom struktury tego forum. Dodatkowo na każdym poziomie decyzje konsultowane są z PP.

Konsens osiągnięty ostatecznie w RA ma więc silną legitymację i uznanie ze względu na szeroki zakres podmiotów zaangażowanych w proces podejmowania decyzji. Oddolna inicjatywa wzmacnia ten mechanizm. Grupy robocze inicjują projekty, które są następnie kształtowane przy udziale specjalistów z państw arktycznych, PP, obserwatorów i zaproszonych ekspertów. Z uwagi na ograniczoną rolę obserwatorów, pełne wykorzystanie możliwości uczestnictwa w pracach tych ciał jest najlepszą i najefektywniejszą metodą wpływania bezpośrednio na działania RA i pośrednio na sprawy Arktyki. Udział

w pracach i projektach grup pozwala nie tylko na dostęp do danych naukowych oraz dzielenie się nimi, ale również na kształtowanie ewentualnych rekomendacji politycznych dla rządów państw arktycznych. Obserwatorzy mają możliwość zabrania głosu w odniesieniu do bieżących kwestii i udziału w dyskusjach. Kontakty między naukowcami i specjalistami, zawiązane oraz umocnione w specyficznym, nieformalnym środowisku grup roboczych, mogą mieć znaczne przełożenie na współpracę bilateralną lub w innych instytucjach międzynarodowych, jak również w ramach innych projektów naukowych. W systemie trzypoziomowego konsensu w RA, ten osiągany na poziomie eksperckim grup roboczych ma najszerszy zakres i w najmniejszym stopniu podlega ocenie politycznej.

Polscy naukowcy brali czynny udział w kilku projektach GR, np. dotyczących kriosfery i bioróżnorodności. We wrześniu 2014 roku Instytut Oceanologii PAN w Sopocie był gospodarzem spotkania ACAP. Obserwatorzy niezwykle rzadko są organizatorami spotkań grup roboczych – ostatni taki przypadek miał miejsce w 1997 roku, kiedy spotkanie AMAP miało miejsce w Holandii. W ciągu ostatnich dwóch lat Polska była reprezentowana na spotkaniach ACAP, AMAP, EPPR i PAME.

Ważnym elementem polskiego zaangażowania jest również śledzenie prac w ramach grup zadaniowych (*Task Forces*). Na spotkaniu ministerialnym w kwietniu 2015 roku okazało się, którym grupom przedłużony zostanie mandat. Z bardzo dużym prawdopodobieństwem stwierdzić można, że dotyczyć to będzie Grupy Zadaniowej ds. Współpracy Naukowej (*Scientific Cooperation Task Force – SCTF*). W czasie przyszłego przewodnictwa Stanów Zjednoczonych będą istotne aktywne działania w celu zapewnienia korzystnych rozstrzygnięć w tej bardzo ważnej dla Polski kwestii.

Stały Sekretariat Rady Arktycznej (ACS) został powołany na mocy decyzji ministrów w Nuuk w 2011 roku, a na jego lokalizację wybrano Tromsø w północnej Norwegii. Miejsce to nie było przypadkowe, ponieważ obecny Sekretariat przekształcił się z tymczasowego sekretariatu, ustanowionego przez trzy kolejne przewodnictwa nordyckie. Otwarcie nastąpiło 1 czerwca 2013 roku. Do najważniejszych funkcji Sekretariatu należą: zapewnienie Radzie administracyjnego i organizacyjnego wsparcia, komunikacji i promocji, a także innych usług i funkcji przypisanych przez RA lub przewodnictwo. Ponadto, funkcją ACS jest zapewnienie pamięci instytucjonalnej. Jest on odpowiedzialny za przechowywanie i udostępnianie archiwów RA. ACS odpowiedzialny jest także za własne finanse, zasoby ludzkie i współpracę z krajem przyjmującym. Dyrektor Sekretariatu cieszy się immunitetem i przywilejami dyplomatycznymi, co może być zniesione przez SAO. Sekretariat jest także pierwszym organem RA, który posiada stały i określony budżet zagwarantowany przez wszystkie państwa arktyczne (42,5% kosztów ponosi Norwegia, a reszta dzielona jest po równo między siedem państw, przy czym nie może on przekraczać 1 mln USD).

Rada Arktyczna jest forum, które w wyniku prac grup roboczych opracowuje zalecenia techniczne, wytyczne i wpływowe oceny naukowe dotyczące Arktyki. Dotychczas nie stała się organem regulacyjnym, choć jej ostatnim ocenom naukowym towarzyszyły rekomendacje polityczne, popierające rozwój prawnie wiążących umów pod auspicjami Rady Arktycznej. Rada zaczęła również służyć jako platforma negocjowania wiążących umów panarktycznych, takich jak Umowa o współpracy w dziedzinie lotniczego i mor-

skiego poszukiwania i ratownictwa w Arktyce (Porozumienie SAR 2011) i Umowa o współpracy w kwestii gotowości i reagowania na zanieczyszczenia obszarów morskich olejem w Arktyce (Porozumienie MOPPR 2013).

Oba porozumienia mają istotne znaczenie, zwłaszcza polityczne i symboliczne, a do pewnego stopnia również prawne. Przede wszystkim są pierwszymi prawnie wiążącymi panarktycznymi instrumentami prawnymi, odnoszącymi się do kwestii związanych z działalnością gospodarczą w regionie. Chociaż dokumenty te nie spowodowały znacznej zmiany jakościowej w zachowaniu państw (patrz: Rottem 2014), to umieszczenie Rady Arktycznej w centrum obu procesów negocjacyjnych spowodowało istotne wzmocnienie jej znaczenia w arktycznym systemie zarządzania. Erik Molenaar określił RA i negocjowane pod jej auspicjami umowy jako „System Rady Arktycznej” (*Arctic Council System – ACS*). „Pod auspicjami” oznacza tutaj, że organy i struktury Rady wykorzystane zostały jako miejsce do negocjacji, zespoły zadaniowe zostały ustanowione przez deklaracje ministerialne RA, negocjacje przewodniczyli SAO, a obie umowy zostały podpisane przy okazji spotkań ministerialnych RA. Formalnie obie umowy nie są aktami RA (jako forum międzyrządowe Rada nie może wydawać wiążących regulacji), ale odrębnymi umowami zawartymi przez osiem arktycznych rządów (Molenaar 2012, s. 571). Choć umowy te nie wpłynęły na naturę systemu zarządzania Arktyką (Kao i wsp. 2012), wprowadziły nową jakość do pojmowania roli RA i jej zdolności do rozwiązywania istotnych problemów regionalnych. Co więcej, państwa arktyczne wykazały się innowacyjnością i kreatywnym podejściem do ograniczeń narzuconych przez samych siebie na działanie Rady. Zmiany w Arktyce, w tym w sytuacji gospodarczej, cechują się znaczną dynamiką, dlatego też państwa arktyczne zdecydowały się działać mniej zdecydowanie, ale szybciej.

Okazało się, że wiedza generowana przez RA może rodzić ważne skutki w polityce regionalnej (Nillsson 2007). Rada z powodzeniem podejmowała się zarządzania politycznymi konsekwencjami odkryć naukowych dotyczących zmian zachodzących w regionie (Nillsson 2012; Stokke 2013), dzięki czemu zaczęła odgrywać rolę forum kształtującego relacje międzynarodowe i wyznaczającego kierunki ich rozwoju (Kankaanpää i Young 2012, s. 7). Pomimo braku ustalonego budżetu, działania w ramach grup roboczych, na podstawie dobrowolnie inicjowanych i finansowanych projektów, potwierdziły immanentną zdolność Rady do obsługi konkretnych problemów i realizacji zadań programowych. Biorąc pod uwagę skalę niektórych przedsięwzięć badawczych i ewentualnych przeszkód politycznych w dostępie do ważnych źródeł danych, prowadzenie ich byłoby niemożliwe przez pojedyncze państwa lub organizacje (Wilson i Rverland 2007, s. 44). Wspólne projekty i programy stymulują interakcję i pogłębiają współpracę między przedstawicielami rządów, naukowcami, przedstawicielami PP i innych zainteresowanych stron. Zapewniają wspólne rozumienie zagadnień, wzajemne uczenie się i tworzenie wspólnej tożsamości arktycznej. Ocena sytuacji na podstawie wspólnie wypracowanej wiedzy i na rzetelnych informacjach odgrywa istotną rolę w unikaniu nieporozumień w działaniach politycznych (Young 2009, s. 79; Hoel 2009a, s. 447). Rada okazała się również skuteczna we wnoszeniu kwestii związanych z Arktyką do dyskusji na forach globalnych, jak np. wkład AMAP w prace nad Konwencją Sztokholmską w sprawie trwałych zanieczyszczeń organicznych z 2001 roku (Fenge i Downie 2003; Nillsson 2012) i Konwencją z Minamaty w sprawie rtęci z 2013 roku.

Euro-Arktyczna Rada Barentsa

Kolejną instytucją powstałą na fali nadziei na trwale pozytywne zmiany w porządku międzynarodowym jest Euro-Arktyczna Rada Barentsa (Barents Euro-Arctic Council, BEAC). Została ona utworzona na mocy Deklaracji z Kirkenes w 1993 roku jako forum międzyrządowej współpracy obejmującej kwestie dotyczące regionu Morza Barentsa. Jednocześnie stworzono Radę Regionów (Barents Regional Council, BRC), która skupia przedstawicieli trzynastu regionów z północnych terenów Finlandii, Norwegii, Rosji i Szwecji oraz przedstawicieli ludności rdzennej zamieszkującej te obszary, tj. Samów, Nieńców i Wępsów (BEAC 2014). Celem obu instytucji było i jest wspieranie współpracy oraz zrównoważonego rozwoju w regionie silnie spolaryzowanym politycznie i naznaczonym militarnym napięciem w czasach zimnej wojny. Członkami Euro-Arktycznej Rady Barentsa są Dania, Finlandia, Islandia, Norwegia, Rosja, Szwecja i Komisja Europejska, natomiast przewodnictwo w Radzie trwa dwa lata i przypada kolejno Norwegii, Finlandii, Rosji i Szwecji (BEAC 2014). Od października 2013 roku sprawuje je Finlandia, która – oprócz realizacji podstawowych celów w regionie, takich jak zwiększenie współpracy gospodarczej, polepszenie infrastruktury transportowej czy ochrona środowiska naturalnego – deklaruje także chęć zacieśnienia relacji z innymi podmiotami regionalnymi, takimi jak Rada Arktyczna, Rada Nordycka czy Rada Państw Morza Bałtyckiego oraz w ramach Wymiaru Północnego (MSZ Finlandii 2014). Przekazanie przewodnictwa w Euro-Arktycznej Radzie Barentsa odbywa się w trakcie spotkań na szczeblu ministrów spraw zagranicznych. Pomiędzy tymi spotkaniami prace Rady prowadzi Komitet Wyższych Rangą Urzędników (Committee of Senior Officials, CSO), składający się z urzędników reprezentujących rządy sześciu państw członkowskich i Komisji Europejskiej, i zbierający się 4–5 razy w roku, najczęściej w kraju sprawującym przewodnictwo w Radzie.

Aby pomóc CSO przy stale poszerzającym się zakresie tematów współpracy w regionie, stworzono w ramach obu Rad (BEAC i BRC) szereg grup roboczych zorientowanych na kwestie m.in. transportu, ochrony środowiska, energetyki, kultury, zdrowia i spraw społecznych oraz turystyki. Grupy te działają pod przewodnictwem CSO i każdego roku zdają Komitetowi sprawozdania z własnej działalności (BEAC 2014). Ponadto działa także Grupa Robocza Ludności Rdzennej, w skład której wchodzi przedstawiciele Samów, Nieńców i Wępsów. Może ona uczestniczyć w spotkaniach wszystkich innych grup roboczych, a jej przewodniczący jest członkiem CSO oraz bierze udział w spotkaniach Rady na szczeblu ministerialnym (BEAC 2014).

Jak zauważa Olaf Osica, Euro-Arktyczną Radę Barentsa cechuje wielowymiarowość, czyli istnienie – obok wymiaru międzynarodowego – także wymiaru regionalnego i transnarodowego; „lekka” struktura organizacyjna, służąca bardziej jako platforma projektowa, w której decyzje podejmowane są w drodze konsensu i mają charakter zaleceń oraz nastawienie na współpracę polityczną społeczeństw i konwergencję gospodarczą (Osica 2010, s. 34).

Status obserwatorów przy Euro-Arktycznej Radzie Barentsa posiadają Kanada, Francja, Holandia, Japonia, Niemcy, Polska, Stany Zjednoczone, Wielka Brytania i Włochy. Przedstawiciele tych państw mogą uczestniczyć w zebraniach Komitetu Wyż-

szych Rangą Urzędników oraz spotkaniach ministrów spraw zagranicznych. Trzeba jednak zauważyć, że do tej pory udział obserwatorów w pracach Rady był znikomy.

Przedstawiciele MSZ są zapraszani do udziału w spotkaniach ministrów spraw zagranicznych w charakterze obserwatorów (BEAC 2014), Polska nie angażuje się jednak bezpośrednio w istniejące w tym regionie struktury. Być może okazją do zmiany będzie przygotowywany przez Międzynarodowy Sekretariat Barentsa raport za rok 2014, który ma być rozesłany do ministerstw spraw zagranicznych państw-obszawatorów z prośbą o propozycje na temat możliwych form udziału obserwatorów we współpracy.¹¹ Przy formułowaniu takiego stanowiska na pewno bardzo istotne będzie wykazanie zrozumienia specyfiki współpracy w regionie i nieprzenoszenie do niej m.in. dodatkowych napięć wywołanych działaniami Rosji na innych obszarach, które i tak, wskutek pogarszającej się sytuacji gospodarczej Rosji, już teraz ograniczają ruch transgraniczny w obszarze Barentsa.

Wymiar Północny

Wymiar Północny (WP) stanowi od 2006 roku wspólną politykę Islandii, Norwegii, Rosji i UE. Wcześniejsza koncepcja Wymiaru Północnego opierała się na koordynacji różnorodnych działań i programów UE, dla której ten region – po przystąpieniu Finlandii i Szwecji do UE – stał się obszarem zintensyfikowanej aktywności (Haglund-Morrissey 2008). Aby zrównać pozycję partnerów w regionie, w szczególności włączyć silniej Rosję w proces decydowania o priorytetach, postanowiono uczynić wszystkich partnerów współodpowiedzialnymi za wspólną politykę. Należy jednak zaznaczyć, że nadal większość finansowania wspólnych projektów pochodzi ze środków państw członkowskich UE i budżetu UE¹² (wcześniej TACIS i Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa, obecnie, po 2014 roku, szerszy – gdyż posiadający wymiar globalny – Instrument Partnerstwa), w dalszym ciągu WP – tak jak było to u podstaw fińskiej propozycji z 1999 roku – jest przede wszystkim mechanizmem mającym wzmocnić współpracę między Rosją a UE oraz przyczynić się do stabilizacji i ogólnej współpracy w regionie oraz do jego harmonijnego rozwoju. Z uwagi na napięcia związane z konfliktem na Ukrainie, współpraca z Rosją uległa zahamowaniu, przede wszystkim w aspekcie finansowym.

Wymiar Północny opiera się na czterech *partnerstwach* (w obszarach środowiska; transportu i logistyki; zdrowia i spraw socjalnych; kultury), które odpowiadają wspólnym przestrzeniom współpracy w ramach unijno-rosyjskiej umowy o partnerstwie z 2008 roku. Partnerstwa ds. Transportu i Logistyki oraz Środowiska są najbardziej widoczne, co wyraża się w znaczącej liczbie praktycznych działań (przede wszystkim projektów wdrażanych w Rosji i na Białorusi). Do instytucji WP należy też zaliczyć fora doradcze: Instytut WP, który można określić jako zaplecze naukowe oraz Radę Gospodarczą WP, która ma być platformą dialogu dla sektora prywatnego w regionie.

Od początku XXI wieku w deklaracjach politycznych dotyczących WP przewija się idea tzw. „okna arktycznego” Wymiaru Północnego. Nie znalazła ona jednak jakiegokol-

¹¹ Informacja udzielona drogą mailową w dniu 13.01.2015 roku przez panią Mariję-Leenę Vuorenpää, ambasador ds. Barentsa w fińskim Ministerstwie Spraw Zagranicznych.

¹² Np. w ramach Funduszu Partnerstwa WP ds. Środowiska, patrz: NDEP 2015.

wiek praktycznej realizacji. Od 2013 roku nie używa się już terminu „okno arktyczne”, a podkreśla się raczej wzrost znaczenia europejskiej Arktyki i regionu Morza Barentsa w strategiach i działaniach wszystkich członków WP (Airoldi 2014).

Polska uczestniczy we współpracy w ramach partnerstw ds. kultury oraz transportu i logistyki, a także w mniejszym zakresie w partnerstwie ds. zdrowia i spraw społecznych. Polscy przedstawiciele obecni są w wielu instytucjach Wymiaru Północnego, na przykład Akademia Górniczo-Hutnicza jest członkiem Instytutu WP, a swoją obecność zaznaczył także Polski Instytut Spraw Międzynarodowych (*Northern Dimension* 2014). Polska nie wspierała natomiast finansowo partnerstwa ds. środowiska i nie brała udziału w tych projektach (Puka 2012, s. 81).

Polska jest i powinna być nadal zainteresowana udziałem w dyskusjach w ramach Wymiaru Północnego, szczególnie w odniesieniu do regionu bałtyckiego. Jakkolwiek projekty finansowane w ramach partnerstw WP to przede wszystkim działania wspierające planowanie, a znacząca część projektów infrastrukturalnych jest realizowana w Rosji czy na Białorusi (*Northern Dimension* 2014), to dla Polski udział w dyskusji o strategiach transportowych i środowiskowych w regionie jest ważny, ponieważ może w przyszłości wpływać na decyzje finansowe w UE (Międzyresortowy Zespół ds. Polityki Morskiej RP 2014). W tym kontekście, choć dyskusje dotyczące północnej części regionu objętego wspólną polityką wymiaru północnego mogą się wydawać dla Polski drugorzędne, to jednak nie powinny być lekceważone.

Wymiar Północny można też postrzegać jako politykę łączącą obszar bałtycki i europejsko-arktyczny. Określenie niektórych problemów i kwestii strategicznych w obu regionach jako „wspólne” albo „powiązane” podkreśla potrzebę obecności państw Morza Bałtyckiego także w dyskusjach dotyczących europejskiej Arktyki. Przykładem może być tu infrastruktura transportowa, gdzie Bałtyk i jego wybrzeża są istotne dla połączeń europejskich regionów arktycznych z europejskimi centrami społeczno-gospodarczymi.¹³

W interesie Polski są stabilność i pokój na północy Europy (Kościński i wsp. 2014). Wymiar Północny jest platformą, w ramach której możliwe jest utrzymanie dialogu w sytuacji napiętych stosunków między Rosją a Zachodem. Z tego punktu widzenia warto brać udział w kształtowaniu tej formy współpracy. Obecnie, negocjacje nad nowym unijno-rosyjskim porozumieniem o partnerstwie – które miałyby istotny wpływ na dalszy rozwój działań w ramach WP – są zawieszona, co wskazuje, iż sytuacja na Ukrainie oraz wzajemne sankcje będą miały bezpośrednie przełożenie także na współpracę w ramach WP.

Rada Państw Morza Bałtyckiego

Rada Państw Morza Bałtyckiego (RPMB) została utworzona w 1992 roku jako polityczne forum międzynarodowej współpracy regionalnej. Podobnie jak w przypadku Euro-Arktycznej Rady Barentsa, jej utworzenie było następstwem geopolitycznej transformacji w regionie Morza Bałtyckiego po zakończeniu zimnej wojny (Śmigierska-Belczak 2012). W skład RPMB wchodzi wszystkie państwa leżące nad Bałtykiem (Dania, Esto-

¹³ Na przykład, wprowadzenie nowych ograniczeń co do zawartości siarki w paliwach statków morskich na Morzu Bałtyckim ma duże znaczenie dla eksportu produktów przemysłu wydobywczego z północnej Fennoskandynawii.

nia, Finlandia, Litwa, Łotwa, Niemcy, Polska, Rosja, Szwecja) oraz Islandia, Norwegia i UE. Status obserwatora przy Radzie posiadają m.in. Stany Zjednoczone (CBSS 2014). Do podstawowych obszarów działania Rady należą ochrona środowiska, rozwój gospodarczy, energetyka, edukacja i kultura, bezpieczeństwo cywilne i zwalczanie przestępczości, jednak każde z państw członkowskich sprawujących w Radzie jednoroczną prezydencję wyznacza dla niej także własne priorytety (CBSS 2014). Obecnie prezydencję w RPMB sprawuje Estonia, w lipcu 2015 roku obejmie ją Polska, a w kolejnym roku Islandia. Stały Sekretariat Rady ma swoją siedzibę w Sztokholmie.

O ile celem pierwotnym RPMB było wspieranie demokratycznych przemian i inicjowanie współpracy gospodarczej w regionie, o tyle z czasem sytuacja zmieniła się wraz z przystąpieniem wszystkich leżących nad Bałtykiem państw, oprócz Rosji, do Unii Europejskiej. Część grup roboczych przekształcono i włączono je we współpracę w ramach UE (CBSS 2014), a wraz z przyjęciem Strategii UE dla regionu Morza Bałtyckiego (SUEERMB) zaczęto poszukiwanie możliwości bliższego połączenia działań tych dwóch struktur. Obecnie Sekretariat Rady Państw Morza Bałtyckiego (za zgodą wszystkich państw, w tym Rosji) pełni w ramach SUEERMB funkcję współkoordynatora obszaru priorytetowego Secure. Zbyt bliskiej integracji struktur RPMB z SUEERMB sprzeciwia się jednak Rosja, która jako punkt odniesienia dla kooperacji promuje własną „Strategię rozwoju społecznego i ekonomicznego północno-zachodniego okręgu Federacji Rosyjskiej do roku 2020”. Nie wyklucza to jednak współpracy w ramach Wymiaru Północnego, uzupełniającego unijne podejście do regionu Morza Bałtyckiego o komponent zewnętrzny i współpracę z państwami nienależącymi do UE.

Sojusz Północnoatlantycki

Analiza zaangażowania oraz roli NATO w Arktyce powinna być podjęta w kontekście polityki zagranicznej Polski z uwagi na fakt, iż w ramach sojuszu Polska współpracuje zarówno z państwami arktycznymi będącymi członkami NATO (USA, Kanada, Norwegia, Islandia, Dania) lub bardzo blisko z nim związanymi (Finlandia, Szwecja). Z kolei obecność NATO za północnym kołem podbiegunowym jest przedmiotem stałej krytyki Rosji (w ostatnich 2–3 latach intensywniej niż do tej pory rozwijającej swój potencjał militarny na Dalekiej Północy (Dyner 2015)), co również ma duże znaczenie dla Polski.¹⁴

O ile podczas zimnej wojny Daleka Północ była jednym z głównych obszarów aktywności politycznej i militarnej Sojuszu, to w następnych dwóch dekadach znalazła się na marginesie jego zainteresowania. W bieżącym okresie sytuacja ponownie ulega zmianie, choć jej obraz nie jest jednoznaczny, gdyż jak na razie (nawet w obliczu narastającego w 2014 roku napięcia w relacjach NATO z Rosją) nie ma wśród członków Paktu jednomyślności dotyczącej zwiększenia zaangażowania Sojuszu w Arktyce.¹⁵ Norwegia oraz

¹⁴ Niecodzienny postulat popierania przez Polskę współpracy NATO i Rosji w kwestiach arktycznych zawarto w opracowaniu PISM w 2013 roku (Lorenz 2013).

¹⁵ Brak jest jakichkolwiek odniesień do regionu Arktyki w „Koncepcji strategicznej obrony i bezpieczeństwa członków Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego, przyjętej przez szefów państw i rządów w Lizbonie” w 2010 roku czy też w Deklaracji Szczytu w Chicago w 2012 roku. Również na

Islandia od kilku już lat są orędowniczkami wydatnego zwiększenia obecności NATO na Dalekiej Północy. Dania – do tej pory ostrożna w formułowaniu swego stanowiska – pod pewnymi warunkami byłaby gotowa wesprzeć zwiększenie aktywności Sojuszu na Północy. Z kolei Stany Zjednoczone nie wydają się przywiązywać do tej sprawy zbyt dużego znaczenia, co prawdopodobnie wynika z ich dominującej pozycji militarnej w Arktyce. Decydujące znaczenie ma w tej sytuacji stanowisko rządu kanadyjskiego, który od kilku lat (pomimo niekiedy dość ostrej retoryki wobec militarnej aktywności Rosji w Arktyce) wyraźnie sprzeciwia się wprowadzeniu kwestii arktycznych do agendy politycznej Sojuszu. Ottawa, blokując dyskusję na ten temat, stara się przeciwdziałać potencjalnym naciskom na jej politykę w sprawach arktycznych ze strony innych sojuszników, np. w kwestii statusu Przejścia Północnozachodniego. Biorąc zaś pod uwagę, iż zdecydowana większość niearktycznych członków Sojuszu jest prawdopodobnie obojętna wobec zmiany podejścia NATO do spraw Arktyki, to nie należy się spodziewać, że w najbliższym czasie dojdzie do przełomu w tej sprawie.¹⁶

Podsumowując, mimo trwających od kilku lat prac analitycznych, dialogu politycznego na forum Zgromadzenia Parlamentarnego NATO¹⁷, jak też ograniczonych inicjatyw operacyjnych¹⁸ Sojusz – mimo że deklaruje swoje rosnące zainteresowanie klimatycznymi i geopolitycznymi zmianami w Arktyce – nie zdołał wypracować oficjalnego podejścia do tych zagadnień. Przyczyną jest w dużej mierze brak politycznego konsensu odnośnie szerszego zaangażowania Sojuszu w Arktyce; co więcej, Kanada konsekwentnie od lat wskazuje, iż gronem właściwym do dyskusowania o sprawach regionu są wyłącznie państwa arktyczne. Kierunek i szybkość zmian w przyszłym podejściu NATO wobec Arktyki zależą będą od dalszego rozwoju sytuacji, w dużej mierze w kontekście relacji NATO-Rosja. Jak na razie decydujące znaczenie ma wola państw arktycznych do nieznacznie ograniczonego kontynuowania współpracy w Arktyce, niezależnie od trwającego kryzysu w relacjach państw Zachodu i Rosji.

szczyt w Newport we wrześniu 2014 roku Sojusz nie wypowiedział się na temat Arktyki. Szerzej nt. podejścia NATO do Arktyki zob. Łuszczuk 2013.

¹⁶ Jak zauważył w 2010 roku O. Osica, „Sojusz postrzega swą rolę na Dalekiej Północy przez pryzmat konsekwencji zmian klimatycznych dla szeroko pojętego bezpieczeństwa nie tylko subregionu i państw będących członkami organizacji, lecz także dla całego globu. Problemy Dalekiej Północy są dla NATO ilustracją spraw o szerszym charakterze: bezpieczeństwa żeglugi i ochrony szlaków, ochrony infrastruktury krytycznej, a także dbania, aby eksploatacja surowców i zmiany klimatyczne nie doprowadziły do zjawisk destabilizujących porządek międzynarodowy” (Osica 2010, s. 45)

¹⁷ Warto przypomnieć, iż w 2013 na forum Zgromadzenia Parlamentarnego NATO przedstawiono po raz kolejny raport tej instytucji poświęcony sprawom arktycznym – sprawozdawcą była pani poseł Jadwiga Zakrzewska z Polski (NATO PA 2013).

¹⁸ Przykładem takiego zaangażowania jest udział żołnierzy z państw członkowskich NATO oraz z państw należących do programu „Partnerstwo dla Pokoju” na zaproszenie Norwegii na organizowane corocznie przez to państwo ćwiczenia wojskowe „Cold Response”.

4.2.2. Obszary arktyczne w relacjach bilateralnych Polski z państwami arktycznymi

Możliwości zaangażowania się Polski w regionie Arktyki dotyczą nie tylko wielostronnych form kooperacji, lecz również stosunków bilateralnych z poszczególnymi państwami arktycznymi.

Finlandia

W „Strategii dla Regionu Arktycznego” z 2013 roku Finlandia określa się jako „aktywny aktor arktyczny obdarzony zdolnością pogodzenia ograniczeń i szans stworzonych przez środowisko arktyczne w sposób zrównoważony, jednocześnie opierając się na współpracy międzynarodowej” (Prime Minister’s Office Finland 2013); współpraca międzynarodowa i praca na rzecz zrównoważonego rozwoju regionu przy jednoczesnej ochronie środowiska naturalnego – tak jak w dokumentach pozostałych krajów arktycznych – zostały uznane za podstawowe zasady fińskiej obecności w Arktyce. Warto zaznaczyć, że Finlandia kładzie relatywnie większy nacisk na kwestie środowiska naturalnego – w porównaniu z innymi krajami arktycznymi – i jest największym orędownikiem wzmocnienia Rady Arktycznej jako forum współpracy regionalnej. Wiąże się to z rolą Finlandii jako inicjatora współpracy arktycznej na początku lat 90. Finlandia zdecydowanie wspiera także obecność Unii Europejskiej w regionie. Kraj ten postrzega także współpracę arktyczną jako istotny element stabilizacji w regionie.

Finlandia uważa się w całości za kraj arktyczny, co stanowi po 2013 roku nowy sposób samookreślenia Finlandii w kontekście tak wewnętrznym, jak i międzynarodowym. Podkreśla się przy tym specjalizację fińskiego przemysłu i nauki w technologiach oraz rozwiązaniach właściwych dla wyzwań wynikających z zimnego klimatu, szczególnie w zakresie technologii arktycznego transportu morskiego. Fińska strategia eksponuje także wysoki stopień specjalizacji fińskich podmiotów w odpowiedzialnej działalności górniczej na Północy, w transporcie i energii – tak w odniesieniu do paliw kopalnych, jak i arktycznych źródeł energii odnawialnej. Podkreśla się też niewątpliwą rolę fińskiego potencjału w obszarze komunikacji i zaawansowanych technologii w zapewnianiu rozwiązań technologicznych odpowiadających nowym wyzwaniom w regionie. Nie jest więc zaskoczeniem, że edukacja, badania i rozwój są prezentowane jako jeden z głównych filarów polityki arktycznej oraz efektywnej obecności tego kraju i fińskich podmiotów w regionie.

W odniesieniu do nowych arktycznych szlaków transportowych rząd fiński widzi szansę na przyjęcie przez Finlandię jednej z ważnych pozycji w nowych układach transportowych i logistycznych, co ma być ważnym bodźcem rozwojowym przede wszystkim dla Laponii i regionów północnych. Dużą wagę przykładają się przy tym do rozwoju społeczno-gospodarczego Laponii i uważa się, że obecne międzynarodowe zainteresowanie Arktyką może przyczynić się do szybszego i bardziej harmonijnego rozwoju północnej części kraju.

Jak dotąd, Polska i Finlandia podczas spotkania ministrów spraw zagranicznych w grudniu 2013 roku poruszyły tematykę zwiększającej się roli Arktyki, jednak zakres tej dyskusji wydaje się ograniczony i drugoplanowy. Głównym regionem współpracy polsko-fińskiej jest region Morza Bałtyckiego. W grudniu 2014 roku Marszałek Sejmu Ra-

dosław Sikorski razem z delegacją poselską odwiedził Rovaniemi (gdzie otwarto polski konsulat honorowy), a także Centrum Arktyczne przy Uniwersytecie Laponii.

Dwustronne relacje Polski z Finlandią w sprawach arktycznych stają się obecnie bardzo istotne ze względu na zbliżające się przewodnictwo Finlandii w Radzie Arktycznej (2017–2019) i otwartość tego kraju – podobnie jak pozostałych państw nordyckich – na współpracę z aktorami spoza regionu. Co więcej, jako że Finlandia jest obecnie krajem arktycznym najmocniej promującym przebudowę Rady Arktycznej i podkreślającym zasadność debaty nad traktatowym umocowaniem współpracy międzynarodowej w regionie (Strategia Arktyczna, wypowiedzi byłego fińskiego SAO Hannu Halinena, m.in. Bruksela, 11 września 2014), jest ona ważnym partnerem w dyskusji nad rolą i pozycją obecnych państw-obszarników w Radzie Arktycznej. Efektywność zarówno polskiej polityki arktycznej, jak i polskiej aktywności w Radzie Arktycznej mogą zostać wzmocnione dzięki dostosowaniu (w ramach polskich priorytetów i interesów) deklaracji i działań do priorytetów państw arktycznych, szczególnie tych piastujących przewodnictwo w Radzie Arktycznej.

Szwecja

Przed 2010 rokiem Szwecja jawiła się jako państwo relatywnie najmniej – spośród państw arktycznych – akcentujące wymiar arktyczny w swojej polityce zagranicznej, i to pomimo znacznego wkładu Szwecji w arktyczne badania naukowe i ważną rolę, jaką pełni Laponia w szwedzkiej gospodarce. Wzrost szwedzkiej aktywności nastąpił dopiero na skutek ogólnego zainteresowania międzynarodowego Arktyką, włączając w to rozwój polityki UE wobec regionu, a także ze względu na szwedzkie przewodnictwo w Radzie Arktycznej (2011–2013).

W swej strategii arktycznej (Government Offices of Sweden 2011) rząd Szwecji zwraca uwagę, że działania i priorytety innych państw wpływają także na interesy Szwecji w regionie. Jest to stwierdzenie niezwykle ważne z punktu widzenia aktorów drugoplanowych, takich jak Polska. Szwecja podkreśla ogromną wartość Arktyki jako regionu pokoju, szeroko rozumianego bezpieczeństwa oraz współpracy i jest zdeterminowana, by prowadzić politykę promującą taką wizję Arktyki. Tak podczas przewodnictwa w Radzie Arktycznej, jak i w ogólnych stosunkach międzynarodowych Szwecja może być postrzegana jako państwo prowadzące konsensowną politykę, dążącą do porozumienia i zbliżenia między różnymi aktorami obecnymi w regionie.

Kładzie się szczególnie nacisk na aktywność w ramach polityki klimatycznej oraz przygotowanie i adaptację regionów arktycznych do zmian środowiskowych i społeczno-ekonomicznych, które mogą być rezultatem zmian klimatycznych. W tym kontekście także wiele uwagi poświęca się roli szwedzkiej nauki w badaniach klimatu i środowiska arktycznego. Szwedzka strategia wyszczególnia przy tym praktyczne działania, takie jak szersze stosowanie ocen oddziaływania, wzmocnienie sieci obszarów chronionych, szczególnie w regionie Morza Barentsa, promowanie zarządzania obszarami morskimi na poziomie ekosystemów czy tworzenie międzynarodowych planów ochrony arktycznych gatunków.

Sprawy arktyczne mają być także promowane silniej dzięki projektom Nordyckiej Rady Ministrów, co ma uzupełniać działania prowadzone w ramach Rady Arktycznej.

Szwecja chce także aktywnie kształtować działania UE odnośnie Arktyki, szczególnie w ramach Rady Euro-Arktycznego Regionu Morza Barentsa i Rady Arktycznej. Szwecja przy tym wielokrotnie deklarowała poparcie dla priorytetów Unii w regionie, jak i wsparcie dla Komisji Europejskiej w dążeniu do uzyskania statusu obserwatora w Radzie Arktycznej.

Podnoszenie znaczenia rozwoju wolnego handlu w regionie należy do specyfiki szwedzkich dokumentów. W szwedzkiej strategii arktycznej stwierdzono, że wolny handel i likwidacja barier technicznych w handlu w regionie arktycznym są w interesie szwedzkiej gospodarki. Obszarami szczególnego zainteresowania są eksploatacja surowców – tak odnawialnych, jak i nieodnawialnych – oraz turystyka, co odpowiada profilowi gospodarczemu szwedzkiej Północy. W kwestii kopalnych surowców energetycznych zaznacza się, że Szwecja nie ma bezpośrednich interesów odnoszących się do eksploatacji arktycznej ropy i gazu. Kładzie się natomiast nacisk na rozwój odnawialnych źródeł energii.

Szwecja zobowiązuje się w swojej strategii arktycznej podnosić wymiar ludzki w dyskusjach na temat regionu arktycznego. Dużo miejsca – tak w dokumentach, jak i deklaracjach – poświęca się kwestii praw ludów rdzennych i rozwojowi społeczno-kulturowemu Samów. Kładzie się także nacisk na kwestie zdrowia w regionie, co można uznać niejako za specjalizację szwedzkich badań arktycznych.

Bardziej widoczny dialog polsko-szwedzki na temat spraw arktycznych rozpoczął się w 2010 roku w czasie spotkania ministrów spraw zagranicznych w Chobielinie. Na początku 2011 roku Minister Radosław Sikorski w liście do Ministra Carla Bildta zaproponował bliższą współpracę w obszarze problematyki arktycznej w związku z nadchodzącymi polską prezydencją w Radzie UE i szwedzkim przewodnictwem w Radzie Arktycznej. W liście podkreślono rosnące znaczenie regionów arktycznych w Europie, polskie inicjatywy odnośnie współpracy obserwatorów w Radzie Arktycznej, a także gotowość Polski do pełnienia aktywnej roli w obszarach ochrony środowiska czy badań naukowych. Sprawy arktyczne były dyskutowane w czasie rozmów polsko-szwedzkich, np. 18.02.2011 roku odbyły się robocze arktyczne konsultacje polsko-szwedzkie,¹⁹ ale ostatecznie kwestie te nie znalazły się w polsko-szwedzkiej *Deklaracji o Współpracy Politycznej w Obszarach Strategicznych* z 2011 roku (*Deklaracja polsko-szwedzka 2011*).

Wydaje się, że jak dotąd głównym zagadnieniem w ramach arktycznego dialogu polsko-szwedzkiego była rola obserwatorów w Radzie Arktycznej. Zarówno udział przewodniczącego SAO w 2013 roku w spotkaniu w ramach formatu warszawskiego, jak i spotkanie zorganizowane przez szwedzkie przewodnictwo Rady Arktycznej wiosną 2013 roku można uznać za znak przychylności dla bardziej efektywnej obecności obserwatorów w pracach Rady.²⁰

Wymiar naukowy jest istotnym elementem współpracy polsko-szwedzkiej, czego przykładem jest współpraca IGF PAN ze Szwedzkim Sekretariatem Badań Polarnych,

¹⁹ Wystąpienie Podsekretarza Stanu Pana Macieja Szpunara na polsko-kanadyjskiej konferencji arktycznej (Warszawa 1 marca 2011 r.)

²⁰ List Podsekretarza Stanu w MSZ Henryki Mościckiej-Dendys do Sekretarza Stanu w MSZ Szwecji Franka Belfrage'a z 17.07 lipca 2013 roku w związku z zakończeniem szwedzkiej prezydencji w Radzie Arktycznej.

między innymi odnośnie wspólnych projektów wdrażanych w polskiej stacji w Hornsundzie (MSZ RP 2013).

W szerszym kontekście międzynarodowym Polska i Szwecja w ostatnich latach współpracowały nad rozwojem polityki wschodniej UE, co ma znaczenie tak dla obecnych relacji obu krajów, jak i relacji całej UE z Rosją. Polska i Szwecja poświęcają także w dwustronnych stosunkach wiele uwagi obszarowi Morza Bałtyckiego, współpracy międzynarodowej w tym obszarze i przyjętej w 2009 roku strategii UE dla tego regionu (MSZ RP 2013).

Norwegia

Norwegia jako z pierwsze państwo arktyczne przeorientowała swoją politykę zagraniczną na region Arktyki²¹, który w terminologii norweskiej nazywany jest *High North* (*Nordområde*). Już w grudniu 2006 roku ogłoszono pierwszą Norweską Rządową Strategię dotyczącą Dalekiej Północy (*The Norwegian Government's High North Strategy*), w której opisano priorytety norweskiej polityki w Arktyce: relacje regionalne, stosunki z Rosją, generowanie wiedzy o regionie i wzmacnianie kompetencji, ochronę środowiska, kwestie rdzennej ludności (głównie Saamów), zasoby morskie, działalność związaną z wydobyciem surowców energetycznych oraz rozwój biznesu.

Ogłoszenie Strategii zbiegło się z objęciem przez Norwęgę przewodnictwa w Radzie Arktycznej (na spotkaniu ministerialnym w Salechardzie w Rosji w październiku 2006 roku). Początek trzech nordyckich przewodnictw, które ustaliły wspólne cele na lata 2006–2012 (a *de facto* 2013), oznaczał wiele zmian w funkcjonowaniu RA, co było przede wszystkim zasługą Norwegii, która przekonała do tych pomysłów Danię i Szwecję. Postanowiono skupić się na zmianach klimatu, zintegrowanym zarządzaniu zasobami naturalnymi, wsparciu Międzynarodowego Roku Polarnego 2007–2008, ludach rdzennych i lokalnych warunkach życia, jak również na kwestiach wzmocnienia instytucjonalnego RA. Zmieniono również logo RA i termin spotkań ministerialnych (z jesieni na wiosnę), przez co norweskie przewodnictwo było jak dotąd najdłuższe. Najistotniejsze było jednak uzgodnienie ustanowienia tymczasowego sekretariatu w Tromsø, który w 2013 roku przekształcono w Stały Sekretariat RA. Norwegia była również inicjatorem spotkań wice ministrów, z pierwszym nieformalnym spotkaniem tego typu w listopadzie 2008 roku w Tromsø (z pol-

²¹ Jeszcze w marcu 2003 roku norweskie Ministerstwo Spraw Zagranicznych zleciło specjalnie utworzonemu w tym celu komitetowi sporządzenie raportu nt. kwestii związanych z regionem. Oficjalny Norweski Raport „Mot nord! Utfordringer og muligheter i nordområdene” („Ku Północy! Wyzwania i szanse na Dalekiej Północy”) opublikowano w grudniu tego samego roku. W kwietniu 2005 roku drugi rząd Kjell Magne Bondevika przedłożył raport dla parlamentu (white paper) zatytułowany „Możliwości i wyzwania na Dalekiej Północy” („Opportunities and Challenges in the High North”) Norwegian MFA 2009, w którym nakreślono całokształt norweskich interesów i oczekiwań w odniesieniu do Arktyki. Niedługo po wygranych wyborach, w listopadzie 2005 roku pierwszy rząd Jensa Stoltenberga ogłosił tzw. Deklarację Soria Moria o norweskiej polityce międzynarodowej, gdzie zapisano, że Daleka Północ jest obszarem strategicznym norweskiej polityki zagranicznej (*Soria Moria Declaration 2005*). Deklaracja była wynikiem negocjacji między koalicjantami: Partią Pracy, Partią Centrum i Socjalistyczną Partią Lewicy, a jej nazwa pochodzi od nazwy hotelu w Oslo, w którym odbywały się rozmowy (Soria Moria to też zamek z legend norweskich).

skiej strony udział wzięli Podsekretarz Stanu MSZ Andrzej Kremer i Ambasador Jakub T. Wolski). W trakcie norweskiego przewodnictwa rozpoczęto prace nad instytucjonalnym wzmocnieniem Rady, w tym lepszym uregulowaniem statusu obserwatorów, po aplikacjach Chin, Korei Południowej, Włoch i Komisji/Unii Europejskiej.

W marcu 2009 roku, na ponad miesiąc przed spotkaniem ministerialnym RA w Tromsø, kończącym norweskie przewodnictwo, rząd Norwegii opublikował raport *New Building Blocks in the North: The next step in the Government's High North Strategy* (*Nye byggesteiner i nord: Neste trinn i Regjeringens nordområdestrategi*). Nazwa dokumentu (raport) może być myląca, gdyż jest to *de facto* uaktualnienie norweskiej strategii na Dalekiej Północy. Sformulowano siedem szczegółowych dziedzin priorytetowych (w ramach wcześniej określonych obszarów) na najbliższe lata: (1) klimat i środowisko naturalne, (2) monitorowanie, reagowanie kryzysowe i bezpieczeństwo na północnych wodach, (3) zrównoważone wykorzystanie morskich surowców energetycznych i odnawialnych zasobów naturalnych, (4) rozwój biznesu, (5) infrastruktura, (6) suwerenność i współpraca transgraniczna, (7) kultura i środki do życia rdzennej ludności (Norwegian MFA 2009).

Najnowszy norweski dokument dotyczący polityki w Arktyce opublikowany został w listopadzie 2014 roku. Również nazwany jest raportem pod tytułem *Nordkloden: Verdskaping og ressursar. Klimaendringer og kunnskap. Utviklingen nord p  kloden ang r oss alle* (*Północ globu: Tworzenie wartości i zasoby. Zmiany klimatu i wiedza. Wydarzenia na północy globu dotyczą nas wszystkich*). Raport ten jest pierwszym stanowiskiem nowego rządu Norweskiej Partii Konserwatywnej (*H yre*) Erny Solberg. Priorytety opisane w tym dokumencie dotyczą: współpracy międzynarodowej (od współpracy transgranicznej po fora globalne), sektora biznesu opierającego się na wiedzy, szeroko rozumianego rozwoju wiedzy, bardziej niezawodnej infrastruktury, lepszego przygotowania i ochrony środowiska, mieszkańców regionu, różnorodności biologicznej i właściwego zarządzania zasobami (Norwegian MFA 2014).

Z perspektywy polskiego zaangażowania w Arktyce wydaje się, że Norwegia odgrywa szczególną rolę ze względu na suwerenność sprawowaną nad Archipelagiem Svalbard, gdzie znajduje się jedyna całoroczna polska baza w Arktyce – Polska Stacja Polar na im. Stanisława Siedleckiego w Hornsundzie na Spitsbergenie, prowadzona przez Instytut Geofizyki Polskiej Akademii Nauk. Wyjątkowe położenie stacji – w granicach Parku Narodowego Południowego Spitsbergenu oraz poza osadą naukową Ny  lesund – powoduje, że operator i właściciel stacji występuje jako osobny podmiot w relacjach z Sysselmanem (najwyższym przedstawicielem rządu na Archipelagu) oraz w Svalbard Science Forum (organie, który zajmują się nadzorem, koordynacją i promowaniem współpracy naukowej wśród badaczy obecnych na Svalbardzie).

Badania naukowe są również jednym z najważniejszych obszarów wsparcia przez Norweski Mechanizm Finansowy i Mechanizm Finansowy EOG (gdzie Norwegia wpłaca najwięcej środków), których Polska jest największym beneficjentem. Do innych obszarów wsparcia należą także dziedziny pośrednio związane z Arktyką, takie jak ochrona środowiska i zmiany klimatyczne, a także mające na celu poprawę funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego, wymiaru sprawiedliwości, ochrony zdrowia i kultury. Zmiany klimatyczne, w tym badania polarne, są ważnym obszarem współpracy naukowej

w ramach programu „Polsko-Norweska Współpraca Naukowa”, który jest największym dwustronnym programem tego typu w obu państwach.²² Przykładowymi projektami w tej dziedzinie są projekty PAVE²³ oraz AWAKE-2.²⁴ Ponadto, w ramach tego programu, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych i Norweski Instytut Spraw Międzynarodowych pracują przy wspólnym projekcie badawczym dotyczącym lepszego rządzenia (*governance*) w obszarze polityk bezpieczeństwa, energii i migracji.²⁵

Polska jest obok Szwecji, Danii, Niemiec i Wielkiej Brytanii jednym z najważniejszych europejskich partnerów Norwegii. Dotyczy to nie tylko sfery politycznej, w której Polska i Norwegia często mają te same podejścia (np. na forum NATO), ale przede wszystkim współpracy gospodarczej. W 2014 roku polsko-norweskie obroty handlowe wyniosły ok. 4,8 mld euro (spadek o 14,5% względem roku poprzedniego), przy czym bilans wymiany był dodatni dla Polski. Istotną część grup towarów mających największy udział w eksporcie ogółem stanowią produkty znajdujące zastosowanie w rejonach arktycznych. Na przykład prawie połowa eksportu dotyczyła jednostek pływających, pojazdów i statków powietrznych oraz konstrukcji stalowych, co odnosi się m. in. do statków oraz elementów instalacji wydobywczych eksploatowanych na Północy, a zbudowanych w polskich stoczniach (zob. rozdział o przemyśle stoczniowym). Pierwszą pozycję w imporcie zajmują także jednostki pływające, co wynika z faktu sprowadzania do Polski towarów w ramach usługi przetworzenia, które po jego dokonaniu wracają do Norwegii, generując ruch po obu stronach bilansu.²⁶ Drugie i trzecie miejsce to już jednak rzeczywisty import, w którym dominują ryby i ropa naftowa. W 2014 roku Polska była głównym rynkiem zbytu norweskich ryb (wartość importu 6,4 mld koron), pochodzących w znacznej mierze z wód arktycznych mórz Norweskiego i Barentsa.²⁷ Tylko niewielka część pozostaje jednak na rynku polskim. Większość jest w Polsce przetwarzana i dystrybuowana na globalnych rynkach.²⁸

²² Pozostale wspierane obszary badawcze to: ochrona środowiska, zdrowie, nauki społeczne, współpraca dwustronna z uwzględnieniem tematyki dotyczącej migracji, roli mniejszości oraz społecznego aspektu zrównoważonego rozwoju, równość płci oraz równowaga między życiem zawodowym i prywatnym. Łącznie 49 projektów otrzymało dofinansowanie w wysokości 150 mln PLN. Administratorem programu jest Narodowe Centrum Badań i Rozwoju (źródło: <http://www.ncbir.pl/polsko-norweska-wspolpraca-badawcza/>).

²³ „Trasy transportu Wody Atlantycznej do Oceanu Arktycznego: zmienność oraz wpływ na klimat i ekosystem”. Przy projekcie współpracują: Instytut Oceanologii PAN Instytutem Badań Morskich w Bergen i Centrum Badań Środowiskowych i Satelitarnych im. Nansena w Bergen (<http://water.iopan.gda.pl/projects/PAVE/index-pol.html>)

²⁴ „Arctic climate system study of ocean, sea ice and glaciers interactions in Svalbard area”, przy którym współpracują: Wydział Nauk o Ziemi UMK, Instytut Geofizyki PAN, Instytut Oceanologii PAN, Uniwersytet Śląski, Norweski Instytut Polarny, Centrum Uniwersyteckie na Svalbardzie, Norweski Instytut Meteorologiczny i Centrum Badań Środowiskowych i Satelitarnych im. Nansena w Bergen (<https://data.npolar.no/project/78e363ff-e8ab-595b-8497-2de398f36345>)

²⁵ <http://goodgov.pism.pl/o-projekcie>

²⁶ https://oslo.trade.gov.pl/pl/norway/article/detail,1649,Polsko-Norweska_wspolpraca_gospodar-cza.html.

²⁷ <https://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/eksporten-av-sjomat-slar-alle-rekorder/id2357894/>

²⁸ <http://www.seafood.no/Nyheter-og-media/Nyhetsarkiv/Pressemeldinger/%E2%80%8B2014-ble-et-jubelfr-for-norsk-sjomateksport>

Istotnym aspektem współpracy gospodarczej jest obecność polskich przedsiębiorstw naftowych Lotos i PGNiG w Norwegii, w tym również rosnące zainteresowanie tego ostatniego zasobami zlokalizowanymi za kołem polarnym. Lotos Exploration and Production Norge AS z siedzibą w Stavanger posiada 23 licencje na wydobywanie, w tym w siedmiu występuje jako operator (więcej niż 50% udziału). Główna uwaga firmy skupiona jest na obszarze Heimdal na Morzu Północnym, a najdalej na północ wysuniętym projektem jest PL655 na Morzu Norweskim.²⁹ Z kolei spółka zależna PGNiG, tj. PGNiG Upstream International AS z siedzibą w Forus (niedaleko Stavanger), posiada dwanaście licencji, w tym dwie jako operator. Produkcja odbywa się na trzech z nich, w obrębie pola Skarv na Morzu Norweskim.³⁰ W styczniu 2015 roku PGNiG UI otworzyło również biuro poszukiwawcze w Tromsø, dając zatrudnienie pracownikom byłego biura duńskiej firmy energetycznej Dong, która wycofała się z miasta.³¹ Przedsiębiorstwo jest także jedną z 33 firm biorących udział w badaniach sejsmicznych w południowo-wschodniej części Morza Barentsa. PGNiG inwestuje również znaczne środki w badania prowadzone na Uniwersytecie w Stavanger.

Ważną kwestią w bilateralnej współpracy jest również współpraca transgraniczna z Rosją, przede wszystkim w kontekście ruchu bezwizowego w regionie przygranicznym. Polskie doświadczenia z ustanowieniem strefy są istotne dla Norwegii i stanowią przykład rozwiązań, które mogłyby być zastosowane na granicy norwesko-rosyjskiej. W ramach Funduszy Norweskich prowadzone są także projekty mające na celu szkolenie funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej i Służby Celnej.³²

Kwestią, która zyskuje na znaczeniu w ostatnich latach, jest także zwiększająca się liczba Polaków w Norwegii. Oficjalnie stanowią oni największą grupę imigrantów – według Centralnego Biura Statystycznego Norwegii w 2014 roku było ich 84 tysiące (w porównaniu z 76 tysiącami rok wcześniej).³³ Nieoficjalne szacunki mówią jednak o liczbie 120 tys., a włączając w to pracowników sezonowych nawet o 200 tysiącach.³⁴ Choć większość Polaków mieszka w południowej części Norwegii (okolice Oslo), to praktycznie w każdym średniej wielkości mieście istnieje polska społeczność. Wielu z nich mieszka i pracuje za kołem polarnym, np. na Lofotach czy w Tromsø.

Dania/Grenlandia

Dania należy do grona państw arktycznych ze względu na Grenlandię, która od 2009 roku cieszy się w ramach Królestwa Danii bardzo daleko idącą autonomią obejmującą nie tylko sprawy wewnętrzne, ale także zagadnienia polityki zewnętrznej wyspy.³⁵

²⁹ http://www.lotos.pl/en/702/lotos_group/our_companies/lotos_exploration__production_norge

³⁰ <http://www.norway.pgnig.pl/norway/2937/14171/?r,article,Id=14172>

³¹ http://www.nord24.no/Polakker_overtar_de_Dong_ansatte_i_Troms_-5-32-13197.html

³² http://www.amb-norwegia.pl/news_and_events/pomoc-z-EOG/EOSAktuelt/10-mln-euro-z-funduszy-norweskich-dla-polskich-sub-/#.VNpMk0JDA2E

³³ <http://www.ssb.no/en/befolkning/statistikker/innvbfef>

³⁴ http://www.mojanorwegia.pl/polakker_i_norge

³⁵ Pierwszą ustawę przyznającą Grenlandii autonomię w sprawach wewnętrznych dotyczących edukacji, zdrowia, rybołówstwa i ochrony środowiska oraz nadającą jej autonomiczny rząd, parlament duński przyjął w 1978 roku (*Greenland Home Rule Act 1978*) Ustawa ta weszła w życie w 1979 roku

Stąd dokument „Strategia Królestwa Danii dla Arktyki 2011–2020” opublikowany w sierpniu 2011 roku traktuje o równym partnerstwie trzech części Królestwa, tj. Danii, Grenlandii i Wysp Owczych³⁶ na rzecz współpracy w celu zachowania pokoju, bezpieczeństwa i stabilności w regionie, zapewnienia samowystarczalności oraz rozwoju w Arktyce, przy pełnym poszanowaniu jej środowiska naturalnego i klimatu, a także w kooperacji z partnerami międzynarodowymi (*Denmark's Strategy for the Arctic* 2011, s. 10–11). Celem strategii jest wzmocnienie statusu Królestwa Danii jako globalnego gracza (ang. *global player*) w Arktyce w świetle zmian środowiskowych i geopolitycznych zachodzących w regionie, a także związanego z nimi międzynarodowego zainteresowania tym obszarem. Co zrozumiale, wiele miejsca w dokumencie poświęcono kwestii dzielenia odpowiedzialności między Danią i Grenlandią, a dobór tematów odzwierciedla zarówno interesy Korony, jak i największej wyspy świata. Stąd z jednej strony duży nacisk w tekście na zagadnienia suwerenności, z drugiej na potrzebę stworzenia odpowiednich warunków rozwoju nowych gałęzi gospodarki na wyspie, w tym sektora wydobywczego, turystyki, poza tym większej integracji Grenlandii ze strukturami światowego handlu. W sprawach instytucjonalnych Królestwo Danii uznało Radę Arktyczną za główne forum współpracy właściwe dla całego regionu arktycznego. Wielokrotnie powraca się też do Deklaracji z Ilulissat z 2008 roku, koncepcji „Arktycznej Piątki” (A5) i szczególnej roli państw nadbrzeżnych Oceanu Arktycznego w zarządzaniu Arktyką. Piszemy także o kwestii wyznaczenia granic szelfu kontynentalnego Grenlandii i prowadzonych w związku z tym badań, które w grudniu 2014 roku zaowocowały przedłożeniem przez rządy Danii i Grenlandii skierowanego do Komisji Granic Szelfu Kontynentalnego wniosku o uznanie praw Królestwa Danii do obszaru dna morskiego wielkości 895 tys. km², rozciągającego się na północ od wyspy, obejmującego biegun północny i nakładającego się na rozszerzony szelf kontynentalny Norwegii, a także obszary, do których najpewniej będą sobie rościć prawa także Kanada i Rosja (*Continental Shelf Project*).

Grenlandia

Grenlandia cieszy się w ramach Królestwa Danii daleko idącą samorządnością – posiada własny parlament (*Inatsisartut*), rząd (*Naalakkersuisut*) oraz bardzo szerokie uprawnienia dotyczące spraw wewnętrznych, uzupełnione od 2009 roku m.in. o prawo lokalnych władz do dysponowania zasobami naturalnymi Grenlandii tak na terytorium wyspy, jak i na obszarze wokół niej (Statsministeriet 2009). To szczególnie ta ostatnia kwestia wzbudza wielkie międzynarodowe zainteresowanie wyspą pokrytą w 81% lodem, który w ostatnich latach zaczął na skutek zmian klimatu gwałtownie topnieć, otwierając tym samym potencjalne możliwości eksploatacji bogatych złóż rud żelaza i ołowiu, cynku, diamentów, złota, minerałów ziem rzadkich, a także surowców energetycznych (University of Copenhagen 2013). Władze Grenlandii upatrują w rozwoju sektora wydobywczego

po przeprowadzonym na Grenlandii referendum, w którym 70% głosujących opowiedziało się za zwiększeniem samorządności wyspy w ramach Królestwa Danii.

³⁶ Ponadto w kwietniu 2013 roku Wyspy Owcze ogłosiły własną „ocenę strategiczną” na temat Arktyki oraz potencjału i zagrożeń dla Wysp Owczych związanych z jej rozwojem (*Prime Minister Office Faroe Islands* 2013). Jej analizę zawiera: (Bailes i Jakobsstovu 2013).

szans na poprawę bieżącej sytuacji gospodarczej, na zwiększenie niezależności ekonomicznej od Korony na drodze do dyskutowanej niepodległości³⁷ oraz większą dywersyfikację gospodarki opierającej się obecnie praktycznie całkowicie na sektorze rybołówstwa³⁸. Olbrzymia rola rybołówstwa na Grenlandii jest także przyczyną obecnej formy relacji wyspy z Unią Europejską, do której Grenlandia weszła w 1972 roku jako część Królestwa Danii oraz z której w 1985 roku wystąpiła w wyniku przeprowadzonego referendum.³⁹ Jednocześnie Grenlandia uzyskała status terytorium zamorskiego UE (ang. *Overseas Countries and Territories*, OCT) i podpisała umowę o partnerstwie w sprawie połowów, a w 1992 roku otworzyła w Brukseli swoje przedstawicielstwo (Government of Greenland 2015). Obecnie Grenlandię z Unią łączą dwie umowy: umowa o partnerstwie ws. połowów (zobacz też Rozdz. 17) oraz kompleksowa umowa o partnerstwie na lata 2014–2020 (EU Council 2014).⁴⁰

W kwestiach arktycznych w relacjach Królestwa Danii z Polską można wyszczególnić wymiary polityczny i gospodarczy, przy czym ten pierwszy widoczny był szczególnie w okresie przewodnictwa Danii w Radzie Arktycznej w latach 2009–2011, natomiast drugi, bardziej obecnie dostrzegalny, związany jest z możliwościami rozwoju działalności polskich firm na Grenlandii. W okresie swojego przewodnictwa w RA Dania wykazywała duże zainteresowanie działalnością obserwatorów prac Rady, czego wyrazem był m.in. udział ówczesnego przewodniczącego SAO, Larsa Møllera, najpierw w konferencji poświęconej Arktyce (Warszawa, marzec 2010), a następnie w spotkaniu obserwatorów do RA zorganizowanym w Warszawie kilka tygodni później.⁴¹ Ponadto, to właśnie w trakcie przewodnictwa Danii RA sformułowała bardziej szczegółowe kryteria wobec obecnych i aspirujących do Rady obserwatorów. Przyjęto je w trakcie spotkania ministerialnego RA w Nuuk w 2011 roku.

W odniesieniu do zaangażowania gospodarczego polskich podmiotów na Grenlandii należy wskazać, że jedyną firmą, która jest tam w tej chwili obecna, jest KGHM Polska Miedź S.A. Firma ta posiada od 2009 roku licencję poszukiwawczą na złoża molibdenu w rejonie Malmbjerg, we wschodniej Grenlandii.⁴² Mimo bardzo dużych szacowanych rozmiarów tych pokładów, wydobywanie z nich na razie nie jest realizowane; możliwe, że rozpocznie się dopiero po zmniejszeniu produkcji molibdenu w projekcie KGHM-u Sierra Gorda w Chile.⁴³

³⁷ Art. 21. Aktu samorządowego z 2009 roku umożliwia Grenlandii uzyskanie pełnej niepodległości.

³⁸ Ryby i krewetki stanowią 90% grenlandzkiego eksportu, z którego 80% jest przeznaczone na rynek duński (French Senate 2014, s. 20–21).

³⁹ Dokładniej: Grenlandia opuściła struktury Wspólnoty Europejskiej na mocy Traktatu zmieniającego, w odniesieniu do Grenlandii, Traktat ustanawiający Wspólnoty Europejskiej (tzw. Traktatu Grenlandzkiego), OJ No. L 29/1, of 1.2.1985, p.1. Zobacz więcej: Brańka 2013.

⁴⁰ Council Decision 2014/137/EU of 14 March 2014 on relations between the European Union on the one hand, and Greenland and the Kingdom of Denmark on the other, OJ L 76, 15.3.2014, p. 1–5, dostępna: <http://naalakkersuisut.gl/~media/Nanoq/Files/Attached%20Files/Bruxelles/EU%20and%20Greenland/Partnership%20Agreement/2%20Partnership%20agreement%20Final%20March%2014%202014.pdf>.

⁴¹ Zobacz więcej Graczyk 2012, Łuszczuk 2013.

⁴² http://www.kghm.pl/index.dhtml?category_id=511

⁴³ http://www.biznes.newseria.pl/news/po_uruchomieniu_sierra,p2137577922

W Polsce są też realizowane zamówienia na statki wykorzystywane na wodach grenlandzkich. Royal Arctic Line (RAL) i gdańska stocznia Remontowa Shipbuilding SA podpisały w 2013 roku kontrakt na budowę pięciu statków dla RAL (Portal Morski 2013). Zakontraktowane statki będą wozić zaopatrzenie na Grenlandię oraz dystrybuować ładunki, a także pasażerów pomiędzy mniejszymi portami wyspy. Termin przekazania jednostek przewidziano na rok 2015.⁴⁴

Jeżeli chodzi o inne gałęzie gospodarki, którymi polskie przedsiębiorstwa mogłyby być zainteresowane na Grenlandii, warto zwrócić uwagę na sektor rybołówstwa, szerzej omówiony w Rozdz. 10.

Islandia

Licząca ok. 320 tys. mieszkańców Islandia jest najmniejszym spośród suwerennych państw arktycznych. Technicznie rzecz ujmując, o jej przynależności do tej grupy decyduje położona na północ od wyspy mała wysepka Grimsey, przez którą przebiega linia koła podbiegunowego, czyli 66°33' równoleżnika północnej szerokości geograficznej. Jednocześnie jednak na płaszczyźnie politycznej Islandia od samego początku była związana z takimi forami współpracy arktycznej, jak Rada Arktyczna czy Euro-Arktyczna Rada Barentsa, a elity islandzkie lubią podkreślać w swoich wypowiedziach, że Islandia jest jedynym – w przeciwieństwie do krajów Arktycznej Piątki – państwem, którego terytorium w całości leży w Arktyce (Össur Skarphéðinsson 2011). W trakcie islandzkiego przewodnictwa w RA w latach 2002–2004 opublikowano dwa raporty o bardzo dużym znaczeniu dla regionu, a mianowicie *Arctic Climate Impact Assessment* (ACIA) oraz *Arctic Human Development Report* (ADHR), a w miejscowości Akureyri na północy wyspy swoją siedzibę mają sekretariaty dwóch grup roboczych RA, tj. Conservation of Arctic Flora and Fauna (CAFF) oraz Protection of Arctic Marine Environment (PAME).

Priorytety Islandii wobec Arktyki zostały przyjęte w roku 2011 w rezolucji parlamentu, Althingi, która w dwunastu punktach ujmuje najważniejsze wytyczne islandzkiego podejścia wobec regionu (Althingi 2011). Na pierwszym miejscu stawiana jest Rada Arktyczna jako podstawowe forum współpracy regionalnej, ponadto potrzeba zabezpieczenia statusu Islandii jako państwa przybrzeżnego Oceanu Arktycznego i tym samym dążenie do zrównania jej z państwami „Arktycznej Piątki”. Stąd także naleganie parlamentu na ujmowanie tematyki Arktyki szerzej niż tylko w rozumieniu geograficznym, z uwzględnieniem specyfiki społecznej, ekologicznej i ekonomicznej regionu. Bardzo istotne jest też dla Islandii zacieśnianie związków z Grenlandią i Wyspami Owczymi w ramach West Nordic Council oraz dalsze rozwijanie współpracy z państwami i aktora-

⁴⁴ „W 2005 roku Remontowa przekazała RAL kontenerowiec „Mary Arctica”, który został wyróżniony prestiżowym tytułem *Significant Ship of 2004* przez brytyjskie stowarzyszenie projektantów statków i inżynierów-okrętowców – Royal Institution of Naval Architects. Jego wejście do służby na trasie duński port Aalborg-Nuuk na Grenlandii, dokąd woził artykuły i produkty niezbędne do życia dla jej mieszkańców, było w obu krajach dużym wydarzeniem. Matką chrzestną tego najnowocześniejszego wówczas we flocie RAL statku, była duńska księżniczka Małgorzata (chrzest odbył się w Kopenhadze). Jak podkreślał niedawno armator, dziś – po prawie 10 latach eksploatacji – „Mary Arctica” nadal „zachowuje się jak nowy statek” (Forum Okrętowe 2014).

mi, których interesy w Arktyce pokrywają się z islandzkimi. W tym celu Islandia pragnie rozwijać kontakty handlowe z państwami zainteresowanymi możliwościami gospodarczymi w regionie⁴⁵ i aktywnie promuje się jako miejsce sympozjów, spotkań i dyskusji na temat Dalekiej Północy. Najlepszym tego przykładem jest organizowana z inicjatywy Prezydenta Ólafura Ragnara Grímssona konferencja Arctic Circle, która od dwóch lat odbywa się na jesieni w Reykjavíku. Jej otwarta formuła gromadzi bardzo zróżnicowanych uczestników, od przedstawicieli państw arktycznych i niearktycznych, przez firmy, organizacje pozarządowe, po grupy naukowe, i jest w tej chwili jednym z największych wydarzeń tego typu związanych z Arktyką.

Z uwagi na swoje strategiczne położenie na północnym Atlantyku, Islandia przykładła dużą wagę do rozwoju transportu w Arktyce i ma ambicje stania się ważnym ośrodkiem na trasach morskich z Azji do Europy i Ameryki Północnej. Islandia przeciwstawia się militaryzacji regionu, co rozumiała w sytuacji państwa, które jako jedyny członek NATO nie dysponuje własną armią. Popiera także prawa i działania organizacji arktycznych ludów rdzennych (choć jako jedyne państwo arktyczne ich nie posiada) i jak wszystkie pozostałe kraje arktyczne kładzie nacisk na kwestie ochrony środowiska oraz zrównoważonego rozwoju w regionie. Ten ostatni punkt ma dla Islandii duże znaczenie ze względu na olbrzymie znaczenie sektora rybołówstwa, który – mimo że generuje obecnie jedynie 8% islandzkiego GDP (Statistic Iceland 2014a) – odgrywa w kraju pierwszoplanową rolę ze względu na powiązania z innymi dziedzinami gospodarki. Jednocześnie to rybołówstwo pozostaje główną kwestią sporną w relacjach Islandii z Unią Europejską.

Jak dotąd, Polska i Islandia nie poruszały bezpośrednio w rozmowach dwustronnych tematów arktycznych. Dużo większe znaczenie odgrywają kwestie społeczne. Polacy stanowią na Islandii największą grupę migrantów, której liczbę szacowano w 2013 roku na blisko 10 tys., czyli 3% całej populacji (Statistic Iceland 2014b). W przypadku kwestii gospodarczych, we wrześniu 2011 roku zostało podpisane porozumienie między rządami polskim i islandzkim dotyczące współpracy w zakresie odnawialnych źródeł energii, a w 2012 roku odbyła się polsko-islandzka konferencja nt. współpracy w zakresie geotermii, zorganizowana m.in. przez Ministerstwo Gospodarki i Ministerstwo Przemysłu, Energetyki i Turystyki Islandii (MG 2012). Ponadto, to właśnie w Reykjavíku w trakcie konferencji Arctic Circle w październiku 2014 roku wiceminister gospodarki Ilona Antoniszyn-Klik ogłosiła uruchomienie inicjatywy *GoArctic*, która ma wspierać polskie przedsiębiorstwa zainteresowane rozwojem swojej działalności na Dalekiej Północy. W kontekście rozwoju polskiej polityki arktycznej warto zwrócić uwagę na otwartość Islandii w odniesieniu do zaangażowania aktorów spoza regionu, a także wsparcie, jakiego państwo to udziela obserwatorom w RA. Jednocześnie jednak na chwilę obecną kontakty dwustronne czy rozmowy polityczne na szczeblu ministerialnym zmniejszyły się względem ostatnich lat, głównie z powodu nastawienia islandzkiej koalicji rządowej,

⁴⁵ Jednym z przykładów takiego działania było podpisanie przez Islandię, jako pierwszego państwa europejskiego, porozumienia o wolnym handlu z Chinami. Jego finalizacja w kwietniu 2013 roku, na krótko przed spotkaniem ministerialnym RA w maju tego samego roku w Kirunie, gdzie rozpatrywano podanie Chin o status pełnego obserwatora przy Radzie, przez wielu została odczytana jako wyraz poparcia Islandii dla większego zaangażowania Chin w regionie (Łuszczuk 2014).

która objęła tam władzę w kwietniu 2013 roku i której jedną z pierwszych decyzji było zawieszenie rozmów akcesyjnych z Unią Europejską. Równocześnie, wycofując się z negocjacji o członkostwie, Islandia przyjęła strategię podobną do norweskiej – zacieśnienia współpracy z ważnymi partnerami w UE i włączania się w część ważnych procesów zachodzących w jej ramach.

Kanada

Przed przedstawieniem arktycznych aspektów relacji polsko-kanadyjskich warto zauważyć, iż ocena polityki Kanady wobec Arktyki, szczególnie z polskiego punktu widzenia, nie jest jednoznaczna. Z jednej strony, Kanada to państwo promujące w przeszłości szeroką transgraniczną współpracę w regionie Arktyki, zaangażowane w międzynarodowe badania oraz ochronę środowiska Dalekiej Północy, aktywnie wspierające też rolę rdzennych mieszkańców – w jej przypadku Inuitów – w kształtowaniu przyszłości regionu. Kanada jest też liderem wśród państw arktycznych pod względem zakresu promowania swej polityki arktycznej w Polsce. Z drugiej zaś strony, Kanada od 2006 roku pod rządami konserwatywnego rządu S. Harpera bardzo mocno eksponuje kwestie swojej suwerenności terytorialnej, bezpieczeństwa narodowego oraz ochrony swych interesów politycznych i gospodarczych na Dalekiej Północy.⁴⁶ Przykładem tego są blokowanie uzyskania przez UE statusu obserwatora w RA, ograniczanie dyskusji na temat Arktyki na forum NATO, eksponowanie geopolitycznego i militarnego wymiaru obecności Kanady w Arktyce, jak też krytyka podobnych działań podejmowanych przez inne państwa, szczególnie Rosję.

Kanadyjska polityka wobec Arktyki sformułowana w ramach tzw. Strategii Północnej koncentruje się na czterech następujących obszarach: (1) wykonywania praw suwerennych; (2) promowania rozwoju społecznego i gospodarczego; (3) ochrony środowiska naturalnego; (4) poprawy i decentralizacji systemu zarządzania północnymi terytoriami (Government of Canada 2012b). Od maja 2013 roku do maja 2015 roku Kanada przewodniczy Radzie Arktycznej, zaś głównym tematem jej programu jest „rozwój w służbie społeczności Północy” ukierunkowany na takie kwestie, jak odpowiedzialny rozwój zasobów Arktyki, bezpieczna żegluga w Arktyce i zrównoważony rozwój społeczności polarnych (Government of Canada 2013).

W ostatnich latach w relacjach z Polską Kanada dużo uwagi poświęca na popularyzację swojej polityki arktycznej, co czyniła m.in. przez: (1) cykl prelekcji na temat Strategii Północnej na uczelniach polskich, w którym brał udział osobiście ambasador Daniel Costello (2011–2012); (2) organizację (wraz z PISM) w swej ambasadzie w Warszawie konferencji pt. „Dostępna Arktyka: Mity, Fakty, Wyzwania” (1.03.2011 r.); (3) współfinansowanie konferencji naukowej w Dolnośląskiej Szkole Wyższej pt. „Arktyka z perspektywy pierwszej dekady XXI wieku” (23–24.11.2012) (Government of Canada 2012a); (4) zaangażowanie się w roli partnera w organizację *Arctic Science Summit Week* w Krakowie w kwietniu 2013 roku; (5) wystawę pt. „Kanadyjska Arktyka tętniąca życiem” prezentowanej wokół budynku ambasady w Warszawie (otwarcie 26.09.2013 r.).

⁴⁶ Podejście to wpisuje się obecną kanadyjską politykę zagraniczną, którą niekiedy określa się mianem „neokontynentalizmu”.

Wyjątkowym wydarzeniem w relacjach polsko-kanadyjskich była wizyta minister środowiska Kanady, a jednocześnie przewodniczącej Rady Arktycznej pani Leony Aglukkaq w Warszawie w dn. 19–21.11.2013 roku. Jakkolwiek w wystąpieniu p. minister wygłoszonym podczas spotkania w ambasadzie pojawiły się wątki dotyczące możliwości rozwoju relacji Polski i Kanady (szczególnie w kontekście Kompleksowej Umowy Gospodarczo-Handlowej – CETA), to nie dotyczyły one bezpośrednio kwestii arktycznych. Na przełomie lat 2013 i 2014 MSZ RP zwróciło się do pani Leony Aglukkaq z zaproszeniem – dla przewodniczącego SAO Rady Arktycznej – do udziału w spotkaniu w tzw. formacie warszawskim planowanym na wiosnę 2015 roku. Jakkolwiek rok 2014 obfitował w kanadyjsko-polskie kontakty na najwyższym szczeblu (Polskę odwiedził Gubernator Generalny David Johnston, premier Stephen Harper, minister spraw zagranicznych John Baird, minister finansów Joe Oliver i minister obrony narodowej Rob Nicholson), to sprawy arktyczne były poruszane w bardzo ograniczonym zakresie.

Jednocześnie można zauważyć rozwój kontaktów gospodarczych, polegający na wejściu polskich firm na rynek kanadyjski w takich dziedzinach, jak eksploatacja surowców energetycznych⁴⁷ czy transport morski.⁴⁸ Może to stanowić dobry przykład dla kolejnych przedsiębiorstw i może być wykorzystane w celach promocyjnych w ramach programu Ministerstwa Gospodarki *GoArctic*. Innym przykładem bliskich kontaktów polsko-kanadyjskich dotyczących w pewnym aspekcie spraw arktycznych był udział żołnierzy z 6. Brygady Powietrznodesantowej w ćwiczeniach pod kryptonimem *Rafale Blanche 14*. Odbłyły się one w prowincji *Québec* na przełomie stycznia i lutego 2014, a polscy żołnierze działali w warunkach subarktycznej zimy (Skowron 2014).

Stany Zjednoczone

Stany Zjednoczone bywają niekiedy określane jako „niechętna potęga arktyczna” (Huebert 2009), gdyż w okresie ostatnich dwóch dekad ich zainteresowanie Daleką Północą, a zwłaszcza zaangażowanie w tym regionie świata, w porównaniu z okresem zimnej wojny, uległo znacznemu ograniczeniu.⁴⁹ Obecnie, na skutek zmian klimatycznych zachodzących wokół bieguna północnego i związanych z tym przeobrażeń natury

⁴⁷ „Największym inwestorem polskim na terenie Kanady jest KGHM Polska Miedź SA, która w marcu 2012 roku nabyła 100 proc. udziałów w kanadyjskiej spółce wydobywczej Quadra FNX, za ponad 9 mld dol. Była to największa tego typu transakcja w historii polskich przedsiębiorstw. Kolejnym znaczącym polskim inwestorem na rynku kanadyjskim jest firma Orlen, która w 2013 r. za kwotę prawie 800 mln dol. nabyła kanadyjską firmę TRIOIL” (PAP 2014).

⁴⁸ Stocznia *Remontowa Shipbuilding* realizuje zamówienia dla BC Ferries – trzy promy pasażersko-samochodowe, które mają pływać w cieśninie Georgia koło Vancouver (BC Ferries 2014) oraz zbuduje wielozadaniowy statek offshore (AHTS) dla obsługi, w ciężkich, arktycznych warunkach, platform wydobywczych w rejonie Labradoru i Nowej Fundlandii (Forum Okrętowe 2014a).

⁴⁹ Stany Zjednoczone przynależą do grona państw arktycznych ze względu na Alaskę, którą zakupiły od Rosji w drugiej połowie XIX wieku. Dopiero jednak od zakończenia drugiej wojny światowej znaczenie tego stanu w amerykańskiej polityce zwiększyło się, przede wszystkim ze względu na kwestie strategiczne i obronności, a od lat 60. XX wieku także interesy natury ekonomicznej, związane z eksploatacją surowców energetycznych na Alasce i ich dużym udziałem w bilansie energetycznym całego kraju. Szerzej: Graczyk 2013.

geopolitycznej oraz bezpośrednio w związku ze zbliżającym się amerykańskim przewodnictwem w RA (od kwietnia 2015 roku) sytuacja ta ulega po raz kolejny zmianie, czego wyrazem jest najnowsza treść polityki arktycznej USA.⁵⁰

Jesienią 2014 roku Stany Zjednoczone określiły priorytety dla swojego przewodnictwa w RA na lata 2015–2017. Ma się ono koncentrować na kwestiach zarządzania Oceanem Arktycznym, zapobiegania i przystosowywania się do zmian klimatycznych oraz na sprawach rozwoju gospodarczego obszarów północnych.

Przejęcie przez USA przewodnictwa w RA wzbudza szerokie zainteresowanie ze względu na przypisywany temu państwu status supermocarstwa⁵¹ oraz duże oczekiwania związane z ponownie rosnącym w Stanach zainteresowaniem Daleką Północą. Wiele uwagi zwrócono na nominację admirała straży przybrzeżnej Roberta J. Pappa na stanowisko specjalnego przedstawiciela USA ds. Arktyki, wiele mówi się także o małej liczbie lodolamaczy oraz brakach logistycznych i infrastrukturalnych, stanowiących przeszkodę w rozwoju amerykańskiego zaangażowania w Arktyce. Wreszcie, cały czas pozostaje otwarta kwestia nieratyfikowania do tej pory przez Senat Stanów Zjednoczonych Konwencji NZ o Prawie Morza, pomimo zabiegów kolejnych administracji i reprezentantów Alaski.

Problematyka dotycząca Arktyki w zasadzie nie stanowi tematu oficjalnych rozmów polsko-amerykańskich,⁵² co jest dość zrozumiałe w kontekście całokształtu tych relacji zazwyczaj skoncentrowanych na sprawach o bardziej strategicznym znaczeniu.⁵³ Wiele wskazuje na to, iż warto wykorzystać okres wzrostu zainteresowania administracji ame-

⁵⁰ Jej podstawę stanowi „Narodowa strategia dla regionu arktycznego” ogłoszona przez Białe Dobre w maju 2013 roku (jedynie na tydzień przed spotkaniem ministerialnym RA w Kirunie). Koncentruje się ona na trzech podstawowych zagadnieniach: (1) zabezpieczeniu amerykańskich interesów w Arktyce przez zwiększenie zdolności logistycznych i operacyjności amerykańskich sił zbrojnych i cywilnych na tym obszarze; (2) odpowiedzialnym zarządzaniu regionem – jego obszarem, środowiskiem naturalnym i zasobami; (3) wzmacnianiu współpracy międzynarodowej w regionie. USA deklarują, iż przy realizacji tych celów będą się kierować zasadami zachowania pokoju i stabilności w Arktyce, podejmowania decyzji politycznych na podstawie rzetelnych danych naukowych i tradycyjnej wiedzy ludności rdzennej, stosowania innowacyjnych rozwiązań przy udziale szerokiego grona partnerów oraz konsultacji i współpracy z ludnością rdzenną Alaski (White House 2013). Jeszcze przed ogłoszeniem przez Prezydenta Obamę tego dokumentu, swoją strategię arktyczną ogłosiła w maju 2013 roku amerykańska straż przybrzeżna (US Coast Guard 2013), a niedługo potem, w listopadzie 2013 roku, stanowisko w tej sprawie zajął również Departament Obrony (US Department of Defence 2013). Następnie, dość ogólnikowy tekst strategii narodowej uzupełniono w styczniu 2014 roku o plan jej wdrożenia (White House 2014), a w lutym tego samego roku Marynarka Wojenna opublikowała swoją „mapę drogową” dla Arktyki na lata 2014–2020 (US Navy 2014).

⁵¹ Zobacz więcej: Graczyk 2013.

⁵² Polacy mieszkający na Alasce stanowią niewielki odsetek stanowej społeczności, brak tam także polskich firm czy przedsiębiorstw, nie ma rozwiniętej współpracy naukowej w odniesieniu do Arktyki.

⁵³ W 2006 roku Prezydent Lech Kaczyński spotkał się z gubernatorem Alaski Frankiem Murkowskim w trakcie jego wizyty w Warszawie, jednak przedmiotem rozmowy były wtedy m.in. obecność polskich żołnierzy w Iraku oraz ruch bezwizowy dla Polaków, którego gorącym orędownikiem był Murkowski. Jego córka, Lisa Murkowski, zasiada od 2002 roku w Senacie USA jako reprezentant Alaski, a od listopada 2014 roku objęła w nim także stanowisko przewodniczącego senackiej Komisji Energii i Surowców Naturalnych.

rykańskiej Daleką Północą oraz czas przewodnictwa USA w RA do zmiany tej sytuacji. Wśród zagadnień wartych poruszenia można wskazać tematykę roli obserwatorów w RA (kontynuacja spotkań w tzw. formacie warszawskim) oraz możliwości rozwoju kooperacji naukowej. Odpowiednio wcześniej podjęte działania na tym polu mogłyby zaowocować powodzeniem, z korzyścią dla polskich interesów i polskiego wizerunku jako państwa aktywnie i odpowiedzialnie angażującego się w sprawy regionu. USA wydają się być właściwym partnerem do realizacji takich właśnie zamierzeń.

Federacja Rosyjska

Polityka arktyczna Federacji Rosyjskiej na początku XXI wieku z jednej strony wyraża chęć kontynuowania jej bardzo długiej i bogatej w doświadczenia obecności eksploacyjno-naukowej i gospodarczej w Arktyce, z drugiej zaś jest prezentowana jako główna szansa na poprawę sytuacji gospodarczej i politycznej tego państwa. Bez wątpienia w nierosyjskim opisie oraz globalnej analizie działalności Rosji na Dalekiej Północy najczęściej można spotkać trzy powiązane ze sobą kwestie: (1) aspiracji terytorialnych dotyczących rozszerzenia stref obszarów szelfu rosyjskiego; (2) ambitnych planów dotyczących eksploatacji surowców energetycznych; (3) restauracji militarnej obecności Rosji w rosyjskiej Arktyce. W obecnej sytuacji jedynie kwestia wniosku do Komisji ds. Granic Szelfu Kontynentalnego, którego złożenie jest zapowiadane na roku 2015, nie budzi – jak na razie – specjalnych kontrowersji. Pozostałe dwie sprawy budzą jednak co najmniej wiele emocji, co wiąże się z ogólnym stanem aktualnych relacji między Rosją a Zachodem (choć niekiedy spotyka się też głosy, by współpraca w regionie Arktyki była wolna od istniejących sporów czy napięć).

Na tym tle bardzo trudno choćby w przybliżeniu określić zakres aktualnej współpracy polsko-rosyjskiej dotyczącej obszarów arktycznych, a szczególnie Arktyki rosyjskiej, zarówno w wymiarze naukowym, jak i gospodarczym.⁵⁴ Tematy te nie były przedmiotem rozmów wyższego szczebla politycznego w ostatnich latach.

Z racji uwarunkowań politycznych w okresie zimnej wojny Polska aktywność w Arktyce i Antarktyce była bardzo związana z działalnością ZSRR w obszarach polarnych. Rozwijana przez wiele lat bliska, ale też specyficzna współpraca naukowa i logistyczna w l. 90. została w dużej mierze ograniczona, co wiązało się z nową sytuacją geopolityczną w Europie, jak też z sytuacją społeczno-gospodarczą w samym ZSRR, a następnie w Rosji. Tym niemniej, od 1995 roku istnieje w Moskwie Stacja Naukowa PAN, której zadaniem jest wspieranie kooperacji polskich i rosyjskich badaczy, jej dyrektorem, a zarazem Stałym Przedstawicielem PAN w Moskwie w okresie 2005–2006 był członek KBP PAN prof. Stanisław Rakusa-Suszczewski. Kika instytucji naukowych nadal prowadzi współpracę z partnerami z Rosji, np. Instytut Oceanologii PAN z Uniwersytetem w Sankt Petersburgu.

Oдноśnie relacji gospodarczych, obecnie ograniczonych z powodów politycznych, można wskazać przykłady polskich inwestycji w Rosji, które dotycząc takich dziedzin,

⁵⁴ Poza obszarem współpracy znajdują się polskie projekty prywatne dotyczące Arktyki (np. ekspedycja żeglarska Rosyjska Arktyka 2013), jak też incydenty mające miejsce w jej granicach (jak aresztowanie Tomasza Dziemianczuk z Gdańska podczas akcji Greenpeace we wrześniu 2013 r.).

jak sektor maszyn i urządzeń górniczych,⁵⁵ mogą potencjalnie dotyczyć aktywności na obszarach arktycznych.

4.2.3. Organizacje arktycznych ludów rdzennych

Ludność rdzenna, należąca do dziesiątków ludów i grup, stanowi około 10 % liczącej 4 mln populacji Arktyki (AHDR I 2004). Ludy rdzenne mają znaczący i stopniowo zwiększający się wpływ na procesy decyzyjne i rozwój społeczno-ekonomiczny regionów arktycznych (zob. Rozdz. 7). W regionie arktycznym funkcjonuje znaczna liczba organizacji ludów rdzennych, jednak uwaga większości aktorów spoza Arktyki skupia się na sześciu organizacjach (Stępień 2013), które są reprezentowane w Radzie Arktycznej jako stali uczestnicy; są to

- 1) Okołopólna Rada Inuitów (Inuit Circumpolar Council, ICC); jest jedną z najbardziej efektywnych organizacji rdzennych i jedną z najbardziej widocznych w kontekście międzynarodowym. Przedstawiciele ICC – pochodzący z Rosji, Alaski, Kanady i Grenlandii (reprezentujący około 150.000 Inuitów⁵⁶) – mieli znaczący wpływ na proces kształtowania się Rady Arktycznej, na negocjacje prowadzące do Konwencji Sztokholmskiej o Trwałych Zanieczyszczeniach Organicznych czy niedawno przyjętej Konwencji z Minamata w sprawie rtęci (zob. Rozdz. 5). ICC bierze czynny udział w debatach o przyszłości regionu arktycznego i strukturach współpracy w regionie⁵⁷ (Shadian 2010);
- 2) Rada Samów; powstała w 1956 roku organizacją skupia samskie organizacje pozarządowe z Norwegii, Szwecji, Finlandii i Rosji (reprezentuje ok. 50.000–100.000 Samów). Rada wykazuje znaczącą aktywność na arenie międzynarodowej, przez co znacząco przyczyniła się – podobnie zresztą jak ICC – do budowy globalnego ruchu ludów rdzennych i formułowania praw ludów rdzennych w ONZ (Stępień 2012);
- 3) Rosyjskie Stowarzyszenie Małych Ludów Rdzennych Północy, Syberii, i Dalekiego Wschodu (RAIPON); zrzesza organizacje wielu ludów rdzennych zamieszkujących terytorium Federacji Rosyjskiej, których liczba nie przekracza 50.000 (RAIPON reprezentuje ogółem ok. 270.000 osób). Podobnie jak ICC i Rada Samów, RAIPON jest obecny na forach współpracy arktycznej, począwszy od negocjacji zmierzających do przyjęcia Deklaracji z Rovaniemi w 1991 roku (Stępień 2012). W ostatnich latach RAIPON – częściowo na skutek konfliktów związanych z wydobyciem ropy i gazu na terytoriach tradycyjnie użytkowanych przez ludy rdzenne, częściowo ze względu na ogólne zaostrożenie polityki władz wobec organizacji pozarządowych – wszedł w konflikt z administracją rządową, co doprowadziło na przełomie lat 2012 i 2013 do czasowego zawieszenia funkcjonowania tej organizacji (Berezhkov 2012);

⁵⁵ Wydział Promocji Handlu i Inwestycji Ambasady RP w Moskwie, Rosyjski rynek górniczy, maj 2014, <https://moskwa.trade.gov.pl/pl/download/file/f,31185>

⁵⁶ Dane liczbowe, ze względu na bardzo duże rozbieżności, zaczerpnięto ze strony Rady Arktycznej (www.arctic-council.org) lub stron organizacji.

⁵⁷ Jednym z pierwszych międzynarodowych postulatów ICC było na przykład utworzenie strefy bezatomowej w Arktyce.

- 4) Międzynarodowe Stowarzyszenie Aleutów (Aleut International Association – AIA); reprezentuje Aleutów zamieszkujących Alaskę i rosyjski Daleki Wschód (około 17.000 osób);
- 5) Międzynarodowa Rada Gwich'in (International Gwich'in Council – IGC); została powołana w 1999 roku, właśnie po to, aby ludy Gwich'in (ok 9000 osób) miały swoich przedstawicieli w Radzie Arktycznej i to właśnie na działalności w Radzie koncentruje się aktywność tej organizacji;
- 6) Arktyczna Rada Atapasków (Arctic Athabaskan Council – AAC); reprezentuje interesy Atapasków (w tym Dene), zrzeszając wioski i rady plemienne z Alaski, Yukonu i Terytoriów Północno-Zachodnich (ok 45.000 osób).⁵⁸

W Radzie Arktycznej praca organizacji rdzennych jest wspierana przez Sekretariat Ludów Rdzennych w Kopenhadze, który obecnie jest w procesie włączania w struktury stałego sekretariatu Rady w Tromsø.

Należy pamiętać, że przy ograniczonych zasobach i środkach, jakimi dysponują organizacje rdzenne, ich przedstawiciele są niezwykle sprawnymi organizatorami i są dobrze zaznajomieni z procesami międzynarodowymi, w których uczestniczą. Większość organizacji stałych uczestników jest afiliowana przy organizacjach i procesach międzynarodowych, w tym przy Radzie Ekonomiczno-Społecznej ONZ i Ramowej Konwencji Klimatycznej. Ludy rdzenne są obecne także na innych forach współpracy regionalnej, w tym we współpracy w regionie Morza Barentsa.⁵⁹ Rada Arktyczna może być jednak uznana za organizację, w której ludy rdzenne mają wyjątkowo silną pozycję na tle praktyki międzynarodowej (Koivurova i Heinämäki 2006, s. 101).

Obserwatorzy w Radzie Arktycznej, przez sam fakt decyzji o udziale w pracach Rady, zgadzają się na warunki przyjęte w czasie spotkania ministerialnego w Nuuk w 2011 roku (tzw. *Nuuk Observer Rules*, patrz część 4.2.1) (Graczyk i Koivurova 2014, s. 225), do których należą: „szacunek dla wartości, interesów, kultury i tradycji arktycznych ludów rdzennych i innych mieszkańców Arktyki”; „zademonstrowanie woli politycznej i zdolności finansowych, aby wnieść wkład w pracę stałych uczestników”; oraz „zademonstrowanie konkretnego zainteresowania i zdolności, aby wesprzeć działalność Rady Arktycznej, włączając w to współpracę z państwami członkowskimi i stałymi uczestnikami, przy podnoszeniu arktycznych problemów na międzynarodowych forach i w ciałach decyzyjnych” (Senior Arctic Officials 2011, s. 50–51).

W pierwszych latach wzmożonego międzynarodowego zainteresowania Arktyką przedstawiciele organizacji rdzennych wyrażali zaniepokojenie, że obecność znaczących międzynarodowych aktorów, takich jak Unia Europejska czy Chiny, w pracach Rady będzie prowadzić do osłabienia pozycji stałych uczestników. Obecnie jednak przeważa opinia, że arktyczne organizacje rdzenne uzyskały unikalną możliwość dostępu do przedstawicieli globalnych graczy dzięki wspólnej pracy w ramach Rady Arktycznej.

⁵⁸ Patrz także strona internetowa Rady Arktycznej: www.arctic-council.org

⁵⁹ Samowie, Niency i Wepsowie są reprezentowani w Regionie Barentsa za pośrednictwem Grupy Roboczej do spraw Ludów Rdzennych.

Obserwatorzy, ze swojej strony, wykazali zainteresowanie możliwościami współpracy z ludami rdzennymi. Przedstawiciele Chin i Korei aktywnie kontaktowali się z organizacjami stałych uczestników w latach 2011–2013, Singapur zaprosił rdzennych aktywistów na wizytę, która miała zaprezentować możliwy wkład tego państwa do rozwoju regionów arktycznych. Unia Europejska prowadzi dialog z arktycznymi ludami rdzennymi w formie *Arctic Dialogue*, który stopniowo staje się coraz bardziej regularny i merytoryczny. Zarówno opublikowane dokumenty strategiczne Niemiec i Wielkiej Brytanii, jak i liczne deklaracje (np. Japonii) podkreślają znaczenie ludów rdzennych w regionie, szacunek dla ich kultur i interesów oraz gotowość współpracy (Stępień 2015, w przygotowaniu). Chiński Instytut Spraw Oceanicznych w tej chwili prowadzi projekt badawczy o ludach rdzennych, aby lepiej zrozumieć wyzwania związane z tym wymiarem chińskiej obecności w regionie. W przygotowaniu są także wytyczne dla chińskich badań arktycznych, gdzie wspomina się o respektowaniu tradycji i praw ludów rdzennych. Unię Europejską można w tym kontekście uznać za najbardziej aktywnego aktora, częściowo na skutek kontrowersji związanych z rozporządzeniem o handlu produktami z fok (patrz Rozdz. 11) (Parlament Europejski i Rada 2009).

Współpraca między obserwatorami i stałymi uczestnikami powinna zapobiec wzajemnej nieufności i wzmocnić zdolność do konstruktywnej aktywności w ramach Rady Arktycznej.

Polska aktywność i perspektywy współpracy

Nie wszystkie inicjatywy obserwatorów są warte powielania (np. wizyty organizowane przez Singapur wydają się mało produktywne). Warto jednak rozważyć korzystanie z obecnie stosunkowo bogatych doświadczeń.

Polska podjęła w ramach spotkań tzw. formatu warszawskiego inicjatywę włączenia przedstawicieli ludów rdzennych w spotkania obserwatorów, co faktycznie miało miejsce w marcu 2013 roku, gdy obecni byli reprezentanci Sekretariatu Ludów Rdzennych i AAC. Próba kontynuowania takiego typu spotkań w przyszłości wydaje się dobrym rozwiązaniem. Należy przy tym rozważyć rozszerzenie tego formatu przez udział podmiotów gospodarczych z krajów obserwatorów (w tym np. KGHM czy PGNiG) prowadzących działalność w regionach arktycznych oraz badaczy zajmujących się problematyką ludów rdzennych i kwestiami społecznymi w regionie.⁶⁰ Wymiana doświadczeń między obserwatorami lub przygotowanie wspólnej propozycji dla organizacji rdzennych ze strony obserwatorów mogłyby być wartościowymi tematami do dyskusji.

Takie rozwinięcie formatu z 2013 roku wzmocniłoby zainteresowanie rdzennych aktywistów formatem warszawskim. Z drugiej strony, ze względu na potencjał podniesienia wrażliwości na problemy społeczne, spotkanie takie mogłoby być wartościowe także dla podmiotów gospodarczych.

Jedną z alternatywnych możliwości wartych rozważenia jest włączenie się europejskich państw obserwatorów do spotkań w ramach unijnego formatu *Arctic Dialogue*. Możliwy jest jednak opór Komisji Europejskiej przed rozszerzeniem zakresu uczestnictwa.

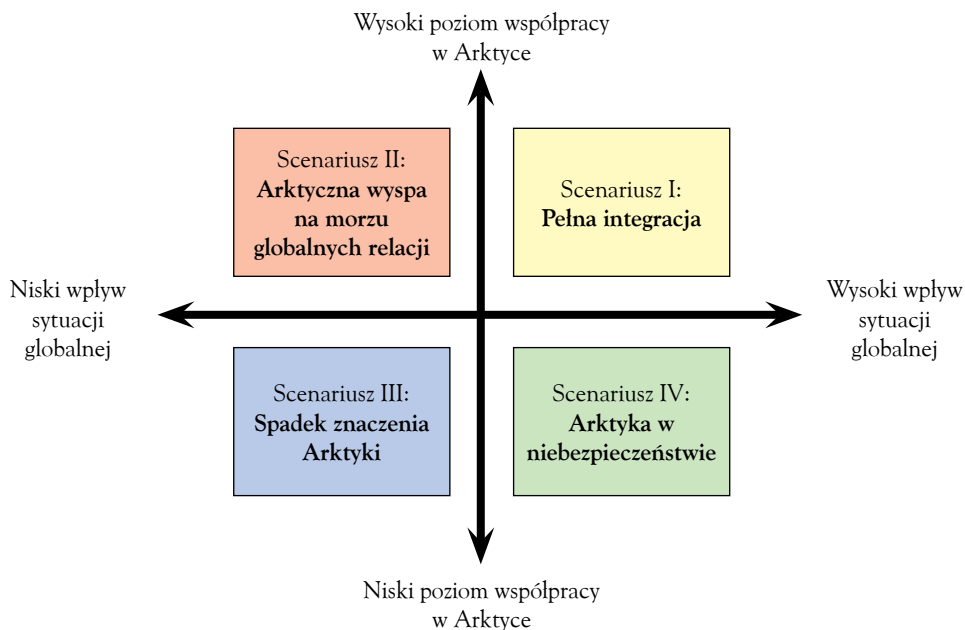
⁶⁰ Szczególnie niemieccy i brytyjscy badacze mogą być wnieść wiele do dyskusji o relacjach ludów rdzennych z aktorami spoza regionu.

W samej Radzie Arktycznej zasadna wydaje się współpraca z przedstawicielami organizacji rdzennych na poziomie grup roboczych, jeżeli Polska włączy się w niektóre z projektów Rady.

Ważnym wymiarem współpracy z organizacjami rdzennymi może być także wsparcie logistyczne lub finansowe dla aktywności tych organizacji na różnych forach międzynarodowych, np. w ramach konferencji klimatycznych lub spotkań poświęconych prawom człowieka, szczególnie w przypadku organizowania przez Polskę relewantnych spotkań w przyszłości.

4.3. Scenariusze rozwoju sytuacji

Sformułowanie scenariuszy w zakresie zarządzania regionem Arktyki w perspektywie piętnastu lat nastrocza pewnych trudności, z uwagi na wielość czynników mogących wpłynąć na rozwój sytuacji. Znaczenie będą mieć nie tylko polityki arktyczne poszczególnych państw arktycznych, ceny i popyt na arktyczne surowce, tempo zmian klimatu i topnienia pokrywy lodowej, ochrona arktycznego środowiska i ekosystemów, zaangażowanie państw spoza regionu czy wreszcie poziom wspólnych wyzwań w regionie. Dwoma najważniejszymi, z polskiego punktu widzenia, dość ogólnie określonymi czynnikami, wydają się być dynamika współpracy wielostronnej w Arktyce oraz wpływ sytuacji globalnej.



Ryc. 5. Scenariusze rozwoju sytuacji współpracy politycznej w Arktyce.

Opis zmiennych

Jako najważniejsze zmienne przyjęto dynamikę (poziom) współpracy multilateralnej w Arktyce oraz wpływ sytuacji globalnej na relacje w regionie. Przedstawione tu scenariusze stanowią wypadkową interakcji obu czynników. Poziom współpracy wielostronnej determinowany jest wspólnotą interesów i wizji przyszłości regionu. Rozwój instytucji, przede wszystkim Rady Arktycznej, oraz wspólnie generowana wiedza (w drodze współpracy naukowej i wspólnych projektów RA) mają niebagatelne znaczenie w dalszym stymulowaniu pogłębiania tej współpracy. Istotny jest w niej również udział państw spoza regionu i ich poparcie dla ustanowionego porządku międzynarodowego (rozumiane jako brak kontestacji). Ponadto ważnym elementem w dynamice współpracy jest również jej efektywność, definiowana jako zdolność rozwiązywania problemów. Immanentną cechą tej zmiennej jest przy tym jej podatność na wpływ czynników zewnętrznych. Wpływ sytuacji globalnej oznacza w tym miejscu całokształt czynników, które mając swe źródła poza regionem, wywierają na niego istotny wpływ. Do najważniejszych czynników należą ceny surowców i zapotrzebowanie na nie na globalnym rynku, związany z tym wzrost lub spadek aktywności gospodarczej w Arktyce, który przysporzyć może więcej wyzwań dla zarządzania. Ponadto, jak pokazała sytuacja na Ukrainie, konflikty w innych miejscach świata mogą wpływać na instytucje zarządzania w Arktyce.⁶¹ Fundamentalną cechą wszelkich przewidywań dotyczących zarządzania w regionie jest znaczna liczba zmiennych interweniujących, które mogą istotnie wpłynąć i zakłócić proponowane tutaj opcje rozwoju sytuacji.

Scenariusz I: Pełna integracja

W wyniku dalszego pogłębienia współpracy i dobrych relacji między państwami arktycznymi Rada Arktyczna staje się *de facto* organizacją międzynarodową, na forum której podejmowane są najważniejsze decyzje dotyczące regionu. Kreatywne wykorzystanie dostępnych środków (dalszy rozwój wiążących instrumentów międzynarodowych pod auspicjami RA) oraz podjęcie najbardziej kontrowersyjnych kwestii umożliwiają podejmowanie i efektywne rozwiązywanie problemów. Z uwagi na rozwój aktywności gospodarczej (wydobycie surowców, uruchomienie szlaków transportowych na dużą skalę) Arktyka zostaje zintegrowana i ściśle powiązana z globalnymi rynkami i odgrywa dla nich pierwszorzędną rolę. Z drugiej strony, również to, co dzieje się na światowych rynkach i w relacjach międzynarodowych, mocno wpływa na sytuację polityczną, społeczną i gospodarczą w regionie. Region jest w pełni zintegrowany z resztą świata, czego beneficjentami są również kraje spoza regionu. Ich rola w systemie zarządzania jest znaczna dzięki dużym inwestycjom, zaangażowaniu politycznemu i wkładowi w naukowe poznanie regionu. Współpraca między państwami arktycznymi i niearktycznymi jest pierwszoplanowa dla zachowania i ochrony środowiska naturalnego Arktyki, co jest z sukcesem

⁶¹ Dotychczas wpływ ten był umiarkowany (bojkot przez Kanadę i USA spotkania grupy zadaniowej ds. metanu i sady RA w Moskwie, odwołanie spotkania wiceministrów RA przez kanadyjskie przewodnictwo, obniżenie poziomu i liczebności delegacji na wiele spotkań RA), jednak nie można wykluczyć dalszych negatywnych skutków w tym względzie.

realizowane. Polska, która odegrała istotną rolę w ukształtowaniu statusu aktorów niearktycznych w systemie zarządzania w Arktyce, posiada ugruntowaną pozycję i renomę w kwestiach dyplomatycznych i naukowych.

Scenariusz II: Arktyczna wyspa na morzu globalnych relacji

Rozwój współpracy regionalnej znacznie przyspiesza, jednak uwaga zostaje skupiona na kwestiach instytucjonalnych i poprawieniu efektywności wspólnych działań państw w Arktyce. Sytuacja aktorów niearktycznych nie uległa znaczącej zmianie, mimo ich zaangażowania ekonomicznego w regionie. Skoro tempo topnienia pokrywy lodowej oraz ceny surowców na globalnym rynku czynią gospodarcze wykorzystanie Arktyki nieopłacalnym, jest ona słabo powiązana ekonomicznie z resztą świata, a przez to odporna na wpływ fluktuacji na rynkach. Wypracowanie odpowiednich procedur i mechanizmów w instytucjach, przede wszystkim Radzie Arktycznej, w znacznym stopniu uodpornia je także na oddziaływanie międzynarodowych stosunków politycznych na współpracę w regionie. Mimo wszystko, Arktyka pozostaje regionem o strategicznym znaczeniu dla większości państw arktycznych.

Scenariusz III: Spadek znaczenia Arktyki

Nieporozumienia państw i pogorszenie stosunków z Rosją powodują regres we współpracy międzynarodowej i systemie zarządzania w Arktyce. Rada Arktyczna, choć istotna dla monitorowania sytuacji w regionie, zostaje zmarginalizowana jako forum polityczne i podejmujące najistotniejsze decyzje dotyczące regionu. Te najczęściej dotyczą jedynie niewralgicznych i najbardziej palących kwestii, ale podejmowane są przez zainteresowane państwa, najczęściej Arktyczną Piątkę. To powoduje dalszy spadek znaczenia RA. Wstrzymanie inwestycji w regionie oraz jego słaba integracja z globalnymi systemami transportowymi i równie słaba pozycja surowcowa powodują, że Arktyka znajduje się na peryferiach światowej polityki i gospodarki. Zakres współpracy i zarządzania powracają do stanu z pierwszej połowy lat 90. XX wieku. Państwa arktyczne podejmują rozmowy na temat ustanowienia arktycznego rezerwatu na znacznych obszarach Oceanu Arktycznego.

Scenariusz IV: Arktyka w niebezpieczeństwie

Ochłodzenie stosunków z Rosją powoduje znaczne spowolnienie dynamiki rozwoju współpracy i wspólnego zarządzania w Arktyce. Słabość instytucji ujawnia się szczególnie mocno w chwili ogromnego wzrostu znaczenia Arktyki dla światowej gospodarki. Nowe odkrycia na (poszerzonych) szelfach państw arktycznych, rozwój odpowiednich technologii i istotne złagodzenie sytuacji lodowej na Oceanie Arktycznym przyczyniają się do prowadzenia konkretnych planów wydobywania surowców. Poziom transportu sięga siedmiu milionów ton towarów rocznie. Znaczny wzrost aktywności powoduje również zwiększenie ryzyka względem środowiska i bezpieczeństwa działalności. Państwa nadbrzeżne, nie mogąc dojść do porozumienia, wprowadzają niejednolite regulacje *ad hoc*, aby zapobiec niebezpiecznym sytuacjom. Brak współpracy w ich implementacji powoduje, że jest to nieefektywne. Integracja ze światowymi sieciami transportowymi wymaga terminowości. W kilku miejscach dochodzi do średnich wycieków ropy, kiedy statki

o zbyt słabych klasach lodowych zbaczają z wyznaczonych tras, aby osiągnąć wymagane czasy przepływu. Państwo nadbrzeżne nie jest w stanie samo skutecznie przeciwdziałać skutkom niekorzystnym dla środowiska. W ciągu następnych lat postępuje stopniowa degradacja ekosystemów morskich.

4.4. Wnioski dla Polski

Przy relatywnie ostrożnej ocenie, największe prawdopodobieństwo spełnienia zdaje się mieć scenariusz pośredni między Scenariuszem I i II. Współpraca w regionie i system zarządzania będą się pogłębiały w nadchodzących latach, mimo możliwych niesprzyjających czynników zewnętrznych. Dotychczasowe doświadczenia wskazują bowiem, że istnieje wystarczająca wspólnota interesów, aby państwa nie porzuciły obranego obecnie kierunku w relacjach regionalnych. Jednocześnie Arktyka jest zbyt ważna dla większości z tych państw, aby pozwolić na nieregulowany rozwój sytuacji politycznej, który mógłby się odbyć ze szkodą dla interesów wszystkich graczy. Wpływ sytuacji globalnej na Arktykę również będzie postępować, lecz należy oczekiwać, że współzależność regionu i reszty świata nie będzie ani całkowita, ani wyjątkowo mała. W tym kontekście sformułowane zostać mogą rekomendacje dla Polski.

Wykorzystując swoje doświadczenie i długoletnią obecność w regionalnej współpracy politycznej i naukowej, Polska może wpływać na kierunki rozwoju sytuacji w określonych kwestiach, w tym w odniesieniu do pozycji państw niearktycznych, przede wszystkim w Radzie Arktycznej. Dotychczasowe próby wzmocnienia dialogu między obserwatorami i państwami arktycznymi (spotkania w tzw. formacie warszawskim) oraz brak kontrowersyjnych interesów w regionie powodują, że Polska może nadal z powodzeniem odgrywać rolę łącznika i mediatora w tej specyficznej relacji.

Aby jednak pozycja Polski w Radzie Arktycznej była niezagrażona, musi ona być bardziej zaangażowana w statutowe prace tego forum, przede wszystkim na poziomie roboczym. To tam, a nie na spotkaniach politycznych, kształtowane jest znaczenie państw niearktycznych dla relacji w Arktyce i to tam państwa te mogą wywierać znaczny wpływ na członków RA. W tym celu niezbędne jest wypracowanie odpowiednich mechanizmów wewnętrznych (zarówno dla zaangażowania specjalistów z relewantnych resortów, jak i naukowców), które zapewniłyby efektywny i naturalny udział polskich przedstawicieli w pracach RA. Ministerstwo Spraw Zagranicznych i Ministerstwo Gospodarki powinny również monitorować rozwój Arktycznej Rady Ekonomicznej i ewentualnie ułatwić kontakty między tą instytucją a polskimi przedsiębiorstwami, jeśli ich udział będzie możliwy i pożądanym.

W kwestii stosunków z Federacją Rosyjską Polska może traktować współpracę w regionie i jej instytucje jako narzędzia utrzymywania nieobciążonych politycznie kontaktów międzyresortowych. Kontakty w grupach roboczych Rady Arktycznej i merytoryczne dyskusje mogą przyczynić się do budowania wzajemnego zrozumienia i ewentualnej poprawy relacji w innych obszarach. Instytucje arktyczne mogą zatem pełnić rolę użytecznego kanału komunikacji z Rosją, gdy inne środki zawiodą.

W przypadku obszarów chronionych – poza jurysdykcjami narodowymi na Oceanie Arktycznym – Polska powinna włączyć się do prac prowadzonych w ramach Rady Arktycznej lub je wspierać. Nie wyklucza to wnoszenia nowych propozycji czy przedstawiania swojego stanowiska. Pozwoli to nie tylko na realizację tego postulatu polskiego stanowiska (jeśli punkt taki się w nim znajdzie), ale umożliwi ponadto zaprezentowanie się jako aktywny obserwator przy Radzie Arktycznej. Polska jest zaangażowana w działania na rzecz wypracowania porozumienia implementacyjnego do UNCLOS w sprawie użytkowania i zrównoważonego wykorzystania morskiej różnorodności biologicznej poza granicami jurysdykcji państw. Pomocne może okazać się również doświadczenie wyniesione z prac w ramach PAME.

Na obecną chwilę działania Rady Państw Morza Bałtyckiego mają niewielkie przełożenie na szerszy kontekst północny czy arktyczny. Mimo członkostwa Danii, Finlandii, Islandii, Norwegii i Szwecji we wszystkich czterech radach regionalnych, czyli Radzie Arktycznej, Euro-Arktycznej Radzie Barentsa, Radzie Państw Morza Bałtyckiego i w Nordyckiej Radzie Ministrów, państwa te wolą omawiać sprawy właściwe dla Północy w innych gremiach, bez udziału krajów jedynie pośrednio związanych z Arktyką. Nie wyklucza to jednak potrzeby poszukiwania synergii w działaniach rad, w których Polska zasiada, czy to w charakterze członka, czy obserwatora. Okazją do dyskusji na ten temat mogłaby być na przykład zbliżająca się polska prezydencja RPMB oraz spotkanie bądź ministrów spraw zagranicznych i przedstawiciela KE, bądź szefów rządów państw członkowskich i przewodniczącego KE (tzw. Szczyt Państw Morza Bałtyckiego). Byłoby to bez wątpienia korzystne ze względu na spójność działań Polski na arenie międzynarodowej i wzmocnienie wymiaru północnego polskiej polityki.

Negatywny wpływ na polską obecność w regionach arktycznych może mieć stereotyp Polski jako kraju o zachowawczej świadomości ekologicznej decydentów, jak i niskim poziomie innowacyjności gospodarki, nielicznych możliwościach zaferowania partnerom na Północy zaawansowanych rozwiązań technologicznych (Puka 2012: 74–75). Polska jest także często postrzegana – w kontekście nordyckim i bałtyckim – jako „pasywny biorca funduszy i pomocy” (Puka 2012: 76). Opinia ta może mieć przełożenie na wizerunek polskich instytucji i podmiotów prywatnych w Arktyce. Dlatego też jest szczególnie istotne, aby podnosić – tak w działaniach, jak i deklaracjach czy wystąpieniach – odpowiedzialny i realistyczny stosunek Polski do ochrony środowiska arktycznego oraz podkreślać wkład polskiej nauki w poszerzanie wiedzy o arktycznym środowisku i zmianach klimatycznych. Promocja polskiej obecności w regionie musi być połączona z promocją Polski pod kątem wartości wyznawanych przez aktorów w regionie.

Polska może wykorzystać także politykę arktyczną – jako że region wyrasta na istotne centrum innowacji i zaawansowanych technologii – do wspierania współpracy międzynarodowej w sektorze prywatnym i korzystania z doświadczeń – przede wszystkim nordyckich rządów, podmiotów lokalnych i prywatnych – w promowaniu i wspieraniu innowacyjności oraz mobilności środowisk badawczych.⁶²

⁶² Dyskusję na temat innowacyjności polskiej gospodarki w porównaniu z gospodarkami nordyckimi i bałtyckimi można znaleźć w: Puka 2012.

Polska powinna wykorzystać Wymiar Północny w celu identyfikacji kwestii wspólnych dla regionu bałtyckiego i europejsko-arktycznego, w tym kwestii, w których oba regiony są ze sobą powiązane (np. strategie transportowe lub środowiskowe) i powinny być dyskutowane w szerszym bałtycko-arktycznym kontekście.

Bibliografia

- AHDR I (2004): Arctic Human Development Report. red. Niels Einarsson, Joan Nymand Larsen, Annika Nilsson i Oran R. Young. Stefansson Arctic Institute, dostępne na stronie internetowej: <http://www.svs.is/en/home/10-all-languages-content/28-ahdr-chapters-english>.
- Airoidi, A. (2014): The European Union and the Arctic: Developments and perspectives 2010–2014: Nordic Council of Ministers, dostępne na stronie internetowej: <https://books.google.pl/books?id=s1zXBQAAQBAJ>.
- Althingi (2011): A Parliamentary Resolution on Iceland's Arctic Policy, dostępne na stronie internetowej: <http://www.mfa.is/media/nordurlandaskrifstofa/A-Parliamentary-Resolution-on-ICE-Arctic-Policy-approved-by-Althingi.pdf>.
- AMAP/PAME/SDWG (2013): Identification of Arctic marine areas of heightened ecological and cultural significance: Arctic Marine Shipping Assessment (AMSA) IIc, dostępne na stronie internetowej: <http://www.amap.no/documents/doc/identification-of-arctic-marine-areas-of-heightened-ecological-and-cultural-significance-arctic-marine-shipping-assessment-amsa-iic/869>.
- Bailes, Alyson J.K.; Jákobsstovu, Beinta í. (2013): The Faroe Islands and the Arctic: Genesis of a Strategy. w: *IRPA* 9 (2), s. 531. DOI: 10.13177/irpa.a.2013.9.2.14.
- BEAC (2014): WELCOME TO THE OFFICIAL HOMEPAGE OF THE BARENTS EURO-ARCTIC COUNCIL, dostępne na stronie internetowej: <http://www.beac.st/in-English/Barents-Euro-Arctic-Council> w dniu 2015–01–03.
- Berezhkov, Dmitry (2012): Why the Russian Government shuts down RAIPON – background article. International Work Group for Indigenous Affairs (IWGIA), dostępne na stronie internetowej: http://www.iwgia.org/news/search-news?news_id=710.
- Bloom, Evan T. (1999): Establishment of the Arctic Council. w: *The American Journal of International Law* 93 (3), s. 712–722.
- Brańka, Tomasz (2013): Znaczenie Grenlandii w polityce Danii oraz we współczesnych stosunkach międzynarodowych, w: *Arktyka na początku XXI wieku. Między współpracą a rywalizacją*, red. Michał Łuszczuk. Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, s. 465–484.
- CBSS (2014): External Cooperation, dostępne na stronie internetowej: <http://www.cbss.org/council/cooperation/> w dniu 2014–12–19.
- Continental Shelf Project: The area north of Greenland, dostępne na stronie internetowej: http://a76.dk/greenland_uk/north_uk/index.html w dniu 2015–01–18.
- Deklaracja polsko-szwedzka (2011): Deklaracja o Współpracy Politycznej między Polską a Szwecją w dziedzinach o strategicznym znaczeniu, dostępne na stronie internetowej: http://www.swedenabroad.com/ImageVaultFiles/id_14611/cf_347/Deklaracja_o_wsp-pracy_politycznej_mi-dzy_Polsk-a.PDF.
- Denmark's Strategy for the Arctic (2011): The Kingdom of Denmark's Strategy for the Arctic 2011–2020, dostępne na stronie internetowej: <http://um.dk/en/~media/UM/English-site/Documents/Politics-and-diplomacy/Greenland-and-The-Faroe-Islands/Arctic%20strategy.pdf>.

- EU Council (2014): COUNCIL DECISION 2014/137/EU of 14 March 2014 on relations between the European Union on the one hand, and Greenland and the Kingdom of Denmark on the other, dostępne na stronie internetowej: <http://naalakkersuisut.gl/~media/Nanoq/Files/Attached%20Files/Bruxelles/EU%20and%20Greenland/Partnership%20Agreement/2%20Partnership%20agreement%20Final%20March%2014%202014.pdf>.
- Fenge, Terry; Downie, David Leonard (2003): Northern lights against POPs. Combatting threats in the Arctic. Montreal, Que.: Published for the Inuit Circumpolar Conference Canada by McGill-Queen's University Press.
- Forum Okręgowe (2014): Zwodowano zaopatrzeniowiec arktyczny z Remontowej Shipbuilding dla Grenlandii, dostępne na stronie internetowej: http://forumokretowe.org.pl/files/bulletin_pl_6.pdf.
- French Senate (2014): Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires européennes (1) sur l'avenir du Groenland, dostępne na stronie internetowej: <http://www.senat.fr/rap/r14-152/r14-1521.pdf>.
- Government of Greenland (2015): Greenland Representation to the EU, dostępne na stronie internetowej: <http://naalakkersuisut.gl/en/Naalakkersuisut/Greenland-Representation-to-the-EU/Greenland-Representation-to-the-EU> w dniu 2015-01-13.
- Government Offices of Sweden (2011): Sweden's strategy for the Arctic region. Government Offices of Sweden, dostępne na stronie internetowej: <http://www.government.se/content/1/c6/16/78/59/3baa039d.pdf>.
- Graczyk, Piotr (2011): Observers in the Arctic Council – Evolution and Prospects. w: *The Yearbook of Polar Law Online* 3 (1), s. 575–633. DOI: 10.1163/22116427-91000071.
- Graczyk, Piotr (2013): Polityka Stanów Zjednoczonych w regionie Arktyki, w: *Arktyka na początku XXI wieku. Między współpracą a rywalizacją*, red. Michał Łuszczuk. Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, s. 415–451.
- Graczyk, Piotr; Koivurova, Timo (2014): A new era in the Arctic Council's external relations? Broader consequences of the Nuuk observer rules for Arctic governance. w: *Polar Record* 50 (03), s. 225–236. DOI: 10.1017/S0032247412000824.
- Greenland Home Rule Act (1978): Greenland Home Rule Act, dostępne na stronie internetowej: http://www.stm.dk/_p_12712.html w dniu 2014-12-10.
- Greenpeace (2014b): Rezerwat Arktyczny: światowe tereny wspólne, ochrona środowiska i bezpieczeństwo na przyszłość, dostępne na stronie internetowej: http://www.greenpeace.org/poland/PageFiles/644739/Rezerwat_Arktyczny.pdf w dniu 2015-01-28.
- Haglund-Morrissey, Anne (2008): Conceptualizing the 'New' Northern Dimension: A Common Policy Based on Sectoral Partnerships. w: *Journal of Contemporary European Studies* 16 (2), s. 203–217. DOI: 10.1080/14782800802309839.
- Hoel, Alf Håkon (2009a): Do We Need a New Legal Regime for the Arctic Ocean? w: *The International Journal of Marine and Coastal Law* 24 (2), s. 443–456. DOI: 10.1163/157180809X421770.
- Huebert, Rob (2009): United States Arctic Policy: The Reluctant Arctic Power (SPP Briefing Papers, 2/2), dostępne na stronie internetowej: <http://www.policyschool.ualgary.ca/sites/default/files/research/sppbriefing-huebertonline.pdf> w dniu 2014-12-10.
- Kankaanpää, Paula; Young, Oran R. (2012): The effectiveness of the Arctic Council. w: *Polar Research* 31 (0), s. 121. DOI: 10.3402/polar.v31i0.17176.
- Kao, Shih-Ming; Pearre, Nathaniel S.; Firestone, Jeremy (2012): Adoption of the arctic search and rescue agreement: A shift of the arctic regime toward a hard law basis? w: *Marine Policy* 36 (3), s. 832–838. DOI: 10.1016/j.marpol.2011.12.001.
- Koivurova, Timo; Heinämäki, Leena (2006): The participation of indigenous peoples in international norm-making in the Arctic. w: *Polar Record* 42 (02), s. 101. DOI: 10.1017/S0032247406005080.

- Koivurova, Timo; VanderZwaag, David L. (2007): The Arctic Council at 10 Years: Retrospect and Prospects. w: *University of British Columbia Law Review* 40 (1), s. 121–194.
- Kościński, Piotr; Lorenz, Wojciech; Puka, Lidia (2014): Poland in the Arctic: seeking the balance, w: *Perceptions and Strategies of Arcticness in Sub-Arctic Europe*, red. Andris Spruds i Toms Rostoks: Latvian Institute for International Affairs, s. 147–167.
- Lorenz, Wojciech (2013): Could the Arctic Warm Up NATO – Russia Relations? PISM (PISM Policy Paper no. 4 (52), 4(52)), dostępne na stronie internetowej: https://www.pism.pl/files/?id_plik=12933 w dniu 2014–12–14.
- Łuszczuk, Michał (2014): Arctic Cooperation of the Nordic and East Asian States. w: *Miscellanea Oeconomicae* 2, s. 213–225.
- MG (2012): Wiceminister Kasprzak z polskimi i islandzkimi ekspertami o energii geotermalnej. Ministerstwo Gospodarki RP, dostępne na stronie internetowej: <http://www.mg.gov.pl/node/16817>.
- Międzyresortowy Zespół ds. Polityki Morskiej RP (2014): Raport z realizacji polityki morskiej Rzeczypospolitej Polskiej w 2013 r. Warszawa, dostępne na stronie internetowej: http://www.mir.gov.pl/Gospodarka_Morska/Polityka_morska/Międzyresortowy_Zespl_ds_Polityki_Morskiej_RP/Documents/Raport_polityka_morska_2013.pdf.
- Molenaar, E. J. (2012): Current and Prospective Roles of the Arctic Council System within the Context of the Law of the Sea. w: *The International Journal of Marine and Coastal Law* 27 (3), s. 553–595. DOI: 10.1163/15718085-12341234.
- MSZ Finalindii (2014): Finnish Chairmanship of the Barents Euro-Arctic Council, dostępne na stronie internetowej: <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=288689&nodeid=48044&contentlan=2&culture=en-US> w dniu 2014–12–12.
- MSZ RP (2013): Strategic cooperation between Sweden and Poland – update of the Background Paper. 14 października 2013 r. Polskie i Szwedzkie Ministerstwa Spraw Zagranicznych.
- NDEP (2015): Contributors, dostępne na stronie internetowej: <http://ndep.org/about/partners/contributors/> w dniu 2015–01–28.
- Nilsson, Annika E. (2007): A Changing Arctic Climate: Science and Policy in the Arctic Climate Impact Assessment. Linköping University (Linköping Studies in Arts and Science).
- Nilsson, Annika E. (2012): Knowing the Arctic: the Arctic Council as a cognitive forerunner, w: *The Arctic Council: Its Place in the Future of the Arctic Governance*, red. Thomas S. Axworthy, Timo Koivurova i Waliul Hasanat, s. 190–224.
- Northern Dimension (2014): The Northern Dimension, dostępne na stronie internetowej: www.northerndimension.info w dniu 2014–12–20.
- Osica, Olaf (2010): Daleka Północ jako nowy obszar współpracy i rywalizacji. Warszawa: Centrum Europejskie Natolin (Nowa Europa: przegląd natoliński. Numer Specjalny, nr 1(4)/2010).
- Össur Skarphéðinsson (2011): Icelandic Perspectives on the Arctic, dostępne na stronie internetowej: <http://www.utanrikisraduneyti.is/media/nordurlandaskrifstofa/Icelandic-Perspectives-on-the-Arctic-Tromso-24-jan-2011.PDF>.
- Ottawa Declaration (1996): Declaration on the Establishment of the Arctic Council, dostępne na stronie internetowej: <http://www.arctic-council.org/index.php/en/document-archive/category/5-declarations?download=13:ottawa-declaration>.
- Parlament Europejski i Rada (2009): Rozporządzenie nr 1007/2009 z dnia 16 września 2009 roku w sprawie handlu produktami z fok.
- Porozumienie MOPPR (2013): Agreement on Cooperation on Marine Oil Pollution Preparedness and Response in the Arctic, dostępne na stronie internetowej: <http://www.arctic-council.org/index.php/en/document-archive/category/425-main-documents-from-kiruna-ministerial-meeting?download=1792:agreement-on-cooperation-on-marine-oil-pollution-preparedness-and-response-in-the-arctic-signed-version-with-appendix>.

- Porozumienie SAR (2011): Agreement on Cooperation on Aeronautical and Maritime Search and Rescue in the Arctic, dostępne na stronie internetowej: <http://www.arctic-council.org/index.php/en/document-archive/category/20-main-documents-from-nuuk?download=73:arctic-search-and-rescue-agreement-english>.
- Portal Morski (2013): Remontowa Shipbuilding S.A. zbuduje pięć kontenerowców arktycznych dla Royal Arctic Line, dostępne na stronie internetowej: <http://www.portalmorski.pl/stocznie/nowe-budowy/35680-remontowa-shipbuilding-zbuduje-piec-kontenerowcow-arktycznych-dla-royal-arctic-line>.
- Prime Minister Office Faroe Islands (2013): The Faroe Islands – a Nation in the Arctic, dostępne na stronie internetowej: <http://www.government.fo/media/5345/101871-foroyar-eitt-land-%C3%AD-arktis-uk.pdf>.
- Prime Minister's Office Finland (2013): Finland's Strategy for the Arctic Region 2013. Government resolution on 23 August 2013. Prime Minister's Office Finland, dostępne na stronie internetowej: http://vnk.fi/documents/10616/1093242/J1613_Finland%E2%80%99s+Strategy+for+the+Arctic+Region.pdf/cf80d586-895a-4a32-8582-435f60400fd2?version=1.0.
- Puka, Lidia (2012): Północny wymiar polskiej polityki zagranicznej. w: *Polski Przegląd Dyplomatyczny* 2(64), s. 69–91.
- Rottem, Svein Vigeland (2014): The Arctic Council and the Search and Rescue Agreement: the case of Norway. w: *Polar Record* 50 (03), s. 284–292. DOI: 10.1017/S0032247413000363.
- Rules of Procedure (2013): Revised Arctic Council Rules of Procedure, dostępne na stronie internetowej: <http://www.arctic-council.org/index.php/en/document-archive/category/4-founding-documents?download=1894:arctic-council-updated-rules-of-procedure>.
- Senior Arctic Officials (2011): Report to Ministers (Nuuk, Greenland, May 2011), dostępne na stronie internetowej: <http://www.arctic-council.org/index.php/en/document-archive/category/20-main-documents-from-nuuk?download=76:sao-report-to-the-ministers>.
- Shadian, J. (2010): From states to polities: Reconceptualizing sovereignty through Inuit governance. w: *European Journal of International Relations* 16 (3), s. 485–510. DOI: 10.1177/1354066109346887.
- Statistic Iceland (2014a): Fisheries and agriculture, dostępne na stronie internetowej: <http://www.statice.is/Statistics/Fisheries-and-agriculture>.
- Statistic Iceland (2014b): Iceland in figures 2014, dostępne na stronie internetowej: <http://issuu.com/hagstofa/docs/icelandinfigures2014>.
- Statsministeriet (2009): Fields of Responsibility assumed by the Greenland Home Rule Government (I and II) and Greenland Self – Government (III) respectively.
- Stępień, Adam (2012): Pan-Saami cooperation: Towards a Trans-border polity, w: *The politics of culture. Perspectives of stateless nationalities/ethnic groups*, red. Ewa Nowicka: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, s. 236–254.
- Stępień, Adam (2013): Rola ludów rdzennych w budowaniu Arktyki jako region politycznego, w: *Arktyka na początku XXI wieku. Między współpracą a rywalizacją*, red. Michał Łuszczuk. Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, s. 373–398.
- Stępień, Adam (2015, w przygotowaniu): Incentives, Practices and Opportunities for Arctic External Actors' Engagement with Indigenous Peoples: China and the European Union, w: *Arctic Law and Governance: the role of China, the EU and Finland*, red. Timo Koivurova, Tianbao QIN, Nykänen Tapio i Duyck Sébastien. Hart Publishing.
- Stokke, Olav Schram (2013): Regime interplay in Arctic shipping governance: explaining regional niche selection. w: *Int Environ Agreements* 13 (1), s. 65–85. DOI: 10.1007/s10784-012-9202-1.
- Śmigierska-Belczak, Iwona (2012): Współpraca w regionie Morza Bałtyckiego – Rada Państw Morza Bałtyckiego. w: *Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego SGH 'Studia i Prace'* 9 (1).
- University of Copenhagen (2013): Greenlandic mineral resources w dniu 2015–01–15.

- US Department of Defence (2013): Department of Defence Arctic Strategy, dostępne na stronie internetowej: http://www.defense.gov/pubs/2013_Arctic_Strategy.pdf.
- US Coast Guard (2013): US Coast Guard Arctic Strategy, dostępne na stronie internetowej: http://www.uscg.mil/seniorleadership/docs/cg_arctic_strategy.pdf.
- US Navy (2014): U.S. Navy Arctic Roadmap 2014–2030, dostępne na stronie internetowej: http://www.navy.mil/docs/USN_arctic_roadmap.pdf.
- White House (2013): National Strategy for the Arctic region, dostępne na stronie internetowej: http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/nat_arctic_strategy.pdf.
- White House (2014): Implementation Plan for The National Strategy for the Arctic Region, styczeń 2014., dostępne na stronie internetowej: http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/implementation_plan_for_the_national_strategy_for_the_arctic_region_-_fi...pdf.
- Wilson, Elana; Røverland, Indra (2007): Indigenous issues, w: International cooperation and Arctic governance. Regime effectiveness and northern region building, red. Geir Hønneland i Olav Schram Stokke. London, New York: Routledge/Taylor & Francis Group (Routledge advances in international relations and global politics, t. 50), s. 27–49.
- Young, Oran R. (2009): Whither the Arctic? Conflict or cooperation in the circumpolar north. w: *Polar Record* 45 (01), s. 73. DOI: 10.1017/S0032247408007791.

5

Michał Łuszczuk

Międzynarodowa współpraca naukowa

Celem tego podrozdziału są prezentacja oraz analiza międzynarodowej współpracy naukowej w Arktyce, a szczególnie jej aktualnego polityczno-międzynarodowego znaczenia oraz zaangażowania i roli polskich instytucji w tym zakresie. Zawarte na końcu podrozdziału propozycje przyszłego udziału Polski we współpracy naukowej w Arktyce opierają się na analizie scenariuszy możliwego rozwoju sytuacji w tej dziedzinie.

5.1. Uwarunkowania, główne instytucje oraz znaczenie

„Odkrywanie” Arktyki połączone z rozwojem wiedzy teoretycznej, stopniowo doskonalonymi technikami prowadzenia obserwacji oraz doświadczeń w ekstremalnych warunkach polarnych już od ponad dwustu lat stymuluje rozwój badań naukowych w Arktyce w wielu dziedzinach. Jakkolwiek większość wypraw na Daleką Północ początkowo prowadzono z reguły pod flagami i w interesach poznawczych poszczególnych państw, to w drugiej połowie XIX w. rozwinęła się koncepcja współpracy międzynarodowej jako warunku *sine qua non* dalszego efektywnego rozwoju wiedzy na temat wielu zjawisk i procesów związanych z Arktyką, przede wszystkim meteorologicznych. Miało to znaczenie praktyczne dla nawigacji i zrozumienia zjawisk klimatycznych półkuli północnej. Sztandarowym osiągnięciem była inicjatywa organizowania skoordynowanych wypraw narodowych w celu zbadania Arktyki, zamiast „wyścigu do bieguna”. Zaproponowano szeroko zakrojony międzynarodowy program badawczy realizowany w ramach Międzynarodowego Roku Polarnego przez narodowe wyprawy i stacje badawcze (12 krajów). Miał on swoje kolejne odsłony w latach: 1882/1883, 1932/1933, 1957/1958 oraz 2007/2008. Istotnym czynnikiem wspierającym rozwój obserwacji i prac badawczych w europejskiej części Arktyki stał się Traktat Svalbardzki, pośrednio umożliwiający badania archipelagu przez badaczy z różnych państw, w tym też z Polski (Machowski, 1995). Wiele argumentów przemawia za tezą, iż współpraca naukowa dotycząca Dalekiej Północy jest jednym z najdłużej rozwijanych i najważniejszych obszarów kooperacji międzynarodowej w tej części świata.

Z uwagi na fakt, iż wiele obserwacji, a także badań prowadzonych w Arktyce dotyczy specyfiki oraz zmian środowiska naturalnego, które z definicji mają charakter transgraniczny (w rozumieniu prawnomiędzynarodowym), to ich wyniki często stanowiły

i wciąż stanowią punkt wyjścia do pozanaukowych inicjatyw współpracy regionalnej. Przykładem tego był tzw. proces z Rovaniem, czyli implementacja „Strategii Ochrony Środowiska Arktycznego” (*Arctic Environmental Protection Strategy – AEPS*) przyjętej w 1991 (Graczyk, 2012). Uzasadnione jest także stwierdzenie, iż działalność grup roboczych Rady Arktycznej bazuje w dużym zakresie na rezultatach współpracy naukowej.

Podstawową platformą wielonarodowej współpracy naukowej w Arktyce jest obecnie Międzynarodowy Komitet Badań Arktyki (IASC), który rozpoczął swoje prace w 1991 roku (IASC, 2008). Jest on organizacją pozarządową, której misją jest wspieranie i ułatwianie współpracy badawczej wszystkich krajów biorących udział w poznaniu każdego z rejonów Arktyki (obecnie IASC liczy 22 członków). IASC promuje i wspiera najistotniejsze interdyscyplinarne badania w celu lepszego poznania i zrozumienia regionu arktycznego oraz jego roli w systemie Ziemi. Do najważniejszych funkcji IASC należą: (1) zapewnianie obiektywnego i niezależnego doradztwa naukowego w kwestiach badań w Arktyce i przekazywanie istotnych informacji do publicznej wiadomości; (2) podejmowanie działań służących ochronie, łatwiejszej wymianie i dostępności danych naukowych dotyczących Arktyki; (3) wspieranie międzynarodowego swobodnego dostępu naukowców do wszystkich obszarów geograficznych oraz dzielenie się wiedzą, zapleczem logistycznym oraz innymi zasobami (IASC, 2008). Polskę w IASC reprezentuje Komitet Badań Polarnych przy Prezydium Polskiej Akademii Nauk (KBP PAN), a wybrani jego członkowie wchodzi w skład grup roboczych IASC. Niestety KBP PAN nie dysponuje środkami finansowymi umożliwiającymi pełne uczestnictwo w spotkaniach i działaniach IASC.

Inną ważną instytucją w nieustannie rozwijanym systemie arktycznej współpracy naukowej jest platforma *Sustaining Arctic Observing Networks (SAON)*. Mechanizm ten traktować należy jako proces koordynacji długoterminowych międzynarodowych programów badawczych, szczególnie funkcjonowania tematycznych sieci pomiarowych (monitoring), gromadzenia i udostępniania danych w wybranych dziedzinach naukowych rozwijanych aktualnie w Arktyce oraz wsparcia dla efektywniejszego wykorzystywania istniejącego potencjału w zakresie infrastruktury i logistyki. SAON, mimo iż powstał z inicjatywy RA, jest od niej niezależny, zaś państwa niearktyczne – w tym Polska, która od 2012 roku jest członkiem SAON – mają status pełnoprawnych członków. Polscy badacze zaangażowani są w realizację zadań SAON szczególnie przez swój udział w programie *Svalbard Integrated Observing System (SIOS)*, służącym prowadzeniu długoterminowych obserwacji środowiska morskiego i lądowego oraz klimatu na obszarze Svalbardu. SIOS znajduje się na aktualnej Polskiej i Europejskiej Mapie Drogowej Infrastruktur Badawczych. Polscy eksperci należą również do składu dwóch komitetów wykonawczych SAON (ds. sieci obserwacyjnych oraz ds. serwisów danych i informacji). Jakkolwiek aktywny udział Polski w SAON oferuje duże korzyści naukowe dla polskich badań arktycznych (np. stymuluje wysoki poziom prowadzonych badań, popularyzuje nasz potencjał intelektualny i infrastrukturalny, ułatwia dostęp do danych), to brak jest w obecnej chwili stałych mechanizmów wspierających, przede wszystkim finansowo, uczestnictwo polskich reprezentantów w organach i pracach SAON¹.

¹ Na podstawie materiałów i wypowiedzi dr A. Besczyńskiej-Mueller na spotkaniu PTF, Warszawa 16.12.2014.

Kolejną organizacją mającą znaczenie dla arktycznej współpracy naukowej między państwami europejskimi jest Europejska Rada Polarna (European Polar Board – EPB). Rada ta jest odpowiedzialna za planowanie, koordynowanie i wspieranie europejskich polarnych inicjatyw badawczych,² głównie przez współpracę krajowych instytucji finansujących i organizujących badania na obszarach okołobiegunowych, jak też przy wykorzystaniu środków unijnych. Polska jest reprezentowana w tej Radzie przez Polską Akademię Nauk za pośrednictwem KBP PAN, a przedstawicielem jest aktualnie Prof. Aleksander Guterch. Warto podkreślić, iż EPB jest inicjatorką kooperacji kilkunastu ośrodków badawczych, które w listopadzie 2014 roku uzyskały grant KE w ramach programu Horyzont 2020 na projekt „*European polar research cooperation – EU-PolarNet*” (EPB, 2014). Inicjatywa ta stała się załącznikiem powołania Europejskiego Konsorcjum Polarnego, w składzie którego być może znajdzie się Polskie Konsorcjum Polarne (wstępne decyzje w tym zakresie będą podejmowane w marcu 2015 roku).

Z uwagi na fakt, iż czternaście państw prowadzi swoje stałe placówki (bazy) naukowe na Archipelagu Svalbardzkim, ważną instytucją współpracy naukowej prowadzonej w tej części Arktyki jest Svalbard Science Forum (SSF), tj. agenda Research Council of Norway. Jest to ciało o charakterze administracyjno-organizacyjnym powołane przez Norwegię w celu nadzoru nad całą aktywnością naukową prowadzoną na archipelagu, m.in.: obsługuje ono bazę projektów, w której jest zarejestrowanych ponad 2500 projektów naukowych, obserwacyjnych czy edukacyjnych realizowanych przez ponad 200 różnych instytucji pochodzących z ponad 30 państw. SSF wspiera finansowo także współpracę międzynarodową za pośrednictwem systemu *Strategic Grants* oraz dofinansowania tematycznych konferencji międzynarodowych dotyczących głównych problemów naukowych Svalbardu. Bardzo istotna jest możliwość uzyskania dofinansowania badań młodych naukowców dzięki *Arctic Field Grants*. Wśród ośmiu członków Forum (reprezentujących cztery główne lokalizacje naukowe archipelagu: Ny-Ålesund, Longyearbyen, Barentsburg i Hornsund) znajduje się także kierownik Polskiej Stacji Polarnej im. S. Siedleckiego prof. Piotr Głowacki z Instytutu Geofizyki PAN. Wobec jednoczesnego zwiększania się międzynarodowego zainteresowania badaniami na Svalbardzie oraz narastania problemów administracyjnych w prowadzeniu badań (np. rozwój sieci rezerwatów czy parków narodowych) bezpośredni i aktywny udział Polski w SSF ma wyjątkowe znaczenie.

Bez wątpienia kooperacja naukowa w Arktyce w dobie intensywnych zmian klimatycznych wciąż odgrywa szczególną rolę, gdyż pozwala nie tylko na lepsze poznanie zachodzących procesów i zjawisk, lecz przede wszystkim stanowi podstawę do opracowywania propozycji adaptacji do nowej sytuacji. Jednocześnie jednak badania w pewnych dziedzinach i obszarach mogą mieć duże znaczenie dla interesów społeczno-gospodarczych, politycznych czy też strategicznych poszczególnych państw z regionu i spoza jego granic. Dotyczy to np. poznania struktury dna morskiego i szelfu kontynentalnego Oceanu Arktycznego, prognozowania ekstremalnych zjawisk pogodowych czy rozwijania nowoczesnych technologii o zastosowaniach zarówno cywilnych, jak i militarnych.

² Przegląd inicjatyw europejskich dotyczących Arktyki zawiera: Dahlbäck, van der Watt, Jagodziński, & Kankaanpää, 2014.

Uwarunkowania te z jednej strony przyczyniają się do zwiększenia puli prowadzonych badań i liczby nowych państw zainteresowanych rozwijaniem swoich programów badawczych w Arktyce. Z drugiej jednak skłaniają one państwa arktyczne do ograniczania dostępu do swych terytoriów, co niekiedy jest uznawane za ograniczanie swobody prowadzenia badań naukowych.

Warto w tym kontekście zwrócić uwagę na utworzoną w ramach RA na podstawie Deklaracji z Kiruny (maj 2013) Grupę Zadaniową ds. Współpracy Naukowej (*Scientific Cooperation Task Force – SCTF*)³. Jej celem jest wypracowanie pod auspicjami RA międzynarodowego porozumienia – prawdopodobnie prawnie wiążącego – dotyczącego rozwoju i ułatwienia współpracy naukowo-badawczej państw arktycznych, a szczególnie jej zakresu tematycznego, udostępniania danych i wyników badań, dostępu do infrastruktury naukowej i logistycznej, uproszczenia zasad prowadzenia badań transgranicznych w terenie (przemieszczania się osób, sprzętu i próbek), jak też udziału aktorów niearktycznych i ich roli w badaniach nad Arktyką. Do tej pory odbyło się pięć spotkań SCTF: w Sztokholmie (10–11.12.2013), w Helsinkach (8–9.04.2014), w Reykiawiku (27–28.05.2014), w Tromsø (30.09–2.10.2014) i w Oslo (luty 2015 roku). Z uwagi na konieczność wydłużenia prac SCTF, jej mandat zostanie zapewne przedłużony na okres amerykańskiego przewodnictwa w RA (2015–2017).

5.2. Zaangażowanie Polski

5.2.1. Zarys historii badań

Udział polskich badaczy w zapoczątkowaniu arktycznych badań naukowych oraz współpracy międzynarodowej w tym zakresie jest wyjątkowy, głównie z uwagi na fakt, iż Polska była w tamtym okresie pod rozbiorami, a w gronie badaczy znajdowało się wielu polskich zesłańców na Syberię. Rozwój badań dotyczących obszarów okołobiegunowych w niepodległej już Polsce był możliwy przede wszystkim za sprawą dwóch słynnych polskich polarników: Henryka Arctowskiego oraz Bolesława A. Dobrowolskiego. Obaj badacze uczestniczyli w pierwszej wyprawie, która z powodzeniem zimowała w Antarktyce (1897/1899) oraz zdobyli mocną międzynarodową pozycję naukową w zakresie badań polarnych, szczególnie z zakresu meteorologii i geofizyki. Ich zaangażowanie w rozwijanie badań polarnych w polskich placówkach naukowych, popularyzowanie wiedzy na temat odkrywania i poznawania obszarów polarnych, a wreszcie aktywne poparcie dla organizowania polskich wypraw naukowych w obszary arktyczne⁴ stanowią kamień węgielny polskiej aktywności naukowej w Arktyce i Antarktyce.

³ Informacje nt. SCTF opracował P. Graczyk

⁴ Jak pisał w listopadzie 1929 roku H. Arctowski, rozważając przesłanki włączenia Polski w prace II Międzynarodowego Roku Polarnego: „Według mego zdania Polska powinna wziąć udział, gdyż tego wymaga Jej powaga na terenie międzynarodowym” (Arctowski, 1931b, s. 408). I dalej: „Nieobecność nasza byłaby bez wątpienia dla nas szkodliwą. Wykorzystanie zaś tej okazji dla zmanifestowania naszej chęci zajęcia należnego nam stanowiska w rządzie państw kulturalnych jest konieczne-

W okresie międzywojennym Polska zorganizowała kilka wypraw do Arktyki: najpierw podczas II Międzynarodowego Roku Polarnego (1932–1933) założyła stację badawczą na Wyspie Niedźwiedziej, następnie zaś w późniejszych latach zorganizowała samodzielne wyprawy na Spitsbergen (w latach 1934, 1936, 1938) i na Grenlandię (1937). Szczególne znaczenie miała ekspedycja w 1934 roku, która skartowała po raz pierwszy duże obszary południowego Spitsbergenu, nadając wielu górom i lodowcom polskie nazwy, które weszły na trwałe na mapy tego regionu. Po II wojnie światowej polscy badacze wrócili do Arktyki dopiero w 1956 roku w związku z decyzją o udziale Polski w III Międzynarodowym Roku Geofizycznym (MRG). Miał wtedy miejsce krótki rekonesans mający na celu znalezienie na Spitsbergenie lokalizacji pod założoną rok później nad fiordem Hornsund polską stację badawczą. Zbudowano ją dla realizacji międzynarodowych zobowiązań wypełnienia programu MRG w latach 1957–1958. Dzięki powstaniu budynku stacji wraz z infrastrukturą, obecność Polaków od tamtej pory nabrała stałego charakteru i była rozwijana, niekiedy wbrew wielu przeciwnościom natury finansowej, organizacyjnej czy też politycznej. Warto pamiętać, iż wyprawy polarne w czasach PRL pełniły rolę „okna na świat” dla polskiej nauki, gdyż udający się na nie badacze (oraz załogi statków) mogli docierać na miejsca badań bez wiz i ograniczeń. Stacje te były również otwarte na współpracę międzynarodową, niekiedy umożliwiającą omijanie embarga technologicznego wynikającego z rywalizacji systemów politycznych w okresie „zimnej wojny”.

Jakkolwiek polityka władz PRL z okresu drugiej połowy lat 70. XX w. wiązała większe oczekiwania pozanaukowe (głównie polityczne – wspieranie ZSRR w „grze o Antarktydę”, ale też gospodarcze) z południowymi obszarami polarnymi, to polskie badania w Arktyce w latach 70. i 80. rozwijały się zarówno w wymiarze ilościowym (zwiększenie liczby uczestniczących podmiotów), jak i jakościowym (nowe zagadnienia badawcze, publikacje o zasięgu międzynarodowym, wyprawy organizowane przez PAN i poszczególne uniwersytety, rozwój współpracy międzynarodowej). Przyczyniła się do tego gruntowna przebudowa i modernizacja stacji w Hornsundzie w 1978 roku, mimo sprzeciwu władz norweskich, m. in. w związku z ustanowieniem przez Parlament Norwegii Parku Narodowego Południowego Spitsbergenu (1973) dla tego obszaru.

Wyrazem uznania aktywności i osiągnięć naukowych na forum międzynarodowym stało się włączenie Polski w 1991 do IASC wraz z innymi europejskimi krajami niearktycznymi. Należy także podkreślić, iż zaangażowanie Polski w prowadzenie badań na Dalekiej Północy stanowiło ważną, o ile nie najważniejszą, przesłankę na rzecz włączenia Polski do politycznej współpracy międzynarodowej rozwijanej w Arktyce po zakończeniu zimnej wojny – najpierw w formie współpracy w ramach *Arctic Environmental Protection Strategy* (od 1991), a później zaś Rady Arktycznej (od 1996). Transformacja społeczno-gospodarcza dokonana w Polsce w latach 90. w dużej mierze utrudniła rozwój badań polarnych (m.in. pojawił się problem krajowego finansowania infrastruktury oraz projektów, ograniczone zostały kontakty z partnerami z ZSRR/Rosji), jednak go nie zastopowała. Dopiero po 2006 roku przywrócono regularny dialog między polską dyplomacją a strukturami naukowymi. Jednym z ważniejszych tematów jest zwiększenie polskiej obecności i aktywności w pracach grup roboczych Rady Arktycznej. Jak na razie

nie udało się jednak wypracować żadnego mechanizmu wspierającego to zaangażowanie, co generalnie nie pozwala na pełne wykorzystanie potencjału polskiej nauki w sferze polityczno-dyplomatycznej.

5.2.2. Potencjał, kwestie instytucjonalne oraz Narodowy Program Badań Polarnych

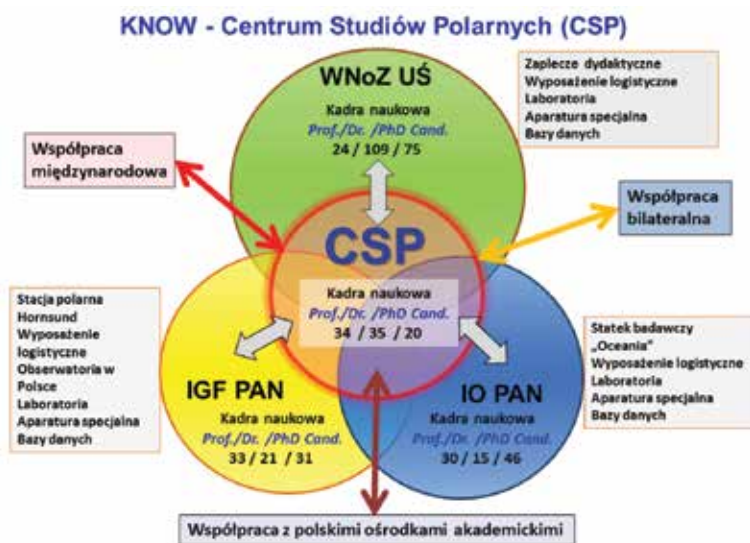
Aktualnie polskie badania w Arktyce realizowane są głównie przez instytuty Polskiej Akademii Nauk, ośrodki uniwersyteckie oraz w mniejszej skali przez instytuty resortowe i są skoncentrowane w obrębie archipelagu Svalbard. W mniejszej skali lub sporadyczne badania prowadzone są na Islandii, morzach północnego Atlantyku i na Grenlandii. W zakres prowadzonych obserwacji naukowych wchodzi te prowadzone na lądzie (głównie we wskazanych tu stajach badawczych i ich okolicach) oraz na morzu (głównie przez Instytut Oceanologii PAN przy wykorzystaniu małego statku badawczego s/y Oceania). Ważną rolę w systemie wsparcia logistycznego wypraw pełni statek naukowo-badawczy m/s „Horyzont II” należący do Wyższej Szkoły Morskiej w Gdyni.

Do polskich stacji działających na Svalbardzie należą całoroczna stacja im S. Siedleckiego (pod opieką Instytutu Geofizyki PAN) oraz sezonowe stacje uniwersyteckie:

- 1) stacja im. S. Baranowskiego – należąca do Uniwersytetu Wrocławskiego, powstała w 1971 roku na przedpolu Lodowca Werenskiolda (Spitsbergen Zachodni);
- 2) stacja polarna Uniwersytetu Marii Curie Skłodowskiej – korzystająca od 1986 roku z kompleksu budynków opuszczonej osady górniczej Calypsobyen, zlokalizowana nad fiordem Bellsund;
- 3) stacja polarna Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza – do 2009 roku działała w starej traperskiej chacie Skottehytta, zlokalizowanej przy wschodnich brzegach zatoki Petunia, Billefjord; w 2011 roku przeniesiono ją do 2 nowych domków położonych 400 m na północ od starej siedziby;
- 4) stacja polarna Uniwersytetu Mikołaja Kopernika „Hahut” – została zbudowana w 1975 i jest położona w północnej części równiny Kaffiøyra, w północno-zachodniej części Spitsbergenu.

Merytoryczną prezentację dorobku i refleksję nad aktualnym stanem badań polarnych w Polsce zawiera opracowanie Międzywydziałowego Zespołu Eksperckiego ds. Badań Polarnych PAN (Guterch *et al.*, 2010).

Warto podkreślić, iż w 2013 roku powstało Centrum Studiów Polarnych jako forma współpracy Wydziału Nauk o Ziemi Uniwersytetu Śląskiego (jednostka wiodąca), Instytutu Geofizyki PAN i Instytutu Oceanologii PAN. Celem jego działalności jest prowadzenie interdyscyplinarnych badań środowiska przyrodniczego Arktyki i Antarktyki na światowym poziomie, a także kształcenie młodej kadry naukowej (zob. Ryc. 5). Dla realizacji tego drugiego celu fundamentalne znaczenia ma przyznanie Centrum statusu Krajowego Naukowego Ośrodka Wiodącego (KNOW) umożliwiające otrzymanie dodatkowego finansowania, m.in. na: wzmocnienie potencjału naukowego i badawczego, rozwój kadry naukowej, kreowanie atrakcyjnych warunków pracy badawczej, budowanie silnej i rozpoznawalnej marki, a także zatrudnienie w Polsce zagranicznych uczonych.



Ryc. 6. Schemat organizacyjny Centrum Studiów Polarnych. Źródło: <http://www.polarknow.us.edu.pl/csp/>

Wyzwania wynikające z funkcjonowania wielu zespołów badawczych, ograniczone środki na kosztocłonne badania, jak też niestabilna sytuacja systemu nauki w Polsce nie sprzyjały wykształceniu w minionych dwóch dekadach efektywnego systemu zarządzania nauką w dziedzinie badań polarnych.

W chwili obecnej pewną namiastką w tym zakresie jest Komitet Badań Polarnych PAN, utworzony jeszcze w 1978 roku. Jest to gremium składające z ok. 40 osób, mianowanych przez Prezesa PAN na podstawie wysokiej oceny ich doświadczenia i zaangażowania w badania polarne. Członkowie KBP powoływani na 4-letni okres (w 2015 zaczęła się kolejna kadencja), reprezentują w zasadzie wszystkie główne dyscypliny naukowe i wywodzą się z ponad 20 instytucji naukowych w Polsce. Działaniami Komitetu kieruje jego Prezydium, a prace merytoryczne skupione są w 5 zespołach problemowych. Pomimo, iż przed KBP PAN postawione są dość konkretne cele i zadania,⁵ to w praktyce jego

⁵ Podstawowymi zadaniami Komitetu są: (1) konsolidacja i koordynacja działań środowiska naukowego badaczy polarnych w Polsce; (2) stymulowanie współpracy między uczelniami i instytutami PAN bądź innymi jednostkami naukowymi oraz gospodarką; włączając w to służenie wiedzą ekspercką agendom rządowym RP oraz sektorowi gospodarczemu; (3) wydawanie czasopisma o zasięgu międzynarodowym (kwartalnika) *Polish Polar Research* oraz innych wydawnictw periodycznych i okazjonalnych; (4) popularyzacja w społeczeństwie wyników badań polarnych, zwłaszcza mających odniesienie globalne; (5) reprezentowanie nauki polskiej w kilkunastu polarnych organizacjach międzynarodowych; (6) stymulacja opracowania przez polskie zespoły naukowe wyników badań prowadzonych w ramach prac IV Międzynarodowego Roku Polarnego m.in. przez organizację ogólnopolskich sympozjów polarnych oraz interdyscyplinarnych międzynarodowych konferencji naukowych; (7) inicjowanie interdyscyplinarnych projektów badawczych krajowych i zagranicznych z odpowiednio silnym udziałem polskich zespołów naukowych; (8) patronat naukowy nad rozwojem

umiejscowienie w ramach PAN (jako komitet problemowy) czyni z niego strukturę bardziej symboliczną niż instytucję wyposażoną w odpowiednie instrumenty i środki. Wydaje się, iż większe znaczenie ma funkcjonowanie KBP PAN na arenie międzynarodowej niż w kraju, gdyż KBP jest przedstawicielem Polski w IASC, Forum of Arctic Research Operators (FARO) czy też European Polar Board, a ponadto w Scientific Committee on Antarctic Research oraz International Permafrost Association.

Sytuacja ta wyraźnie ujawniła się w związku z organizowanym w Krakowie w 2013 roku *Arctic Science Summit Week* (ASSW) – światowym kongresem naukowym obejmującym także spotkania głównych międzynarodowych organizacji zajmujących badaniami Arktyki. Ciałem, które mogło podjąć się tego zadania, stało się z powodów formalnych porozumienie 12 polskich instytucji naukowych. Sukces ASSW w Krakowie (m.in.: udział 400 naukowców, jak też polityków i dyplomatów z 25 państw) i udane przetestowanie wybranej możliwości kooperacji sprawiło, iż jesienią 2014 roku stworzono Polskie Konsorcjum Polarne (PKPol). W skład konsorcjum weszło 13 uczelni wyższych oraz 5 instytutów naukowych. Konsorcjum zamierza współpracować blisko z KBP PAN, który patronował jego powstawaniu⁶. „Celem działalności Polskiego Konsorcjum Polarne jest efektywna współpraca polskiego środowiska naukowego, skupionego wokół polarystyki w zakresie: pozyskiwania funduszy na badania naukowe, wspólnego prowadzenia projektów badawczych, wypracowania najlepszych praktyk działania logistyki, organizacji ekspedycji oraz wzmocnienia pracy polskich stacji polarnych. Planowana jest również współpraca z sektorem gospodarczym dla zastosowania uzyskanych wyników badań w praktyce oraz udział w przedsięwzięciach edukacyjnych, popularyzujących nauki polarne w społeczeństwie. Istotnym elementem działania PKPol jest także położenie nacisku na kształcenie i rozwój młodego pokolenia badaczy polarnych” (PKPol, 2014). W tym zakresie ważną rolę odegrać może Stowarzyszenie Młodych Badaczy Polarnych na Progu Kariery APECS Polska. „Zainicjowana konsolidacja ma również wzmocnić pozycję Polski w nauce światowej poprzez poszerzenie współpracy międzynarodowej w Arktyce i Antarktyce” (PKPol, 2014).

W 2001 roku KBP PAN opracował Ramowy Narodowy Program Badań Polarnych (NPBP) 2002–2010, który bazując na dotychczasowych osiągnięciach polskich badaczy oraz analizach aktywności międzynarodowej wyznaczył szeroki zakres kierunków i zadań badawczych w pierwszej dekadzie XXI wieku. Istotnym czynnikiem sprzyjającym rozwojowi zaplanowanych w tym programie badań stało się aktywne włączenie Polski do IV Międzynarodowego Roku Polarne. W 2015 roku podjęte zostaną działania nad

polskiej infrastruktury badawczej w arktycznych i antarktycznych obszarach polarnych w odniesieniu do polskich stacji naukowych oraz statków badawczych, a także wspieranie rozwoju wskazanej tu infrastruktury; (9) przygotowanie aktywnego udziału Polski w planowanej Międzynarodowej Dekadzie Polarnej; (10) patronat naukowy nad organizacją APECS Polska (Association of Polar Early Career Scientists), a także wspieranie jej funkcjonowania. Za: <http://www.kbp.pan.pl/>

⁶ Przewodniczącą PKPol na najbliższe 4 lata została wybrana mgr Agnieszka Kruszewska, wicedyrektor Instytutu Biochemii i Biofizyki Polskiej Akademii Nauk, funkcje Zastępców objęli prof. UG dr hab. Leszek Łęczyński (Uniwersytet Gdański) oraz prof. dr hab. Wiesław Ziąja (Uniwersytet Jagielloński w Krakowie). Sekretariat PKPol, kierowany przez dr Maję Lisowską, mieści się na Uniwersytecie Śląskim przy Centrum Studiów Polarnych (PKPol, 2014).

aktualizacją Narodowego Programu Badań Polarnych prowadzone przez KBP PAN oraz PKPol, dzięki czemu z jednej strony powstanie program badań odpowiadający aktualnym tendencjom i potrzebom badawczym, z drugiej zaś ważny punkt odniesienia dla instytucji publicznych zajmujących się finansowaniem badań naukowych w Polsce (NCN, NCBiR).

5.3. Scenariusze zmiany w perspektywie 2030

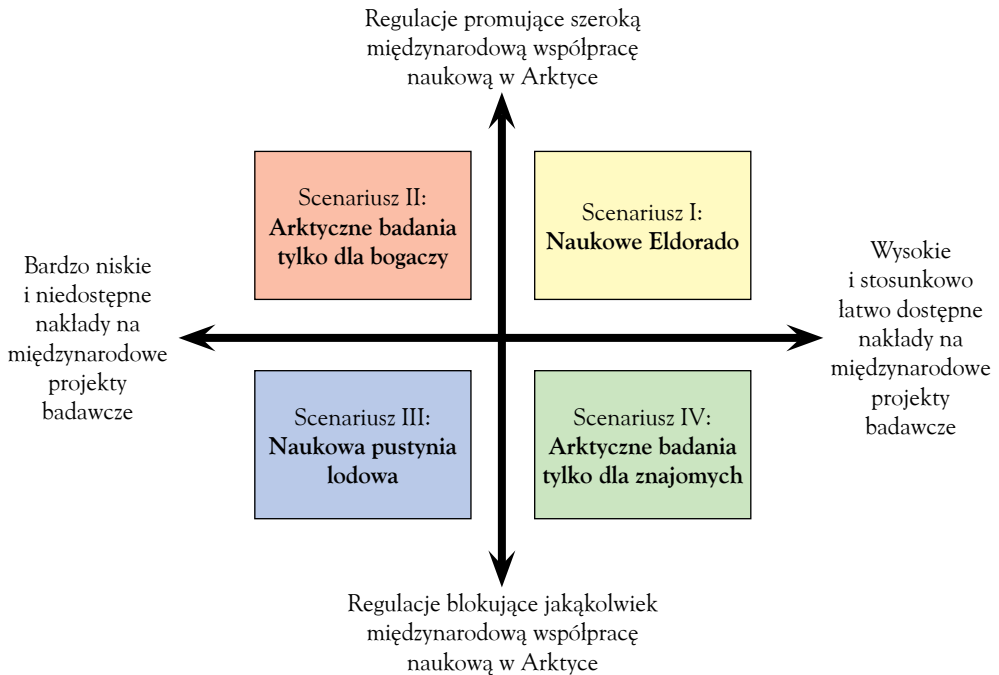
Z przeprowadzonych poszukiwań oraz konsultacji z przedstawicielami organizacji międzynarodowych zajmujących się badaniami w Arktyce (IASC i EPB) wynika, iż jak dotąd nie prowadzono kompleksowych analiz nad perspektywami rozwoju współpracy naukowej na Dalekiej Północy. Skoncentrowano się zaś na prognozowaniu przyszłych priorytetowych obszarów i tematów badawczych (temu służy m.in. trwająca właśnie *Third International Conference on Arctic Research Planning – ICARP III*).

Przyszłość współpracy naukowej w Arktyce ogólnie wydaje się niezagrażona, co wynika zarówno z jej ogromnego znaczenia dla pozostałych dziedzin aktywności ludzkiej na Dalekiej Północy, osiągniętego wysokiego stopnia dojrzałości, a głównie z racji korzyści płynących dla wszystkich jej uczestników. Tym niemniej, o ile kierunki jej rozwoju są determinowane w pewnym zakresie postępem wiedzy oraz potrzebami i kreatywnością samych badaczy,⁷ o tyle warunki rozwoju podlegają głównie uwarunkowaniom pozanaukowym. Na nich też skoncentrowano uwagę przy tworzeniu scenariuszy, gdyż ze względu na potrzeby polskiej nauki mają one pierwszoplanowe znaczenie.

Najbardziej skutecznymi narzędziami sterowania warunkami rozwoju kooperacji naukowej dotyczącej stref wokół bieguna północnego są z jednej strony działania prawno-regulacyjne, z drugiej zaś odpowiednio konstruowane instrumenty i nakłady finansowe. Wykorzystywanie mechanizmów z obu grup (zależne z kolei od intencji decydentów politycznych oraz możliwości finansowych) można uznać za najważniejsze czynniki mogące wpływać na rozwój współpracy naukowej w najbliższych 15 latach. Jednocześnie charakter ich oddziaływania wydaje się obciążony istotnym stopniem niepewności.

Z kolei do istotnych czynników przejawiających się w każdym z przedstawionych tu scenariuszy (a więc charakteryzujących się mniejszym stopniem niepewności) zaliczono: stałe duże znaczenie multidyscyplinarnych badań w Arktyce, ciągłość zainteresowania prowadzeniem takich badań przez instytucje zarówno z państw arktycznych, jak i spoza regionu oraz dalsze funkcjonowanie reżimu UNCLOS na obszarze Oceanu Arktycznego.

⁷ Włączając w to kooperację między wiedzą naukową a wiedzą tradycyjną będącą intelektualnym zasobem głównie rdzennych mieszkańców Arktyki (tzw. *indigenous knowledge*)



Ryc. 7. Scenariusze rozwoju współpracy naukowej w Arktyce.

Scenariusz I: Naukowe Eldorado

Państwa arktyczne zgodnie z duchem umowy nt. badań naukowych w Arktyce zawartej pod auspicjami Rady Arktycznej w roku 2017 ujednolicają i upraszczają regulacje dotyczące zasad prowadzenia badań na ich obszarze, szczególnie w zakresie przemieszczania się badaczy, sprzętu i próbek. Zniesione zostają ograniczenia celne hamujące kooperację transgraniczną. Skutecznie funkcjonują mechanizmy tworzenia międzynarodowych konsorcjów i grup badawczych, dane z monitoringów oraz wyniki badań są łatwo dostępne, istnieje efektywny system koordynacji w zakresie wykorzystywania stale rozbudowanej infrastruktury i logistyki. Państwa oraz prywatne podmioty korzystając chętnie z wyników badań naukowych szczerze finansują nowe projekty naukowe niezależnie od źródła ich pochodzenia. Rozwój infrastruktury badawczej sprzężony jest z ogólnym rozwojem społeczno-gospodarczym regionu, co tworzy korzystny klimat dla podejmowanych badań. Korzystny rozwój badań bardzo mocno przekłada się na zwiększenie potencjału ludzkiego – rozwijają się uczelnie, powstają nowe miejsca pracy w ośrodkach otwieranych za północnym kołem polarnym otwarte na studentów ze wszystkich stron świata. Wzmocnione zostają wszelkie organizacje promujące międzynarodową kooperację naukową w Arktyce.

Scenariusz II: Arktyczne badania tylko dla bogaczy

Pomimo bardzo sprzyjających warunków administracyjnych (ujednoliconych procedur i uproszczonych wymagań) oferowanych przez państwa arktyczne zgodnie z duchem

umowy nt. badań naukowych w Arktyce zawartej pod auspicjami Rady Arktycznej w roku 2017, radykalne ograniczenia w finansowaniu badań hamują rozwój międzynarodowej kooperacji w tym zakresie. Możliwości współpracy utrzymują jedynie najbogatsi partnerzy, co prowadzi do nierówności w zakresie stopnia rozwoju wiedzy w poszczególnych krajach. Zwiększa się wartość wyników prowadzonych badań, ma miejsce zwiększona rywalizacja słabszych ekonomicznie partnerów o niewielkie środki finansowe. Wiele z dotychczasowych projektów upada, część infrastruktury (stacje) niszczy lub też jest przejmowana przez zasobniejsze instytucje pochodzące z państwa arktycznych oraz Chin.

Scenariusz III: Naukowa pustynia lodowa

Porozumienie nt. badań naukowych w Arktyce zawarte pod auspicjami Rady Arktycznej przez państwa członkowskie w 2017 roku – przy mocnym poparciu przedstawicieli arktycznych ludów rdzennych – pozostawi do ich indywidualnej decyzji ustalenie zasad udostępniania terytoriów lądowych i morskich dla zagranicznych badaczy. Jednocześnie wskazuje się w nim, iż w interesie państw arktycznych jest preferowanie narodowych programów badawczych. Państwa korzystają z tej możliwości i wszystkie wprowadzają wysokie wymagania formalno-administracyjne dotyczące zasad prowadzenia zagranicznych i międzynarodowych projektów badawczych. Wprowadzone wymagania formalne (opieszale systemy bardzo drogich licencji badawczych), konieczność uiszczania różnych opłat związanych z ochroną środowiska i kaucji na wypadek akcji ratunkowych oraz preferowanie własnych operatorów logistycznych sprawiają, iż dostęp do regionu mają jedynie badacze z instytucji z państw arktycznych. Jednoczesne duże ograniczenia w finansowaniu badań polarnych wprowadzone w zasadzie we wszystkich krajach, które do tej pory były zaangażowane w regionie, w znacznym stopniu ograniczają zakres prowadzonych badań i uniemożliwiają rozwój nowych wspólnych, międzynarodowych projektów. Otwarta, międzynarodowa aktywność badawcza w Arktyce przestaje funkcjonować, a utrzymują się jedynie badania prowadzone przez ośrodki wojskowe i prywatne korporacje z państw arktycznych.

Scenariusz IV: Arktyczne badania tylko dla znajomych

Porozumienie nt. badań naukowych w Arktyce zawarte pod auspicjami Rady Arktycznej przez państwa członkowskie w 2017 roku pozostawia do ich indywidualnej decyzji ustalenie zasad udostępniania terytoriów lądowych i morskich dla zagranicznych badaczy. Jednocześnie wskazuje się w nim, iż w interesie państw arktycznych jest preferowanie narodowych programów badawczych oraz ścisłe kontrolowanie zagranicznych i międzynarodowych projektów. Państwa korzystają z tej możliwości i wszystkie wprowadzają system ścisłego nadzoru (w formie krajowych „opiekunów badawczych” delegowanych do każdej zagranicznej ekipy badawczej w Arktyce) oraz uznaniowego wydziałania odpłatnych koncesji na zagraniczne i międzynarodowe badania w określonych miejscach i wydziałonym czasie. Dalszy wzrost zainteresowania zmianami klimatycznymi zachodzącymi w Arktyce oraz badaniami dna morskiego Oceanu Arktycznego sprawia, iż zdecydowana większość państw zainteresowanych regionem zwiększa budżety na badania w tym regionie. Niestety, system reglamentacji dostępu sprawi, iż realizowane są

jedynie projekty wybierane przez właściwe instytucje w państwach arktycznych na podstawie kryteriów stopnia znajomości albo względów politycznych. W niektórych państwach odnotowuje się przypadki korupcji związanej z uzyskiwaniem niezbędnych pozwoleń.

5.4. Wnioski dla Polski

Polska – będąc zobligowana do respektowania jurysdykcji państw arktycznych na obszarze znacznej części Arktyki oraz dysponując bardzo ograniczonymi krajowymi środkami finansowymi na prowadzenie badań – ma w istocie bardzo ograniczoną możliwość kształtowania pozanaukowych uwarunkowań międzynarodowej współpracy naukowej w Arktyce. A zatem, to, który ze scenariuszy będzie się realizował w nadchodzących latach (jeżeli w ogóle któryś z nich), nie zależy bezpośrednio od Polski, co jednak nie oznacza, iż polska polityka arktyczna nie powinna się tym zagadnieniu interesować.

Uwzględniając dotychczasowe zaangażowanie polskich naukowców we współpracę badawczą w Arktyce, zgromadzony już potencjał ludzki i materialny w tym zakresie, jak też nowe inicjatywy w polskim środowisku polarnym, należy uznać, iż w nadchodzących latach działalność naukowa wciąż będzie najbardziej rozwiniętą formą polskiej aktywności w Arktyce. Jest to obiecująca perspektywa, gdyż polskie badania na Dalekiej Północy tym odróżniają się od innych badań, iż stanowią nie tylko wizytówkę Polski w gronie państw arktycznych, lecz w istocie są legitymacją naszej obecności w Radzie Arktycznej i poniekąd biletem wstępu do regionu. W takiej sytuacji wsparcie, ale też jednocześnie pełne zdyskontowanie tejże aktywności stanowić powinny jeden z pierwszoplanowych elementów polskiej polityki arktycznej. Warto pamiętać o tym, iż jedynie wzmacniając swoją dyplomację naukową w Arktyce Polska zyskuje szansę na wpływanie (choćby w ograniczonym stopniu) na rozwój przyszłej sytuacji, na możliwości wspierania pożądanych i blokowania niewskazanych regulacji czy innego rodzaju rozwiązań.

Odnosząc się do parametrów przyjętych w tworzeniu przedstawionych tu scenariuszy, a zwłaszcza dokonując oceny ich aktualnego kształtu, wydaje się, iż obecnie rozwój sytuacji zmierza w stronę wzmocnienia współpracy państw arktycznych, które zapewne podejmą działania na rzecz zwiększenia swojej kontroli nad zakresem prowadzonych w Arktyce badań, choć jednak niekoniecznie kosztem ograniczania współpracy międzynarodowej z udziałem partnerów spoza regionu. Globalna sytuacja gospodarcza prawdopodobnie zachęcać będzie państwa prowadzące badania w Arktyce do jeszcze bardziej efektywnego korzystania z posiadanych zasobów, co również będzie sprzyjać kooperacji (np. koordynacji wykorzystania stacji, środków transportu etc.). Zacieśnianie współpracy, opierające się na efekcie synergii, stanowić będzie główną drogę prowadzenia dużych projektów, w których jednak uczestniczyć będą najlepiej przygotowani partnerzy.

Aby znaleźć się w ich gronie, Polska powinna postawić na rozwój arktycznej dyplomacji naukowej, przez bardziej ścisłą współpracę MSZ z KBP PAN oraz PKPol. Istotą tej współpracy powinno być zagwarantowanie (zarówno w wymiarze personalnym, jak i finansowym) stałej obecności polskich przedstawicieli w możliwie wielu forach odpowiedzialnych za międzynarodową współpracę naukową w Arktyce, gdzie reprezentują oni

nie tyle swoje instytucje, ile państwo polskie. W pierwszej kolejności, dotyczyć to powinno Rady Arktycznej (prace SCTF i wybrane grupy robocze), następnie zaś IASC, SAON, EPB.

Formą wsparcia – wykraczającą poza finansowanie udziału w spotkaniach, a pozwalającą na aktywność badawczą w ramach projektów realizowanych np. w grupach roboczych RA czy SAON – mogłoby być stworzenie w porozumieniu z MNiSW, NCN i NCBiR specjalnego funduszu grantowego. W ramach konkursów można by wspierać te projekty, które najpełniej wpisują się w kierunki prac np. grup roboczych lub wzmacniały polską obecność w projektach międzynarodowych opierających się na współfinansowaniu krajowym. Dyplomacja naukowa to także element dyplomacji publicznej, zatem współpraca MSZ z PKPol w zakresie promocji polskich badań, ich wyników (poszczególnych publikacji czy też periodyków) i potencjału współpracy powinna być zintensyfikowana. Okazją do jej prowadzenia mogą być wydarzenia typu *Arctic Circle*, jak też rozmowy dwustronne z partnerami zaangażowanymi naukowo w Arktyce, głównie z państw członkowskich oraz obserwatorów w Radzie Arktycznej.

Szczególną uwagę należy zwrócić na toczące się obecnie prace SCTF.⁸ Polska jako obserwator w RA nie ma możliwości bezpośredniego wpływu na ich kierunek, jednak mogłaby podjąć działania w celu adekwatnego odzwierciedlenia roli aktorów spoza regionu w przyszłym porozumieniu. Polska dyplomacja mogłaby wyjść z inicjatywą zorganizowania spotkań obserwatorów (państw i właściwych organizacji międzynarodowych), np. w tzw. formacie warszawskim, dotyczących tylko współpracy naukowej w Arktyce i propozycji diskutowanych na forum SCTF. Rezultaty tych spotkań mogłyby być następnie skonsultowane z wybranymi państwami arktycznymi (szczególnie z Norwegią i Kanadą, państwami najsilniej występującymi na forum SCTF w sprawie aktorów niearktycznych), organizacjami ludów rdzennych i finalnie przedstawione państwu pełniącemu rolę przewodniczącego RA. W ten sposób Polska mogłaby zająć ważne miejsce wśród państw obserwatorów, wnieść wkład w prace RA i jednocześnie zabezpieczyć swoje interesy na płaszczyźnie naukowej – w pierwszym rzędzie w celu osiągnięcia jak najpełniejszej swobody prowadzenia badań naukowych oraz obowiązywania jednolitych standardów ochrony środowiska odnoszących się do wszystkich prowadzonych w danym regionie badań naukowych.

Bibliografia

- Arctowski, Henryk (1931a): Polska a międzynarodowy rok polarny 1932–33. w: *Kosmos. Seria A. Rozprawy LV* za 1930.
- Arctowski, Henryk (1931b): W sprawie współpracy międzynarodowej w badaniach obszarów podbiegunowych. w: *Kosmos. Seria A. Rozprawy LV* za 1930.
- Dahlbäck, Björn., van der Wätt, Lize-Marié, Jagodziński, Kamil i Kankaanpää, Paula (red.) (2014): *European Arctic Initiatives Compendium. Preparatory Action, Strategic Environmental Impact Assessment of development of the Arctic*: Arctic Centre, University of Lapland.

⁸ Propozycja sformułowana przez P. Graczyka.

-
- EPB (2014): EU proposal on Polar Research Cooperation (EU-PolarNet). European Polar Board, dostępne na stronie internetowej: <http://www.europeanpolarboard.org/activities/scientific-initiatives/eu-proposal-on-polar-research-cooperation-eu-polarnet/> w dniu 2014-12-19.
- Graczyk, Piotr (2012): Poland and the Arctic: Between Science and Diplomacy. w: *Arctic Yearbook*, s. 139–155.
- Guterch, Aleksander (2010): Polskie badania polarne – potencjał intelektualny, instytucjonalny i osobowy, w: Refleksje nad stanem wybranych obszarów nauki w Polsce w ocenie Zespołów Integracyjnych i Integracyjno-Ekspertycznych PAN, red. Mieczysław Grabianowski. Warszawa, s. 615–693.
- IASC (2008): IASC Handbook, dostępne na stronie internetowej: http://www.iasc.info/files/IASC_Handbook.pdf.
- Machowski, Jacek (1995): Scientific activities in Svalbard in the light of the international legal status of the archipelago. w: *Polish Polar Journal* 16 (1–2), s. 13–35.
- PKPol (2014): Materiały informacyjne nt. PKPol.

6

Adam Stępień

Zmiany klimatyczne i ochrona środowiska

Arktyka jest współcześnie postrzegana jako jeden z głównych regulatorów globalnego klimatu oraz traktowana jako wskaźnik tempa i zakresu globalnych zmian klimatycznych (IPCC 2013). Z tego powodu zmiany klimatyczne w Arktyce i ich konsekwencje stały się obiektem zainteresowania nie tylko państw i społeczeństw arktycznych, ale też innych państw, takich jak Chiny i Indie (Chaturvedi 2012), organizacji międzynarodowych oraz organizacji pozarządowych, jak WWF czy Greenpeace (Greenpeace 2014; WWF). Wielu aktorów spoza regionu wykorzystuje zmiany klimatyczne jako argument legitymizujący ich zainteresowanie i obecność w regionie.

Poza wyzwaniem związanym ze zmianami klimatycznymi, na środowisko arktyczne mają wpływ zanieczyszczenia dalekiego zasięgu, w dużej mierze mające swoje źródło na południe od koła podbiegunowego, a także ta aktywność przemysłowa w regionie, której rozwój kształtują również aktorzy spoza regionu.

Z uwagi na globalny charakter zmian klimatu oraz zanieczyszczeń długiego zasięgu i ich następstw również Polska powinna być zainteresowana, aby w jej polityce wobec Arktyki zagadnienia te nie zostały pominięte. Jeżeli zwiększy się obecność polskich podmiotów gospodarczych w regionie, przestrzeganie przez nie wysokich standardów środowiskowych będzie istotnym elementem oceny polskiej obecności w tej części świata. Celem poniższego rozdziału jest przedstawienie istotnych informacji na temat aktualnej sytuacji oraz perspektyw jej rozwoju, jak też próba określenia roli Polski w zakresie arktycznej kooperacji związanej ze zmianami klimatycznymi i ochroną środowiska naturalnego.

6.1. Charakterystyka sytuacji

Arktyka jest w sposób szczególny narażona na zagrożenia środowiskowe, których źródła i przyczyny znajdują się poza jej granicami. Dotyczy to przede wszystkim zmian klimatycznych i zanieczyszczeń mających daleki zasięg geograficzny (ACIA 2004; SWIPA 2011; AMAP 1997, 2011). Z drugiej strony, środowisko naturalne jest narażone na lokalne źródła zanieczyszczeń i zagrożeń, które są przede wszystkim związane z projekta-

mi wydobywczymi i transportem. Dodatkowo, wpływ zmian klimatycznych i środowiskowych na gospodarkę, kulturę i tradycyjny sposób życia w regionach arktycznych nie może być analizowany w oderwaniu od ogólnych przemian społecznych i gospodarczych.

Zmiany klimatyczne w Arktyce

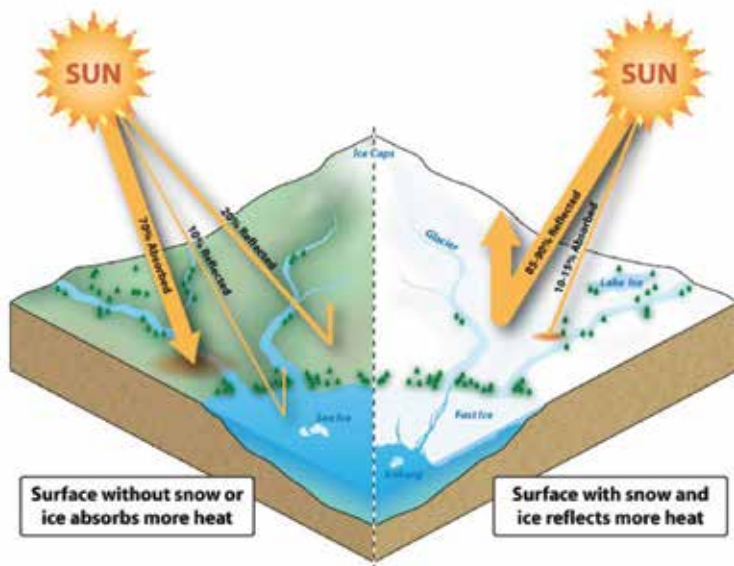
Zgodnie z ostatnim raportem IPCC (IPCC 2013), ocieplanie się globalnego klimatu jest „niewątpliwe”¹. Jak wskazują autorzy tego raportu, główną przyczyną ocieplenia jest przede wszystkim powodowany działalnością człowieka wzrost zawartości dwutlenku węgla w atmosferze.

Zmiany klimatu są obecnie określane jako największe wyzwanie dla Arktyki. Region jest szczególnie na nie narażony ze względu na proces „wzmocnienia arktycznego”, którego efektem jest dwukrotnie szybsze ocieplanie się Arktyki w porównaniu ze średnią światową (IPCC 2013; ACIA 2004). Zjawisko to jest rezultatem, między innymi, większej absorpcji energii słonecznej przez coraz mniej pokryte pokrywą śnieżną i lodową powierzchnie wód i lądów (mających tym samym wyższy współczynnik albedo²). Obecnie w analizie zmian klimatu coraz więcej uwagi poświęca się krótkotrwałym zanieczyszczeniom klimatycznym (zaliczają się do nich sadza, metan, ozon występujący w troposferze i związki HFC). Sadza (a przede wszystkim jej główny składnik – amorficzna postać węgla – *black carbon*), pochodząca ze źródeł znajdujących się tak wewnątrz, jak i na zewnątrz regionu, osadza się i zalega w atmosferze, zwiększając absorpcję energii słonecznej zarówno w atmosferze, jak i na powierzchniach pokrytych lodem i śniegiem (obniżając wartość albedo), co przyspiesza ich topnienie. Niedawne badania podkreśliły znaczącą rolę sadzy w zmianach klimatycznych, szczególnie w Arktyce (Bond i wsp. 2013).³

¹ Prawdopodobnie (ze średnią pewnością) lata 1983–2012 były najcieplejszymi dekadami na półkuli północnej od 1400 lat (IPCC 2013).

² Albedo jest parametrem określającym zdolność odbijania promieni przez daną powierzchnię (Flis 1999).

³ Warto też pamiętać, iż atmosfera arktyczna jest płytsza niż na obszarach bliżej równika, co powoduje, że ta sama ilość energii ogrzewa atmosferę nad biegunem północnym bardziej niż ma to miejsce w południowych szerokościach geograficznych (ACIA 2004). Elementem zwiększającym niepewność, a jednocześnie podkreślającym znaczenie regionów arktycznych dla stabilności światowego klimatu jest uwalnianie się gazów cieplarnianych (w tym także metanu) z obszarów pokrytych wcześniej wieczną zmarzliną, z dna oceanów, a także z wody morskiej. Proces ten może doprowadzić do przyspieszenia ocieplania się klimatu, ale ocena wpływu tych dodatkowych arktycznych emisji na światowy klimat jest obciążona dużą niepewnością wymagającą dalszych badań (SWIPA 2011; SWERUS-3 project 2014).



Ryc. 8. Albedo dla terenu z i bez pokrywy śnieżnej/lodowej.

Źródło: Community Collaborative Rain, Albedo, Hail and Snow Network, strona sieci, <http://www.cocorahs-albedo.org/about/>

Już obecnie widać wyraźne zmiany zachodzące tak w arktycznym środowisku lądowym, jak i wodnym, a charakteryzujące się szerokimi i głębokimi zmianami w kriosferze, hydrologii, siedliskach przyrodniczych, różnorodności biologicznej, jak też wpływem (tak korzystnym, jak i niekorzystnym) na sposób życia w regionie, zarówno ten tradycyjny, jak i współczesny (IPCC 2014). Zmiany klimatyczne zostały uznane za największe zagrożenie dla arktycznej różnorodności biologicznej w raporcie grupy roboczej CAFF z 2013 roku (Meltofte i wsp. 2013; CAFF 2013).

Najbardziej widocznym i najczęściej dyskutowanym efektem zmian klimatycznych jest zanik pokrywy lodowej na oceanie arktycznym. Szczególnie kolejne rekordy minimalnego zasięgu letniej (wrzesień) pokrywy lodowej w latach 2007 i 2012 (SWIPA 2011; IPCC 2013, 2014) przyciągnęły uwagę mediów, światowej opinii publicznej i decydentów (SADA 2014).

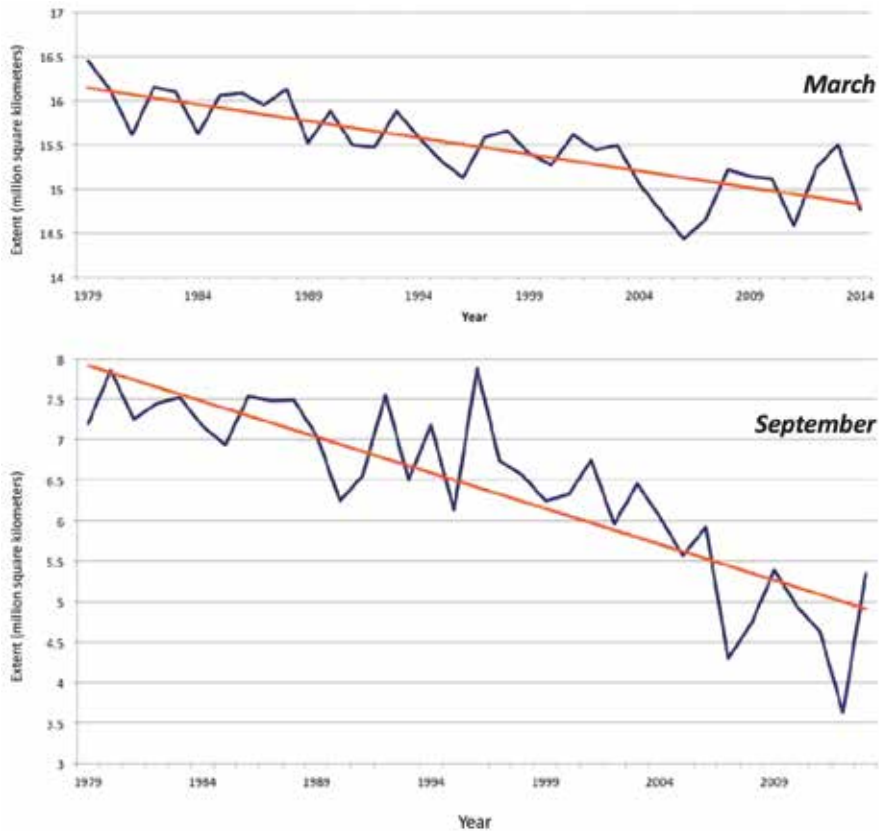
Jeżeli obecne tempo ocieplenia utrzyma się, istnieje spore prawdopodobieństwo, że w ciągu najbliższych 30 lat pokrywa lodowa na Oceanie Arktycznym w czasie lata zaniknie. Należy jednak pamiętać, że pokrywa lodowa w zimie będzie nadal obecna (IPCC 2014; ACIA 2004), co ma istotne znaczenie dla perspektyw arktycznego transportu morskiego czy poziomu ryzyka związanego z wydobywaniem ropy, gazu lub surowców mineralnych z dna morskiego (zob. Rozdz. 8 i 9). Z drugiej strony, dalsze ocieplenie się wód oceanicznych na Północy może mieć wpływ na migracje ławic ryb w obrębie wód nad szelfami kontynentalnymi (zob. Rozdz. 10).



Ryc. 9. Zasięg pokrywy lodowej na Oceanie Arktycznym. Wrzesień 2012 (ostatnie minimum) i średnia z lat 1981–2010;

Źródło: SADA 2014 na podstawie danych z US National Snow and Ice Data Center, 2013.

Dla mieszkańców regionu często istotniejsze – niż zmniejszanie się letniej pokrywy lodowej na Oceanie Arktycznym – są zmiany w pokrywie śnieżnej na lądzie i pokrywy lodowej na rzekach i jeziorach, co ma wpływ na turystykę, transport czy sposoby życia, takie jak hodowla reniferów lub rybołówstwo (zob. Rozdz. 7) (SADA 2014; Stepien i wsp. 2014). Zmiany te znajdują też odbicie w stanie siedlisk przyrodniczych oraz kondycji fauny i flory arktycznej (CAFF 2013).⁴



Ryc. 10. Średni zasięg pokrywy lodowej na Oceanie Arktycznym w latach 1979–2013.

Źródło: SADA 2014; Arctic Portal, za: US National Snow and Ice Data Center.

Ocieplająca się Arktyka ma wpływ na klimat Europy i Polski (SADA 2014; EEA 2004). Topnienie arktycznych lodowców oraz termalne rozszerzanie się wody w oceanach mają duże znaczenie dla przewidywanego podnoszenia się globalnego poziomu morza, co może stanowić zagrożenie dla europejskich wybrzeży (EEA 2004).⁵

⁴ W latach 1967–2012 zasięg arktycznej pokrywy śnieżnej w czerwcu zmniejszył się o 53% (SADA 2014).

⁵ Na przykład, lodowce na Grenlandii, w latach 2002–2012 traciły masę sześć razy szybciej niż w poprzedzającym dziesięcioleciu (IPCC 2013).

Zanieczyszczenia dalekiego zasięgu

Kwestia zanieczyszczeń dalekiego zasięgu jest jednym z pierwszych tematów, którymi zajmowała się w latach 90. Rada Arktyczna, co świadczy o szczególnym znaczeniu tego problemu dla regionu. Wysoko uprzemysłowione części świata na półkuli północnej – w tym w dużej mierze Europa – są istotnym źródłem zanieczyszczeń w Arktyce. Poza sadzą, która stanowi jeden z czynników warunkujących zmiany klimatyczne w Arktyce oraz ma negatywny wpływ na zdrowie człowieka (EEA 2013d; Arctic Council 2013a), można też wśród tego typu zanieczyszczeń wymienić dwutlenek siarki i tlenki azotu (mające wpływ na zakwaszanie wody morskiej), rtęć (AMAP 2011), ołów, a także trwale zanieczyszczenia organiczne (TZO). Do tych ostatnich zaliczają się, między innymi, heksachlorobenzen (HCH), polichlorowane bifenyle (PCB – istnieje ponad 200 różnych kongenerów), furan, lindan (*γ*-HCH), DDT, czy polibromowane uniepalniacze (BFR).

Wiele z tych zanieczyszczeń nie powstaje w regionach arktycznych, co znaczy, iż ich wysokie stężenia mierzone w regionie są w większości efektem transportu za pośrednictwem mas powietrza, prądów morskich, rzek, czy dryftu lodu morskiego (Węsławski 2012) z uprzemysłowionych regionów na południe od koła podbiegunowego (AMAP 1997). Zanieczyszczenia te pochodzą ze spalania paliw kopalnych, z wytwarzania i składowania produktów chemicznych i ich produktów ubocznych, środków owadobójczych (lindan), produkcji urządzeń elektrycznych i elektronicznych (BFR), a także górnictwa i obróbki metali (rtęć). Znaczna część tych związków chemicznych ma negatywny wpływ na zdrowie ludzi i zwierząt (AMAP 1997, 2014b). Szczególnie TZO, których stężenie w tkankach organizmów żywych rośnie ku górze łańcucha żywieniowego, są zagrożeniem dla zdrowia ludności rdzennej regionu, gdyż w arktycznej diecie znaczący udział ma pożywienie pochodzące z polowań lub takich źródeł, jak lokalne rybolówstwo czy wypas reniferów (Fenge i wsp. 2003).

Regionalne źródła zagrożeń środowiskowych w Arktyce

Dyskusja o zagrożeniach dla środowiska w Arktyce często koncentruje się na problemach mających źródło poza regionem, jednak wiele kwestii środowiskowych związanych jest z aktywnością ekonomiczną mającą miejsce w Arktyce, przede wszystkim z wydobyciem surowców naturalnych, infrastrukturą transportową, wytwórczością czy turystyką. Na obszarach morskich dotyczy to przede wszystkim wycieków ropy ze statków transportowych (włączając w to także wypuszczanie ropy ze statku w celach operacyjnych), również poważniejszych wycieków z tankowców oraz platform wiertniczych, jak też wycieków w następstwie wypadków. Emisje związków siarki i azotu w transporcie morskim mają udział w procesie zakwaszania wód morskich, co ma negatywny wpływ na środowisko morskie. Ruch statków po morzach arktycznych wiąże się również z takimi problemami, jak hałas czy wprowadzanie gatunków inwazyjnych do arktycznych ekosystemów morskich (PAME 2009).

W środowisku lądowym projekty infrastrukturalne lub górnicze mogą prowadzić do zanieczyszczeń, ale także fragmentacji ekosystemów i oddziaływać negatywnie na sposoby życia zależne od zdrowia tych ekosystemów, takie jak hodowla reniferów czy rybolówstwo (SADA 2014).

Do lokalnych źródeł zanieczyszczeń należy również dodać źródła materiałów promieniotwórczych (np. w regionie Nowej Ziemi i Półwyspu Kolskiego). Izotopy promieniotwórcze mogą również pochodzić spoza Arktyki (Węślawski 2012).

Struktury polityczno-regulacyjne istotne dla zmian klimatycznych i środowiskowych w Arktyce

Na poziomie międzynarodowym zmiany klimatyczne są przedmiotem negocjacji w ramach Ramowej Konwencji Klimatycznej z 1992 roku. Należy jednak podkreślić, iż pomimo znaczenia zmian klimatycznych dla Arktyki, region ten nie jest jednak w sposób szczególnie widoczny w negocjacjach i dyskusjach prowadzonych w ramach konwencji klimatycznej ONZ (Duyck 2012; UNFCCC 2012).

Sprawy istotne dla arktycznego środowiska naturalnego są jednak poruszane w ramach wielu innych procesów międzynarodowych, w których Polska bierze udział tak bezpośrednio, jak i przez swój wpływ na wspólne stanowiska Unii Europejskiej (w obszarach, gdzie Unia dzieli kompetencje z państwami członkowskimi – jednym z tych obszarów jest ochrona środowiska). Do takich konwencji i procesów zaliczają się:

- Konwencja o Różnorodności Biologicznej z 1992 roku; obecnie trwają prace nad przyszłą identyfikacją obszarów o szczególnym znaczeniu dla różnorodności biologicznej w wodach arktycznych (UNEP 2014);
- Konwencja o międzynarodowym handlu dzikimi zwierzętami i roślinami gatunków zagrożonych wyginięciem z 1973 roku; konferencja stron konwencji w 2013 roku zajmowała się np. kontrowersyjną kwestią wpisania niedźwiedzia polarnego do Załącznika I, co oznaczałoby zakaz handlu międzynarodowego;
- Międzynarodowa Komisja Wielorybnictwa (której Polska jest członkiem od 2009 roku);
- Konwencja sztokholmska w sprawie trwałych zanieczyszczeń organicznych z 2002 roku (patrz dalej) (ratyfikowana przez Polskę w 2009 roku), Konwencja geneńska (UNECE LRTAP) z 1979 roku w sprawie transgranicznego zanieczyszczenia powietrza na dalekie odległości (ratyfikowana przez Polskę w 1985 roku), wraz z Protokołem z Aarhus z 1998 roku w sprawie trwałych zanieczyszczeń organicznych (jak dotąd nieratyfikowanym przez Polskę);
- Konwencja z Minamata w sprawie rtęci z 2013 roku – jeszcze nie weszła w życie;
- Procesy negocjacyjne w ramach Międzynarodowej Organizacji Morskiej (więcej w Rozdz. 9); szczególnie w odniesieniu do zapisów tzw. Kodeksu Polarnego, a dokładniej części II-A odnoszącej się do ochrony środowiska morskiego, do Międzynarodowej konwencji o zapobieganiu zanieczyszczaniu morza przez statki (decyzja w MOM jest spodziewana w maju 2015 roku);
- Działania UE w obszarze zarządzania rybołówstwem na północnym Atlantyku (np. w ramach regionalnych organizacji ds. rybołówstwa takich jak NEAFC) i zainteresowanie Komisji Europejskiej krokami państw arktycznych odnośnie zarządzania rybołówstwem w basenie Oceanu Arktycznego (więcej w Rozdz. 10).

Rada Arktyczna podjęła szereg inicjatyw zmierzających do oceny efektów zmian klimatu; chodzi tu przede wszystkim o raporty Ocena Oddziaływania Zmian Klimatu w Ark-

tyce (ACIA 2004) oraz Śnieg, Woda, Lód i Wieczna Zmarzlina w Arktyce (SWIPA 2011), a z drugiej strony ocenę zdolności adaptacyjnych i promowanie działań na rzecz adaptacji – obecnie wdrażany projekt AACA – Działania Adaptacyjne dla Zmieniającej się Arktyki (AMAP 2014a). Rada Arktyczna jest jednak praktycznie niewidoczna na forach międzynarodowych zajmujących się zmianami klimatu (Duyck 2012).

Należy podkreślić, że główny ciężar odpowiedzialności za ochronę arktycznego środowiska naturalnego i wspieranie lokalnej i narodowej zdolności adaptacyjnej spoczywa na państwach arktycznych i administracji lokalnej w regionie.

6.2. Rola i zaangażowanie Polski: przykłady obecności i aktywności

Na szeroko pojętą obecność Polski w regionach arktycznych w obszarze zmian klimatycznych i środowiska naturalnego składają się wymiar naukowy, negatywne oddziaływanie polskiego przemysłu na środowisko arktyczne, a także działania Polski na forum Rady Arktycznej, Unii Europejskiej i na forach międzynarodowych istotnych z punktu widzenia arktycznego środowiska naturalnego.

Wiceminister Jan Borkowski podczas spotkania wiceministrów spraw zagranicznych państw arktycznych w Kopenhadze w 2010 roku (Grzela 2014, s. 158) oraz wiceminister Maciej Szpunar, podsekretarz stanu w MSZ, w wystąpieniu wygłoszonym w 2011 roku, wymienili „działanie na rzecz ochrony środowiska naturalnego Arktyki oraz zminimalizowania negatywnych efektów przyspieszonego ocieplenia klimatu w regionie” jako jedną z „najważniejszych kwestii[i] wokół których koncentrować się będzie w najbliższych latach polska polityka arktyczna” (Szpunar 2011).

Polska aktywność naukowa w regionie ma istotny wpływ na poszerzanie wiedzy o mechanizmach zmian klimatycznych w Arktyce, transporcie zanieczyszczeń, skali zmian zachodzących w środowisku arktycznym, a także dostarcza informacje o arktycznej różnorodności biologicznej.⁶ Badania prowadzone na stacji Hornsund oraz podczas rejsów polskich statków badawczych („Oceania” i „Horyzont II”) mają zatem tutaj istotne znaczenie. Rezultatem tych badań są długie i kompleksowe serie danych (Międzyresortowy Zespół do spraw Polityki Morskiej 2014), a całoroczna praca stacji badawczej umożliwia stały monitoring środowiska naturalnego. Do tego można doliczyć polski udział w takich przedsięwzięciach, jak konsorcjum europejskiej infrastruktury badawczej Euro-Argo w europejskiej części Arktyki. Są to elementy stanowiące istotny wkład Polski do lepszego zrozumienia przemian i procesów zachodzących w regionie (Graczyk 2012) (zob. Rozdz. 5).

Za stan arktycznego środowiska naturalnego Polska ponosi współodpowiedzialność proporcjonalną do swoich emisji gazów cieplarnianych (w 2012 ok 0,9% światowych emisji (Trends in Global CO₂ Emissions Report 2013; UNFCCC 2012)) i zanieczyszczeń.

Dokładne określenie udziału Polski w emisjach różnego rodzaju zanieczyszczeń docierających do Arktyki nie jest możliwe. Czym bliżej Arktyki znajduje się źródło, tym

⁶ Np. czasopismo naukowe *Polish Polar Research*, <http://www.polish.polar.pan.pl/>

większe jest prawdopodobieństwo, że część powstałych zanieczyszczeń zostanie przetransportowana do regionów arktycznych. Z tego powodu Europa jest znaczącym źródłem zanieczyszczeń napływających do Arktyki. Na przykład, za raportem *Arctic Footprint and Policy Assessment* (Cavalieri i wsp. 2010), 59% sadzy transportowanej do Arktyki spoza regionu pochodzi z kontynentu europejskiego (Travnikov 2005). Cały kontynent europejski jest także odpowiedzialny odpowiednio za:

- 35% HCB (polskie emisje w 2011 roku: 12,63 kg (Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami 2013) w porównaniu z EU-27 ogółem: 228 kg (EEA 2013c));
- 41% PCB-28, 32% PCB-118, 57% PCB-153 (polskie emisje PCB ogółem 724,6 kg w 2011 roku w porównaniu z EU-27: 3231 kg);
- 19% γ -HCH, 17% BFR;
- 59% dwutlenku siarki, 25% tlenków azotu. Polskie ogólne emisje SO₂ wynosiły w 2011 910,045 kt (w porównaniu z 4576,26 kt dla UE-28 i 7338,21 kt dla 33 państw Europejskiej Agencji Środowiska – dane z roku 2011), a tlenków azotu 850,745 kt Ca (Cavalieri i wsp. 2010; KOBIZE 2013);
- 22% rtęci (której obecnie poświęca się wiele uwagi) obecnej w środowisku arktycznym z powodu transportu dalekiego zasięgu (Cavalieri i wsp. 2010). Polska jest jednym z głównych źródeł rtęci w Europie (do tego położonym w północnej części kontynentu), przede wszystkim ze względu na znaczący udział spalania węgla brunatnego i kamiennego w energetyce (Panasiuk i wsp. 2013). W 2011 roku polskie emisje rtęci wyniosły 10020,1 kg. Dla porównania: EU-28 razem z Norwegią, Szwajcarią i Lichtensteinem, bez Luksemburga: 81100 kg (EEA 2013b; AMAP/UNEP 2013). Należy jednak także zauważyć (i podkreślić w relacjach z partnerami w Arktyce), że spadek polskich emisji w latach 1990–2011 wyniósł prawie 70% (przy średniej 66% dla EU-28 z Norwegią, Szwajcarią i Lichtensteinem, bez Luksemburga (EEA 2013a).

Polska ma istotny wpływ na międzynarodowe negocjacje klimatyczne, głównie za sprawą siły polskiego głosu w kształtowaniu polityki klimatycznej i energetycznej Unii Europejskiej (Skovgaard 2013). Polska uczestniczy także w procesach negocjacyjnych w ramach Konwencji Sztokholmskiej z 2002 roku w sprawie trwałych zanieczyszczeń organicznych (TZO) i brała udział w przygotowaniu czekającej na wejście w życie Konwencji z Minamata w sprawie rtęci z 2013 roku (UNEP 2013).

Obecnie nie koordynuje się w sposób zinstytucjonalizowany aktywności polskich badaczy w ramach grup roboczych Rady Arktycznej (Graczyk 2012), co przez wiele lat manifestowało się m.in. w bardzo ograniczonym zakresie ich zaangażowania i wpływu na powstające raporty RA (Kankaanpää 2012). W ostatnich latach sytuacja ta zaczyna się nieznacznie poprawiać, gdyż polscy badacze stopniowo włączają się w prace grup roboczych – CAFF, AMAP⁷ i PAME. Grupy robocze mają znaczący wkład w ocenę zmian klimatycznych i ich efektów czy ogólnej kondycji środowiska naturalnego w regionie. Zdarza się, iż polscy uczeni biorą też bezpośredni udział w pracach nad niektórymi raportami Rady Arktycznej, np. eksperci z Instytutu Oceanologii PAN wnieśli wkład w prace nad ostatnim raportem grupy roboczej CAFF *Arctic Biodiversity Assessment* z 2013 roku

⁷ Włączając w to grupę roboczą ds. toksykologii środowiska.

jako recenzenci i autorzy (Meltofte i wsp. 2013). Obecnie także przynajmniej jeden ekspert PAN jest zaangażowany w projekt AACA. Dla porównania, w opublikowanym dziesięć lat temu raporcie ACIA zabrakło polskich autorów, co kontrastowało z aktywnym udziałem ekspertów z Niemiec, Holandii czy Czech (ACIA 2004).

6.3. Scenariusze zmiany w perspektywie 2030

Analiza częściowo opiera się na wstępnych scenariuszach opracowanych na potrzeby raportu *EU Arctic Footprint and Policy Assessment* (Cavalieri i wsp. 2010),⁸ gdzie głównymi zmiennymi były dotkliwość zmian klimatyczne i jakość zarządzania w regionie. W niniejszej ekspertyzie za czynniki kluczowe w kontekście zmian klimatycznych i środowiskowych zachodzących w Arktyce uznano:

- 1) tempo zmian klimatu łącznie z dotkliwością ich efektów w regionie;⁹
- 2) skumulowaną zdolność adaptacyjną w regionie (od lokalnej/wspólnotowej do regionalno-międzynarodowej).

Do głównych czynników niepewności zaliczono:

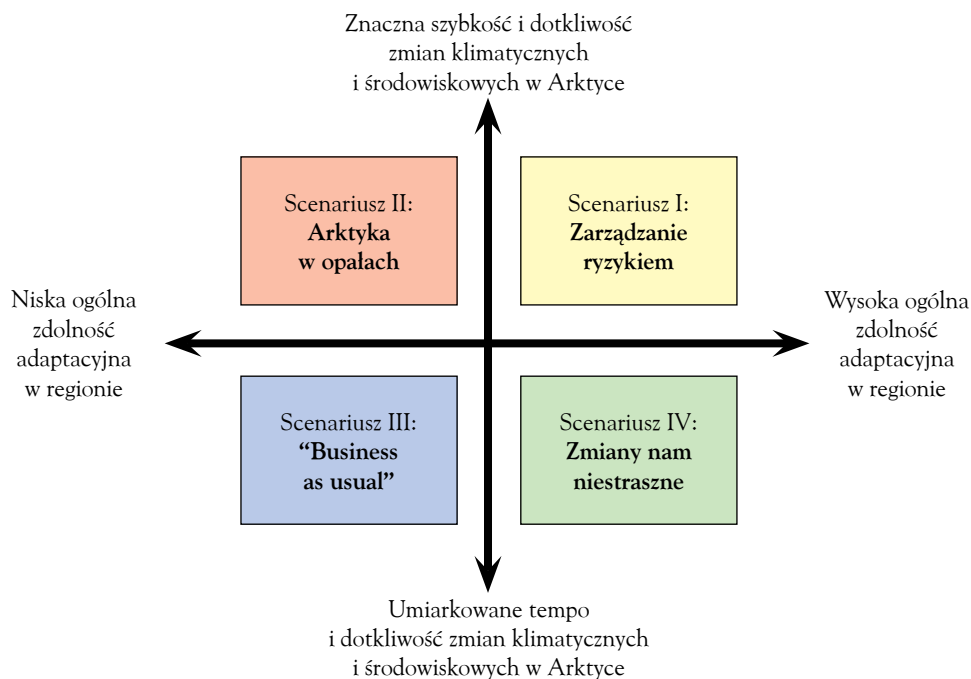
- dotkliwość skutków zmian klimatycznych w regionie;
- zakres ograniczenia emisji gazów cieplarnianych;
- zdolność adaptacyjną w regionie;
- wzrost aktywności wydobywczej (surowce energetyczne i mineralne) i powiązany z tą aktywnością rozwój transportu morskiego (patrz Rozdz. 8 i 9);
- globalną sytuację gospodarczą;
- postęp w dziedzinie technologii zmniejszających negatywny wpływ działalności gospodarczej na środowisko naturalne.

Drugim czynnikiem kluczowym – jeżeli chodzi o zmiany środowiskowe – jest tzw. *zdolność adaptacyjna*. Odnosi się ona do aktorów lokalnych (przedsiębiorstw, władz lokalnych, ludów rdzennych), regionalnych, narodowych, a także forów współpracy międzynarodowej w regionie. W tej chwili ocena zdolności adaptacyjnej w regionie na każdym z poziomów analizy jest sporym wyzwaniem. Z jednej strony uważa się, że wiele podmiotów ma bardzo dużą zdolność do dostosowania się do zmieniających się warunków ze

⁸ Autor tego rozdziału brał udział w warsztatach scenariuszowych w ramach projektu *EU Arctic Footprint and Policy Assessment* w 2010 roku.

⁹ Jak wspomniano, zmiany klimatyczne nie są jedynym zagrożeniem dla środowiska naturalnego w Arktyce. Obecnie poziom zanieczyszczeń dalekiego zasięgu wydaje się być relatywnie stabilny, a zanieczyszczenia lokalne zależą od konkretnego miejsca i w związku z niewielkim prawdopodobieństwem nagłego wzrostu działalności wydobywczej i transportowej (SADA 2014) raczej nie spodziewamy się szybkiego podwyższenia poziomu zanieczyszczeń lokalnych w perspektywie do 2030 roku. Z tego powodu, zmiany klimatyczne, a dokładnie ich konkretne skutki w regionie, uznane zostały za główny czynnik niepewności. W perspektywie do 2030 roku różnice między poszczególnymi scenariuszami przygotowanymi przez IPCC nie są znaczące (IPCC 2013), jednak nawet mniejsze różnice na poziomie globalnym mogą przejawiać się w sposób doniosły w kontekście arktycznym.

względu na historycznie duży zakres zmian środowiskowych i ogólnie trudne warunki funkcjonowania w surowym klimacie regionu (Stepień i wsp. 2014; Forbes i wsp. 2009). Z drugiej strony, arktyczne środowisko naturalne i sposoby życia zależne od stanu tego środowiska są określane jako szczególnie podatne na negatywne zmiany, chociażby ze względu na krótkie łańcuchy żywniowe czy zależność populacji zwierząt i roślin od konkretnych siedlisk (CAFF 2013). Zdolność adaptacyjna jest także właściwością bardzo dynamiczną i zmienną w czasie (Stepień i wsp. 2014). Co więcej, jest ona wypadkową bardzo wielu czynników, w tym polityki państw arktycznych, sytuacji gospodarczej lub natężenia różnorodnych form presji na środowisko naturalne. Dlatego też ogólną zdolność adaptacyjną w regionie można uznać za czynnik wysokiego stopnia niepewności.



Ryc. 11. Scenariusze zmian klimatycznych i środowiskowych w Arktyce

Scenariusz I: Zarządzanie ryzykiem

Zmiany środowiskowe są znaczące, ale zostały wprowadzone mechanizmy, dzięki którym podmioty w regionie – od hodowców reniferów i małych przedsiębiorstw do rządów narodowych – są w stanie radzić sobie nawet z poważnymi zmianami. Postęp technologiczny, w tym nakłady na badania i rozwój, także przyczyniają się do udanej adaptacji. Częścią dostosowywania się do zmieniającego się klimatu jest ograniczenie różnorodnych presji na środowisko naturalne, związanych między innymi z działalnością gospodarczą. Nawet przy wysokim poziomie zdolności adaptacyjnej, możliwe jest jednak jedynie ograniczenie negatywnych skutków zmian klimatycznych dla arktycznych ekosystemów i różnorodności biologicznej.

W sferze działalności gospodarczej, szybki postęp zmian klimatycznych prowadzi przede wszystkim do większego niż przewidywany wzrostu natężenia transportu morskiego (inne obszary działalności gospodarczej są – według raportu SADA z 2014 roku – w małym stopniu zależne od zmian klimatycznych), ale państwa arktyczne i armatorzy są wystarczająco przygotowani administracyjnie i infrastrukturalnie, więc nie dochodzi do nadmiernego zwiększenia liczby wypadków i wycieków (SADA 2014).

Scenariusz II: Arktyka w opalach

Mała zdolność adaptacyjna i ograniczone działania różnych podmiotów skutkują szybko postępującą degradacją ekosystemów. Sposoby życia mocno zależne od środowiska naturalnego i powiązane z nimi kultury – szczególnie ludów rdzennych – znajdują się pod dużą presją, a nie zostały wypracowane odpowiednie technologie i mechanizmy (finansowe, administracyjne, gospodarcze) przeciwdziałania pogarszaniu się warunków funkcjonowania w zmieniającej się rzeczywistości. Niekiedy – np. w przypadku hodowców reniferów w niektórych regionach Syberii czy narażonych na zmiany klimatyczne społeczności inuickich – zmiany przybierają charakter katastrofalny. Różne formy działalności gospodarczej – wykorzystujące nowe możliwości i zainteresowanie regionem ze względu na zmiany środowiskowe – są w niewystarczającym zakresie objęte regulacjami.

Scenariusz III: „Business as usual”

Umiarkowane zmiany oraz średnia zdolność adaptacyjna środowiska naturalnego, brak właściwych działania państw i innych podmiotów w kierunku ochrony środowiska arktycznego lub niewystarczalność takich działań oznaczają w dużej mierze kontynuację obecnych tendencji, czyli pojawianie się pierwszych strategii i planów adaptacji przy braku praktycznych działań. Zmiany klimatyczne i środowiskowe są widoczne, ale nie stanowią jeszcze wyraźnego zagrożenia dla funkcjonowania ekosystemów, co skutkuje ograniczonymi bodźcami motywacyjnymi do podjęcia działań.

Scenariusz IV: Zmiany nam niestraszne

Umiarkowane tempo zmian w oraz duża zdolność do adaptacji, tak środowiska naturalnego, jak i działalności człowieka, pozwalają na znaczące wyhamowanie pogarszania się stanu ekosystemów. Region jest dobrze przygotowany na bardziej znaczące zmiany spodziewane w następnych dekadach. Także ograniczony zakres rozwoju działalności gospodarczej w Arktyce sprzyja kontroli ryzyka i dynamiki regionalnych antropogenicznych uwarunkowań zmian klimatu.

6.4. Wnioski dla Polski

Uwzględniając fakt, iż ochrona środowiska arktycznego, a także zmiany klimatu są jednymi z najistotniejszych zagadnień poruszanych w ramach współpracy arktycznej, powinny one także znaleźć odzwierciedlenie w priorytetach polskiej polityki arktycznej.

Możliwości działań Polski w tym zakresie wiążą się w dużej mierze z oddziaływaniem Polski na politykę klimatyczną i energetyczną Unii Europejskiej. UE, wcześniej postrze-

gana jako lider w obszarze polityki klimatycznej i jeden z najbardziej progresywnych aktorów w negocjacjach klimatycznych, jest obecnie krytykowana za niski poziom ambicji polityki klimatycznej (Creutzig i wsp. 2014). Na tle kryzysu finansowego i gospodarczego, jaki dotknął UE po roku 2008, takie kraje, jak Polska, których system energetyczny opiera się na węglu, często są obarczane odpowiedzialnością za takie tendencje w polityce UE. Chociaż polska polityka klimatyczna i polskie stanowiska negocjacyjne w UE mają swoje uzasadnienie w świetle bezpieczeństwa energetycznego kraju, ma to negatywny wpływ na postrzeganie Polski (przynajmniej w oczach niektórych aktorów) w kontekście jej zaangażowania w regionie, gdzie zmiany klimatyczne są postrzegane jako najważniejszy czynnik wpływający na transformację środowiskową.

Raport *Strategic Assessment of Development of the Arctic* rekomenduje Unii Europejskiej, aby w negocjacjach klimatycznych podniosła sprawy arktyczne, chociażby w kwestii uwzględnienia zmian zachodzących w Arktyce, w międzynarodowych celach klimatycznych (SADA 2014). Polska, jako członek UE, państwo trzykrotnie przewodniczące obradom konferencji stron ramowej konwencji klimatycznej i obserwator w Radzie Arktycznej, potencjalnie może odegrać tutaj konstruktywną rolę. Będzie to jednak zależało od decyzji politycznych, w których podjęciu pomoc może współpraca między środowiskiem naukowym, osobami zajmującymi się polską polityką arktyczną oraz osobami kierującymi dyskusją o polskiej polityce klimatycznej i energetycznej.

Dodatkowo, Polska mogłaby próbować pokazać swoje działania i osiągnięcia podejmowane w sferze zmniejszania emisji dwutlenku węgla, rtęci, zanieczyszczeń organicznych i innych jako wkład w poprawę jakości środowiska arktycznego. Zrozumienie, ocena i świadome niwelowanie własnego negatywnego wpływu na środowisko arktyczne mogą być prezentowane jako postawa cechująca się dużą odpowiedzialnością.¹⁰

W obszarze trwałych zanieczyszczeń organicznych (TZO), jedną z możliwości jest aktywne włączenie się w procesy międzynarodowe i regionalne mające na celu ocenę i ograniczenie emisji. Od 2009 roku Polska jest stroną Konwencji Sztokholmskiej w sprawie TZO (Konwencja Sztokholmska) i wdraża zgodnie z prawodawstwem unijnym (Rozporządzenie WE nr 850/2004) działania badawcze i edukacyjne oraz prowadzi monitoring (Michalik i wsp. 2010). Warto, by Polska była także aktywnym partnerem w dyskusjach nad dodawaniem nowych związków do wykazu Konwencji Sztokholmskiej: w kontekście arktycznym należy poświęcić tutaj szczególną uwagę związkom wyszczególnionym przez arktyczne rządy i innych aktorów (znaczącą aktywność wykazuje w tym obszarze np. Okolopólna Rada Inuitów) (Koivurova i wsp. 2015). Polska powinna rozważyć ratyfikację Protokołu z Aarhus (w sprawie TZO) do Konwencji genewskiej w sprawie transgranicznego zanieczyszczania powietrza na dalekie odległości, pomimo relatywnie mniejszego znaczenia tego instrumentu w świetle ratyfikacji przez Polskę Konwencji sztokholmskiej w sprawie TZO.

Ważnym krokiem w kierunku wykazania odpowiedzialności za region byłoby także ratyfikowanie przez Polskę Konwencji z Minamata w sprawie rtęci. Można – z uwagi na fakt, iż jest istotnym źródłem emisji rtęci w Europie – żałować, że Polska nie była włączona

¹⁰ Nawiązując do strategii przyjętą przez Komisję Europejską przy zamówieniu raportu *EU Arctic Footprint and Policy Assessment* (www.arcticfootprint.eu).

w prace AMAP nad raportami na temat rtęci (AMAP 2011; AMAP/UNEP 2013), gdyż stanowiły one najważniejszy wkład Rady Arktycznej do negocjacji nad Konwencją z Minamata. Odnośnie krótkotrwałych zanieczyszczeń klimatycznych, należy wskazać, że jeżeli Rada Arktyczna poczyni dalsze kroki w kierunku przeciwdziałania emisjom sadzy (*black carbon*), metanu i innych krótkotrwałych zanieczyszczeń klimatycznych, a obserwatorzy będą zaproszeni do tych prac, to Polska powinna włączyć się aktywnie w te prace, szczególnie na poziomie monitoringu i wypracowywania rekomendacji. Szczególnie, że Polska od 2013 roku jest członkiem Koalicji na Rzecz Klimatu i Czystego Powietrza (CCAC 2014), której celem jest ograniczenie emisji tych zanieczyszczeń.

Zespół zadaniowy Rady Arktycznej (*Arctic Council Task Force on Short-Lived Climate Forcers*) zaproponował w rekomendacjach z 2013 roku (Arctic Council 2013a), by państwa arktyczne poprzez współpracę z państwami obserwatorami w Radzie przedstawiły wspólne stanowisko lub przekaz co do celów redukcji sadzy i metanu. Zespół zadaniowy proponuje też Radzie, by zachęciła obserwatorów do wzmocnienia monitoringu sadzy i redukcji jej emisji. Trudno w tej chwili stwierdzić, jak i czy w ogóle powyższe rekomendacje odnoszące się do obserwatorów w Radzie Arktycznej będą wdrażane. Podczas spotkania ministerialnego Rady Arktycznej w Kirunie powołano do życia Zespół zadaniowy do działań w sprawie sadzy i metanu (Arctic Council 2013b), który obecnie kończy prace. Jeżeli Rada Arktyczna podejmie w przyszłości dalsze działania, wkład polskich przedstawicieli w prace Rady byłby korzystny tak dla Polski, jak i Rady Arktycznej.

Wkład polskiego środowiska naukowego jest jednym z najważniejszych elementów polskiej obecności w obszarze arktycznych zmian klimatycznych i środowiska naturalnego. Dlatego też bardzo ważne jest zapewnienie stałego dyplomatycznego, logistycznego i finansowego wsparcia dla polskich badań naukowych oraz nagłaśniania polskich osiągnięć i rezultatów badań na arenie międzynarodowej. Istotne jest w tym kontekście promowanie udziału polskich ekspertów np. w pracach nad raportami Rady Arktycznej.

Jeżeli tempo zmian klimatycznych będzie odpowiadać bardziej dramatycznym scenariuszom IPCC odpowiadającym wysokim stężeniom CO₂ w atmosferze (IPCC 2013), możemy spodziewać się rosnącego światowego zainteresowania badaniami nad klimatem arktycznym, co powinno mieć odbicie także w aktywności polskiej nauki w regionie, jej priorytetach, finansowaniu i dostępie do finansowania międzynarodowego.

Od zdolności dostosowania się wielu aktorów arktycznych do następstw zmian klimatu w dużej mierze zależeć będą zarówno przyszłe miejsce, jak i warunki funkcjonowania aktorów drugoplanowych w regionie (do których zalicza się Polska, tak jeżeli chodzi o przedsiębiorstwa, instytucje naukowe, czy dyplomację). Jeżeli zmianom klimatycznym będzie towarzyszyć niski poziom zdolności adaptacyjnej w regionie, skutkując trudnościami na różnych poziomach zarządzania regionem, to z jednej strony może to prowadzić do tworzenia barier w prowadzeniu działalności przez aktorów drugoplanowych, z drugiej jednak, może jednocześnie stworzyć przestrzeń dla badań i działalności oferującej innowacyjne projekty, rozwiązania i technologie (co oznaczać może szansę dla polskich instytucji i przedsiębiorstw).

Warto też pamiętać, np. w kontekście inicjatywy Ministerstwa Gospodarki *GoArctic*, iż działalność polskich przedsiębiorstw w regionie (i generalnie w państwach arktycznych) i standardy, jakich te przedsiębiorstwa przestrzegają, będą miały wpływ na postrzeganie

Polski i polskich podmiotów gospodarczych przez aktorów arktycznych. Zachęcając do aktywności w regionie, polski rząd powinien także prowadzić z firmami wydobywczymi i transportowymi (czy w przyszłości w być może również w obszarze rybołówstwa) dialog w kwestiach ochrony środowiska arktycznego, aby zachęcać do przestrzegania najwyższych standardów. W dłuższej perspektywie, zakładając rosnącą aktywność polskiego przemysłu w regionach arktycznych, przestrzeganie wysokich standardów będzie miało istotne znaczenie dla promowania polskiej obecności w regionie.¹¹

Bibliografia

- ACIA (2004): Arctic Climate Impact Assessment. Cambridge University Press, dostępne na stronie internetowej: <http://www.amap.no/documents/download/1057>.
- AMAP (1997): Arctic pollution issues. A state of the Arctic environment report. Oslo: AMAP.
- AMAP (2011): AMAP Assessment 2011: Mercury in the Arctic. Oslo, Norway: Arctic Monitoring and Assessment Programme.
- AMAP (2014a): Adaptation Actions for a Changing Arctic (Part C), dostępne na stronie internetowej: <http://www.amap.no/adaptation-actions-for-a-changing-arctic-part-c> w dniu 2015-01-05.
- AMAP (2014b): Trends in Stockholm Convention Persistent Organic Pollutants (POPs) in Arctic Air, Human media and Biota. AMAP Technical Report to the Stockholm Convention. Oslo. Arctic Monitoring and Assessment Programme (AMAP Technical Report, 7(2014)).
- AMAP/UNEP (2013): Technical Background Report for the Global Mercury Assessment 2013. Arctic Monitoring and Assessment Programme, Oslo, Norway/UNEP Chemicals Branch, Geneva, Switzerland, dostępne na stronie internetowej: <http://www.amap.no/documents/download/1265>.
- Arctic Council (2013a): Recommendations to Reduce Black Carbon and Methane Emissions to Slow Arctic Climate Change. Arctic Council Task Force on Short-Lived Climate Forcers, dostępne na stronie internetowej: <http://www.arctic-council.org/index.php/en/document-archive/category/447-slcfc-tf?download=1764:task-force-on-short-lived-climate-forcers-final-summary-report-english>.
- Arctic Council (2013b): The Task Force for Action on Black Carbon and Methane, dostępne na stronie internetowej: <http://www.arctic-council.org/index.php/en/resources/news-and-press/news-archive/782-the-task-force-for-action-on-black-carbon-and-methane>.
- Bond, T. C.; Doherty, S. J.; Fahey, D. W.; Forster, P. M.; Berntsen, T.; DeAngelo, B. J. i wsp. (2013): Bounding the role of black carbon in the climate system: A scientific assessment. w: *J. Geophys. Res. Atmos.* 118 (11), s. 5380–5552. DOI: 10.1002/jgrd.50171.
- CAFF (2013): Arctic biodiversity assessment. Report for policy makers.
- Cavalieri, Sandra; McGlynn, Emily; Stoessel, Susanah; Stuke, Franziska; Bruckner, Martin; Polzin, Christine i wsp. (2010): EU Arctic Footprint and Policy Assessment. Final Report. Ecologic Institute, dostępne na stronie internetowej: http://arctic-footprint.eu/sites/default/files/AFFPA_Final_Report.pdf w dniu 2014-12-15.

¹¹ Przykłady firm krytykowanych za niewystarczające standardy prowadzenia działalności z jednej strony, a także firm, np. górniczych, przywiązujących wielką wagę do reputacji w regionie odnośnie środowiska arktycznego, pokazują, że w regionach arktycznych reputacja firm i krajów w kwestii ochrony środowiska i przestrzeganiu najwyższych standardów (w tym standardów społecznej odpowiedzialności biznesu) ma istotne znaczenie w perspektywie rozwijania aktywności.

- CCAC (2014): Climate and Clean Air Coalition to Reduce Short-Lived Climate Pollutants, dostępne na stronie internetowej: <http://www.ccacoalition.org/> w dniu 2014–12–17.
- Chaturvedi, Sanjay (2012): Geopolitical Transformation: “Rising” Asia and the Future of the Arctic Council, w: The Arctic Council: Its Place in the Future of the Arctic Governance, red. Thomas S. Axworthy, Timo Koivurova i Waliul Hasanat, s. 225–260, dostępne na stronie internetowej: http://gordonfoundation.ca/sites/default/files/publications/The%20Arctic%20Council_FULLL.pdf.
- Creutzig, Felix; Hedahl, Marcus; Rydge, James; Szulecki, Kacper (2014): Challenging the European Climate Debate: Can Universal Climate Justice and Economics be Reconciled with Particularistic Politics? w: *Glob Policy* 5, s. 6–14. DOI: 10.1111/1758-5899.12156.
- Duyck, Sébastien (2012): Which Canary in the Coalmine? The Arctic in the International Climate Change Regime. w: *The Yearbook of Polar Law* 4, s. 583–617.
- EEA (2004): Arctic environment: European perspectives. Why should Europe care? II. European Environment Agency. Copenhagen (Environmental issue report, 38), dostępne na stronie internetowej: http://www.eea.europa.eu/publications/environmental_issue_report_2004_38/at_download/file.
- EEA (2013a): Change in mercury emissions, dostępne na stronie internetowej: http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/daviz/change-in-mercury-emissions#tab-chart_1.
- EEA (2013b): Emission trends of heavy metals, dostępne na stronie internetowej: http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/daviz/emission-trends-of-heavy-metals#tab-chart_1 w dniu 2014–12–08.
- EEA (2013c): European Union emission inventory report 1990–2011 under the UNECE Convention on Long-range Transboundary Air Pollution (LRTAP), dostępne na stronie internetowej: http://webdab1.umweltbundesamt.at/download/submissions2013/EC_IIR2013.zip?cgiproxy_skip=1.
- EEA (2013d): Status of black carbon monitoring in ambient air in Europe. Luxembourg: Publications Office (Technical report / EEA, 18/2013).
- Fenge, T.; Downie, D. L.; Inuit Circumpolar Conference (2003): Northern Lights Against POPs: Combatting Toxic Threats in the Arctic: MQUP, dostępne na stronie internetowej: <https://books.google.pl/books?id=NZM0svnr1sEC>.
- Flis, Jan (1999): Terminy geograficzne. Wyd. 11. Warszawa: Wydawnictwa Szkolne i Pedagogiczne.
- Forbes, Bruce C.; Stammer, Florian; Kumpula, Timo; Meschtyb, Nina; Pajunen, Anu; Kaarlejärvi, Elina (2009): High resilience in the Yamal-Nenets social-ecological system, West Siberian Arctic, Russia. w: *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America* 106 (52), s. 22041–22048. DOI: 10.1073/pnas.0908286106.
- Graczyk, Piotr (2012): Poland and the Arctic: Between Science and Diplomacy. w: *Arctic Yearbook*, s. 139–155.
- Greenpeace (2014): Save the Arctic, dostępne na stronie internetowej: <http://www.greenpeace.org/usa/en/campaigns/Save-the-Arctic/> w dniu 2015–01–10.
- Grzela, Joanna (2014): Rola i miejsce Arktyki w polityce zagranicznej Polski, w: *Północ w stosunkach międzynarodowych*, red. Magdalena Tomala. Kielce: Wydawnictwo UJK, s. 135–170.
- IPCC (2013): Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Working Group I Contribution to the IPCC Fifth Assessment Report. Cambridge: Cambridge University Press, dostępne na stronie internetowej: <http://www.ipcc.ch/report/ar5/wg1/>.
- IPCC (2014): Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part B: Regional Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge University Press. Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, dostępne na stronie internetowej: http://ipcc-wg2.gov/AR5/images/uploads/WGIIAR5-PartB_FINAL.pdf.

- Kankaanpää, Paula (2012): Knowledge Structures of the Arctic Council: For sustainable development, w: *The Arctic Council: Its Place in the Future of the Arctic Governance*, red. Thomas S. Axworthy, Timo Koivurova i Waliul Hasanat, s. 84–112.
- KOBIZE (2013): KRAJOWY BILANS EMISJI SO₂, NO_x, CO, NH₃, NMLZO, pyłów, metali ciężkich i TZO ZA LATA 2010-2011 W UKŁADZIE KLASYFIKA CJI SNAP RAPORT SYNTETYCZNY. Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami, dostępne na stronie internetowej: http://www.kobize.pl/materialy/Inwentaryzacje_krajowe/2013/Bilans_emisji-raport_syntetyczny_%202011.pdf.
- Koivurova, Timo; Kankaanpää, Paula; Stępień, Adam (2015): Innovative Environmental Protection: Lessons from the Arctic. w: *Journal of Environmental Law*. DOI: 10.1093/jel/equ037.
- Konwencja Sztokholmska: Konwencja Sztokholmska w sprawie trwałych zanieczyszczeń organicznych, sporządzona w Sztokholmie dnia 22 maja 2001 r. w: *Dziennik Ustaw* (nr 14 poz. 76).
- Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami (2013): Krajowy Bilans Emisji SO₂, NO_x, CO, NH₃, NMLZO, pyłów, metali ciężkich i TZO za lata 2010 – 2011 w układzie klasyfikacji SNAP, Raport Syntetyczny, dostępne na stronie internetowej: http://www.kobize.pl/materialy/Inwentaryzacje_krajowe/2013/Bilans_emisji-raport_syntetyczny_%202011.pdf.
- Meltofte, Hans; Josefson, Alf B.; Payer, David (2013): Arctic biodiversity assessment. Status and trends in arctic biodiversity. Synthesis.
- Michalik, Sławomir; Kozik, Violetta; Michalik, Katarzyna; Czapka, Mirosław; Kontny, Urszula; Jarzembek, Krystyna; Kozik, Wojciech (2010): Trwale zanieczyszczenia organiczne – krajowy plan wdrażania Konwencji Sztokholmskiej. w: *Journal of Ecology and Health* 14 (5), s. 260–265.
- Międzyresortowy Zespół do spraw Polityki Morskiej (2014): Raport z realizacji polityki morskiej RP w 2013 roku, dostępne na stronie internetowej: http://www.mir.gov.pl/Gospodarka_Morska/Polityka_morska/Międzyresortowy_Zespl_ds_Polityki_Morskiej_RP/Documents/Raport_polityka_morska_2013.pdf w dniu 2014–11–18.
- PAME (2009): Arctic Marine Shipping Assessment 2009 Report. PAME, dostępne na stronie internetowej: http://www.arctic.noaa.gov/detect/documents/AMSA_2009_Report_2nd_print.pdf.
- Panasiuk, D.; Głodek, A.; Pirrone, Nicola (2013): Substance flow analysis for mercury emission in Poland. w: *E3S Web of Conferences* 1, s. 38001. DOI: 10.1051/e3sconf/20130138001.
- Rozporządzenie WE nr 850/2004: Rozporządzenie (WE) Nr 850/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. dotyczące trwałych zanieczyszczeń organicznych i zmieniające dyrektywę 79/117/EWG. w: *Dz.Urz. WE L Nr 158 z 30.4.2004*.
- SADA (2014): Strategic Assessment of Development of the Arctic. Assessment conducted for the European Union. we współpracy z Adam Stępień, Timo Koivurova i Paula Kankaanpää. European Commission's Environment Directorate General, dostępne na stronie internetowej: http://arcticinfo.eu/images/pdf/SADA_report.pdf.
- Skovgaard, Jakob (2013): EU climate policy after the crisis. w: *Environmental Politics* 23 (1), s. 1–17. DOI: 10.1080/09644016.2013.818304.
- Stępień, Adam; Koivurova, Timo; Gremesberger, Anna; Niemi, Henna (2014): Arctic Indigenous Peoples and the Challenge of Climate Change, w: *Arctic Marine Governance*, red. Elizabeth Tedsen, Sandra Cavalieri i R. Andreas Kraemer. Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg, s. 71–99.
- SWERUS-3 project (2014): SWERUS-3 project, dostępne na stronie internetowej: <http://www.swerus-c3.geo.su.se/>.
- SWIPA (2011): Changes in Arctic snow, water, ice and permafrost. we współpracy z Lynn Dicks, Rosamunde Almond i Anna McIvor.
- Szpunar, Maciej (2011): Wystąpienie na otwarciu konferencji pt. „Arktyka bardziej dostępna. Implikacje dla zarządzenia regionalnego oraz zrównoważonego rozwoju”, zorganizowanej

- w marcu 2011 r. przez Ambasadę Kanady w Polsce oraz Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, 2011–03–01.
- Travnikov, O. (2005): Contribution of the intercontinental atmospheric transport to mercury pollution in the Northern Hemisphere. w: *Atmospheric Environment* 39 (39), s. 7541–7548. DOI: 10.1016/j.atmosenv.2005.07.066.
- Trends in Global CO2 Emissions Report (2013): Trends in Global CO2 Emissions Report, Background Study. PBL Netherlands Environmental Assessment Agency, Joint Research Centre of the European Commission, dostępne na stronie internetowej: http://edgar.jrc.ec.europa.eu/news_docs/pbl-2013-trends-in-global-co2-emissions-2013-report-1148.pdf.
- UNEP (2013): Minamata Convention on Mercury. Text and annexes, dostępne na stronie internetowej: http://www.mercuryconvention.org/Portals/11/documents/Booklets/Minamata%20Convention%20on%20Mercury_booklet_English.pdf.
- UNEP (2014): REPORT OF THE ARCTIC REGIONAL WORKSHOP TO FACILITATE THE DESCRIPTION OF ECOLOGICALLY OR BIOLOGICALLY SIGNIFICANT MARINE AREAS, dostępne na stronie internetowej: <http://www.cbd.int/doc/meetings/mar/ebsaws-2014-01/official/ebsaws-2014-01-05-en.pdf>.
- UNFCCC (2012): Dane Ramowej Konwencji ONZ do sprawy Zmian Klimatu, dostępne na stronie internetowej: http://unfccc.int/ghg_data/ghg_data_unfccc/items/4146.php.
- Węślawski, Jan Marcin (red.) (2012): Arktyka europejska. Morski przewodnik użytkownika. Sopot: Instytut Oceanologii PAN.
- WWF Global: The Arctic. 2014, dostępne na stronie internetowej: http://wwf.panda.org/what_we_do/where_we_work/arctic/ w dniu 2015–01–10.

7

Adam Stępień

Rozwój społeczno-gospodarczy

Rozdział ten ma na celu przedstawienie perspektyw rozwoju społeczno-gospodarczego Arktyki z wyłączeniem tematu eksploatacji surowców mineralnych, który jest przedstawiony szerzej w Rozdz. 8. Dla Polski powinien to być szczególnie ważny obszar zainteresowania ze względu na polską imigrację w krajach nordyckich i perspektywy obecności polskich przedsiębiorstw w europejskiej części Arktyki.

7.1. Charakterystyka sytuacji¹

Arktyka jest domem dla około 4 milionów ludzi i ojczyzną ludów rdzennych Północy. We wszystkich tzw. strategiach arktycznych państw regionu przykłada się wielką wagę do rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów północnych (Heininen 2012; Bailes i Heininen 2012). Kanada uczyniła rozwój ekonomiczny terytoriów arktycznych głównym priorytetem swojego przewodnictwa w Radzie Arktycznej (Arctic Council 2013). Problemy w regionach arktycznych – szczególnie w europejskiej części Arktyki – są często podobne do tych znanych z innych obszarów peryferyjnych oraz słabo zaludnionych, przy czym wchodzi w grę dodatkowe wyzwania wynikające z surowych warunków klimatycznych.

Różnice między poszczególnymi regionami arktycznymi są znaczące. W samej Rosji mamy do czynienia z regionami relatywnie ubogimi (np. Czukotka czy Półwysep Kolski), jak i bardzo zamożnymi, co często jest związane z wydobyciem paliw kopalnych (np. Nieniecki Okręg Autonomiczny). Nawet w północnej Europie różnice są znaczące; można tu porównać chociażby dynamicznie rozwijającą się norweską Północ i fińską Laponię, która przeżywa od wielu lat liczne problemy, w tym proces wyludnienia.

Szczególną cechą Arktyki – bardzo ważną na płaszczyźnie międzynarodowej – jest obecność ludów rdzennych i ich znacząca (aczkolwiek bardzo zróżnicowana) rola w za-

¹ Analiza zawarta w tej części opracowania została oparta na rozdziałach *Social and cultural changes in the European Arctic* oraz *Activities affecting land use in the European Arctic* pochodzących z raportu SADA 2014 (dotyczących Arktyki europejskiej), jak też na raporcie Megatrends 2011 (dla przedstawienia sytuacji w pozaeuropejskich obszarach arktycznych).

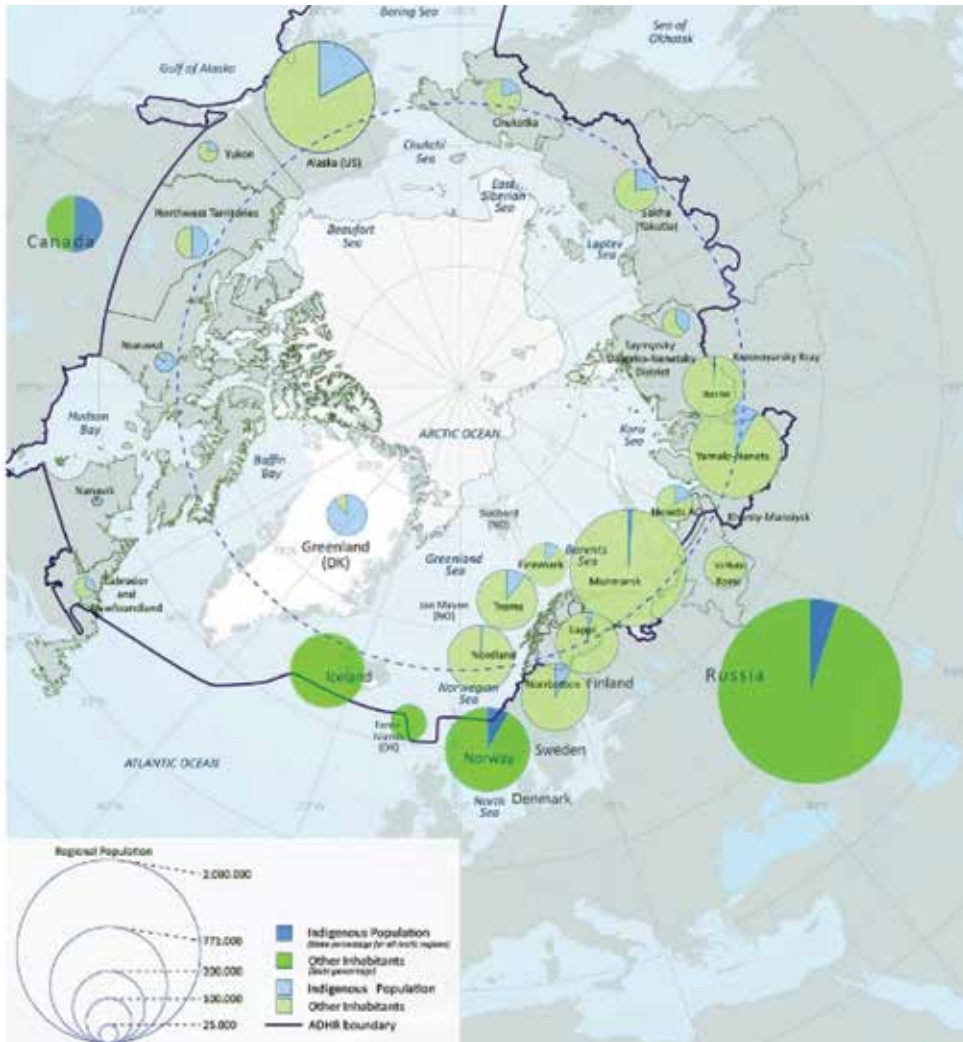
rządzeniu poszczególnymi regionami.² Ludność rdzenna stanowi od 3 do 85% mieszkańców w różnych częściach regionu (w sumie ok. 10% z 4 mln mieszkańców Arktyki) (AHDR I 2004) (patrz Ryc. 11.).

Kwestie środowiskowe, ochrona kultury, języka, tradycyjnego sposobu życia, zapewnienie dostępu do kulturowo odpowiedniej edukacji oraz poprawa sytuacji społeczno-ekonomicznej stanowią typowe wyzwania dla arktycznych ludów rdzennych. Jednym z najważniejszych, najbardziej kontrowersyjnych i konfliktogennych zagadnień jest problem praw (i dostępu) do ziemi i do zasobów naturalnych.³ Rozbieżne wizje przyszłości regionów arktycznych i modeli rozwoju – oparcie na tradycyjnych formach gospodarczych i kulturowych kontra dynamiczny rozwój przemysłu wydobywczego – stają się często zarzewiem konfliktów społecznych, a linie podziału przebiegają także przez społeczności rdzenne (Latola i wsp. 2014).

Przede wszystkim dla ludów rdzennych, ale także dla wielu innych mieszkańców regionu, ważną częścią sposobu życia jest tzw. gospodarka nieformalna, czyli pozostająca poza obrotem gotówkowym. Takie elementy, jak łowiectwo, małe rybołówstwo, czy tradycyjne formy wykorzystania lasów są więc nie tylko częścią kultury, ale stanowią również – w niektórych społecznościach – bardzo istotne źródło utrzymania. Typową formą ekonomiczną jest gospodarka mieszana, gdzie formalne i nieformalne elementy przeplatają się ze sobą (AHDR I 2004).

² W Fennoskandynawii powołano do życia Parlamenty Samów, stanowiące wybierane w wyborach powszechnych instytucje przedstawicielskie, które mają uprawnienia decyzyjne w takich obszarach, jak samski język i kultura oraz szerokie uprawnienia doradcze. W Kanadzie i na Alasce społeczności rdzenne – w ostatnich dziesięcioleciach szczególnie Inuici – zawarły z rządami szereg porozumień co do praw do ziemi i zasobów naturalnych. Potwierdzono prawa własności znaczącej części zasobów i wprowadzono system współzarządzania regionami arktycznymi. W 1999 roku wydzielono Terytorium Nunavut, w którym Inuici stanowią przeważającą większość mieszkańców. W Rosji prawodawstwo chroni sposób życia i interesy tzw. małych narodów rdzennych (poniżej 50.000 osób), ale generalnie istnieje problem z wprowadzaniem korzystnych dla ludów rdzennych przepisów w życie, szczególnie wobec napięć między ludnością rdzenną praktykującą tradycyjny sposób życia (przede wszystkim wypas reniferów) a przemysłem wydobywczym, na którym opiera się gospodarka wielu regionów arktycznych (AHDR I 2004; AHDR II 2015).

³ Prawa ludów rdzennych są gwarantowane w instrumentach międzynarodowych, takich jak Konwencja MOP nr 169 z 1989 roku o prawach ludów rdzennych i plemiennych (ratyfikowana spośród państw arktycznych jedynie przez Norwegię i Danię, a spośród państw obserwatorów przy Radzie Arktycznej przez Holandię i Hiszpanię) oraz Deklaracja Zgromadzenia Generalnego Narodów Zjednoczonych o prawach ludów rdzennych z 2007 roku. Akty prawa międzynarodowego o znaczeniu ogólnym mają również bezpośrednie znaczenie dla praw ludów rdzennych, np. Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych (art. 27 dotyczący praw osób należących do mniejszości) czy Konwencja o Różnorodności Biologicznej (co do zarządzania różnorodnością biologiczną i art. 8(j) o tradycyjnej wiedzy ekologicznej).



Ryc. 12. Rozmieszczenie i wielkość populacji rdzennej i nierdzennej w regionach arktycznych.

Źródło: SADA 2014.

Wielkie odległości od głównych ośrodków społeczno-gospodarczych, bardzo mała gęstość zaludnienia, zmniejszająca się liczba ludności na terenach wiejskich przy jednocześnie dynamicznie rozwijających się arktycznych miastach (takich jak Rovaniemi, Tromsø, Nuuk czy Iqaluit) to niewrażliwe cechy regionów arktycznych.

W dziedzinie transportu i komunikacji problemami są nie tylko odległość, wysokie koszty i potrzeba subwencjonowania połączeń, ale przede wszystkim dominacja układu transportowego na osi północ-południe, łączącego arktyczne regiony z centrami społeczno-gospodarczymi.⁴ Brak odpowiedniego skomunikowania wewnątrzregionalnego

⁴ Z drugiej strony, regiony arktyczne, wyłączając obszary północnej Syberii, są w miarę dobrze skomu-

(tak wewnątrz państw arktycznych, jak i połączeń transgranicznych) stanowi barierę dla powstania wewnątrzregionalnej masy krytycznej niezbędnej dla rozwoju społeczno-gospodarczego (Dubois i Roto 2012). Jest to ważne szczególnie w kontekście zależności regionów północnych od wsparcia z budżetów centralnych, sektora publicznego i od wykorzystywania zasobów naturalnych. Sektor publiczny jest odpowiedzialny za 20–50 % aktywności ekonomicznej i w europejskiej części Arktyki za 30–55 % miejsc pracy (Megatrends 2011).

Ze względu na znaczenie eksploatacji zasobów naturalnych w strukturze gospodarczej regionów arktycznych, kondycja gospodarcza tych obszarów jest ściśle powiązana ze światowym popytem na surowce. Szczególnie wrażliwe na wahania koniunktury są liczne miejscowości, których gospodarka opiera się na pojedynczym, dominującym przemyśle lub nawet jednym zakładzie (Dubois i Roto 2012). Jako że wahania koniunktury są typowe np. dla surowców metalicznych, długofalowa budowa efektywnej lokalnej gospodarki bazującej na przemyśle wydobywczym jest możliwa jedynie w nielicznych przypadkach (np. w szwedzkiej Kirunie).

Wiele regionów arktycznych w swoich strategiach rozwojowych uwypukla znaczenie budowy gospodarki opierającej się na wiedzy (SADA 2014, s. 122–124). W Fennoskandynawii, dzięki dynamicznym ośrodkom (np. Oulu, Luleå czy Tromsø), ten kierunek rozwoju ma już w chwili obecnej silne podstawy, aczkolwiek ośrodki te mogą mieć ograniczony wpływ na rozwój bardziej odległych i słabo zaludnionych części regionu. W innych regionach, np. na Grenlandii, niski poziom wykształcenia i brak kapitału ludzkiego ograniczają możliwości rozwoju gospodarki bazującej na wiedzy. W wielu miastach (np. Rovaniemi, Akureyri czy Archangielsku) instytuty badawcze i uczelnie wyższe stały się ważnymi elementami lokalnej gospodarki zapewniającymi znaczną liczbę miejsc pracy.

Od dziesięcioleci duże znaczenie w gospodarce regionów północnych mają także odnawialne źródła energii (Latola i wsp. 2014), przede wszystkim budowa i eksploatacja elektrowni wodnych (obecnie zwłaszcza na Grenlandii, w północnej Kanadzie i Islandii), coraz częściej elektrowni wiatrowych (szczególnie w Fennoskandynawii). Rozwój tego działu gospodarki opiera się na pozyskiwaniu zaawansowanych technologiach i wsparcia od podmiotów publicznych.

Z regionów arktycznych, przede wszystkim z obszarów wiejskich, emigrują przede wszystkim kobiety i ludzie młodzi (Berman i Howe 2013). W przeciwnym kierunku napływają pracownicy przybywający na Północ tymczasowo do pracy przy wydobywaniu surowców. Jest to często związane z wyzwaniem społecznymi tak dla imigrantów, jak i ludności miejscowej oraz samorządów.

Napływ pracowników krótkoterminowych jest widoczny szczególnie podczas fazy budowy wielkich projektów przemysłowych (np. hut aluminium na Islandii) lub górniczych, szczególnie w obszarach odległych i słabo zaludnionych. W regionach arktycznych nawet trzy czwarte pracowników w czasie budowy instalacji to obcokrajowcy. Ich udział znacząco spada w fazie operacyjnej, kiedy zatrudnia się przede wszystkim ludność lokalną (Megatrends 2011, s. 115).

nikowane, jeżeli chodzi o połączenia internetowe, chociaż ich koszt i prędkość, tak jak na Grenlandii, pozostawiają często wiele do życzenia. Stosunkowo najlepsza jest sytuacja w regionach nordyckich.

Przemiany gospodarcze, społeczne i kulturowe – zarówno te właściwe dla regionu, jak i globalne – mają znaczący wpływ na sposób życia i kulturę ludności rdzennej⁵ oraz nierdzennej. Nadal jednak sposoby życia i aktywności związane z tradycyjnym użytkowaniem środowiska naturalnego mają znaczenie. Nowe podmioty planujące aktywność w obszarach arktycznych muszą brać te kwestie pod uwagę już w fazie planowania.

7.2. Obecne zaangażowanie Polski: przykłady obecności i aktywności

Kwestie społeczno-gospodarcze w regionie powinny być brane pod uwagę przy formułowaniu polskiej polityki arktycznej ze względu na:

- obecność stosunkowo dużej liczby polskich imigrantów w państwach nordyckich (szczególnie w Norwegii i na Islandii) i związane z tym wyzwania oraz możliwości (wyróżnia to pozycję Polski na tle innych aktorów spoza regionu);
- perspektywy zwiększenia obecności polskich podmiotów gospodarczych na rozwijającej się Północy, także poza przemysłem wydobywczym (patrz Rozdz. 8);
- oczekiwanie ze strony aktorów arktycznych, że każdy, kto chce być obecny w Arktyce, powinien wykazać wrażliwość na kwestie społeczne, szczególnie te dotyczące ludów rdzennych.

Polacy stanowią obecnie niemal 3% ogólnej populacji Islandii i 40–45% ogółu imigrantów.⁶ Zatrudnienie w przemyśle przetwórczym (rybolówstwo) oraz budownictwie wydaje się nadal dominujące, jednak Polacy obecni są praktycznie w każdym sektorze rynku pracy (Budyta-Budzyńska 2011). Są oni również największą grupą imigrantów w Norwegii (ok. 13%).⁷ Polacy mieszkają we wszystkich norweskich regionach, włączając w to trzy regiony północne (w Tromsø 11,4% mieszkańców to imigranci). Przykładem znaczącej roli polskiej imigracji w rozwoju regionów arktycznych może być budowa huty aluminium we wschodniej Islandii, gdzie ok. 75–80% pracowników było obcokrajowcami, w znaczącej większości Polakami. Z kolei w Norwegii około 1000 Polaków znalazło zatrudnienie jako mechanicy, spawacze lub malarze przy budowie platformy Snøhvit i instalacji w Hammerfest na Morzu Barentsa (Megatrends 2011, s. 118–119).

Struktura polskiej imigracji jest bardzo niejednorodna – od pracowników tymczasowych, sezonowych, przez zatrudnionych w firmach zakontraktowanych w ramach du-

⁵ Zmiany w szczególności dotyczą ludów rdzennych, których kultura jest silnie związana z tradycyjnym sposobem życia. Problemem (np. w Finlandii) jest zapewnienie nauczania języka i w językach rdzennych poza obszarami tradycyjnie zamieszkiwanymi przez ludy rdzenne w sytuacji, kiedy znaczna część populacji wyemigrowała do miast na południu regionu.

⁶ Spośród około 27450 imigrantów na Islandii (osób urodzonych poza Islandią) Polacy stanowili w 2014 roku 10150 osób, z czego 1100 osób nabyło islandzkie obywatelstwo (Statistics Iceland 2014).

⁷ W 2014 roku na 633100 imigrantów około 84000 legitymowało się polskim paszportem (Statistics Norway 2014). Liczba nowych polskich imigrantów w Norwegii stopniowo zmniejsza się od 2007 roku (z wyjątkiem lat 2009–2011).

zych projektów infrastrukturalnych i przemysłowych, do osób na stałe osiadłych w krajach nordyckich.

Polscy pracownicy widoczni są też na Wyspach Owczych (niemal 10% ogółu imigrantów), w kanadyjskim Yukonie⁸ oraz na Grenlandii (5% ogółu imigrantów, aczkolwiek przy dużych wahaniami z roku na rok). Znaleźli tam zatrudnienie chociażby przy budowie elektrowni wodnych. Na etapie planowania jest obecnie kilka dużych inwestycji infrastrukturalnych i przemysłowych na Grenlandii, zatem można spodziewać się napływu znaczącej (w porównaniu z liczbą ludności wyspy) grupy polskich pracowników (Megatrends 2011). Biorąc pod uwagę niepokój, z jakim na Grenlandii spotkały się plany sprowadzenia 2000–3000 chińskich pracowników do budowy kopalni Isua (Hickey 2013), nie jest wykluczone, że także napływ polskich imigrantów tymczasowych może się spotkać z negatywnym odbiorem społecznym. Relatywna krótkoterminowość kontraktów i przebywania tej części polskich emigrantów w regionach arktycznych mogą być też problematyczne dla samych imigrantów, którzy zmuszeni są przenosić się z miejsca na miejsce w poszukiwaniu kolejnych placów budowy.

Kwestia imigracji staje się stopniowo częścią dyskusji o rozwoju społeczno-gospodarczym regionów północnych. Imigranci mogą przyczyniać się do wzrostu gospodarczego, podejmować działalność gospodarczą, a nawet tworzyć nowe miejsca pracy, co jest szczególnie widoczne w wyludniających się regionach o małej gęstości zaludnienia (Yeasmin 2013).⁹

Stosunkowo najbardziej dynamiczna jest współpraca gospodarcza ze Szwecją i Norwegią. Istnieją także struktury współpracy gospodarczej.¹⁰ Do polskich przedsiębiorstw aktywnych w regionie nordyckim należą te reprezentujące branże budowlaną, motoryzacyjną (np. Solaris) czy energetyczną (np. PGNiG).

Wzmoczone zainteresowanie rządów państw arktycznych rozwojem gospodarczym regionów północnych przekłada się na deklaracje i programy wsparcia rozwoju regionalnego i może w ciągu najbliższych dwóch dekad skutkować wzrostem poziomu inwestycji (np. infrastrukturalnych) i zwiększonym finansowaniem rozwoju regionalnego. W takim przypadku należy się spodziewać nie tylko zwiększenia polskiej imigracji do tych regionów (także polskiej migracji wewnątrz państw arktycznych), ale również nowych możliwości dla polskich podmiotów gospodarczych. Rozwój regionów północnych stwarza przestrzeń dla obecności firm budowlanych, inżynierskich czy informatycznych (ze

⁸ Według danych *Citizenship and Immigration Canada* osoby urodzone w Polsce stanowiły największą grupę imigrantów w Yukonie między 1998 a 2011 rokiem: CBC News, „The New North / Arctic multiculturalism”, <http://www.cbc.ca/news/canada/north/the-new-north-arctic-multiculturalism-1.1260176>.

⁹ Należy zaznaczyć, że rola polskich imigrantów w regionie jest dostrzegana w arktycznych analizach społeczno-gospodarczych, np. Megatrends 2011.

¹⁰ Np. Polsko-Szwedzka Izba Gospodarcza czy Skandynawsko-Polska Izba Handlowa. Od 2011 roku funkcjonuje – z inicjatywy ambasady RP w Oslo – Norwesko-Polska Izba Gospodarcza (strona internetowa Polsko-Szwedzkiej Izby Gospodarczej, <http://psig.com.pl/>; strona internetowa Skandynawsko-Polskiej Izby Handlowej <http://www.spcc.pl/>).

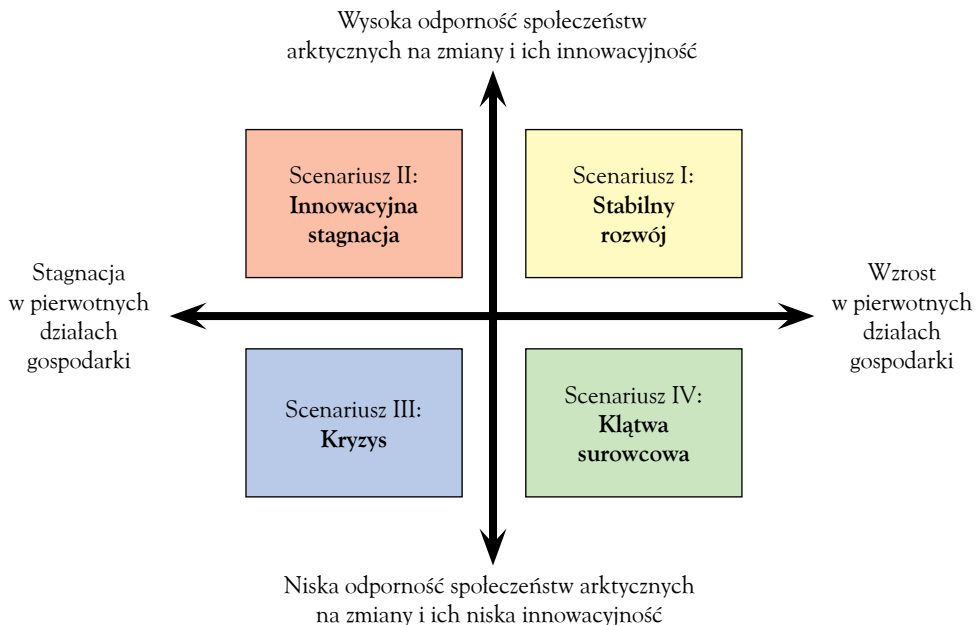
względu na dynamiczny rozwój usług zdalnych). Proces ten jest obecnie widoczny na przykład w bardzo dynamicznie rozwijającej się północnej Norwegii.¹¹

7.3. Scenariusze zmiany w perspektywie 2030

Rozwój społeczno-ekonomiczny Arktyki zależy od olbrzymiej liczby czynników, a przyszłe ścieżki rozwojowe regionów arktycznych są obciążone znaczną niepewnością. Co więcej, różnice między poszczególnymi regionami są znaczące. Dlatego wskazane tu scenariusze należy traktować jako większe uogólnienie, nawet w porównaniu z innymi rozdziałami niniejszego opracowania. Za czynniki kluczowe – najważniejsze kwestie cechujące się jednocześnie najwyższym stopniem niepewności – uznano:

- odporność (*resilience*) społeczeństw arktycznych na zmiany (związana także z dobrą jakością rządu) w połączeniu ze stopniem innowacyjności;
- koniunkturę w przemyśle wydobywczym i pierwotnych sektorach gospodarczych.

Do istotnych czynników przejawiających się w każdym ze scenariuszy (a więc charakteryzujących się mniejszym stopniem niepewności) należą: niesłabnąca zależność regionów arktycznych od wykorzystania surowców (metali, surowców energetycznych, leśnictwa, rybołówstwa) i pozyskania wsparcia z budżetów centralnych, kontynuacja obecnych przemian kulturowych, ograniczony rozwój gospodarki opartej na wiedzy (poza centrami innowacji w krajach nordyckich).



Ryc. 13. Scenariusze rozwoju gospodarczego w regionach arktycznych

¹¹ Szczególnie dynamicznie rozwija się obecnie ośrodek w Tromsø przeżywającego boom budowlany.

W poszczególnych regionach arktycznych sytuacja w 2030 roku może być podobna do jednego ze scenariuszy – jest mało prawdopodobne, by cała Arktyka przyjęła jedną ścieżkę rozwoju.

Scenariusz I: Stabilny rozwój

Przemysł wydobywczy i inne pierwotne działy gospodarki stają się kołami zamachowymi rozwoju regionów arktycznych, ale uzupełniane są w coraz większym stopniu elementami gospodarki opartej na wiedzy i innowacyjności. Długoletnia dobra koniunktura w przemyśle wydobywczym sprawia, że przy dobrym zarządzaniu (istotnym elemencie odporności społeczeństw na zmiany) regiony arktyczne mają wystarczająco dużo czasu, aby za pomocą zrównoważonych inwestycji rozwinąć inne gałęzie gospodarki. Dzięki temu stają się bardziej odporne na ewentualne załamanie w przemyśle wydobywczym. Dobre zarządzanie pozwala na ograniczenie negatywnego wpływu przemysłu pierwotnego na środowisko i tradycyjny sposób życia, ale konflikty i problemy nie mogą być całkowicie wyeliminowane. Regiony arktyczne cechują się pozytywnymi trendami demograficznymi, włączając w to znaczący napływ imigrantów. Proces urbanizacji Arktyki pociąga za sobą wyludnienie obszarów peryferyjnych (z wyjątkiem miejscowości na przykład bezpośrednio sąsiadujących z większymi kopalniami), ale mniejsze niż w przypadku innych scenariuszy. Powstaje wiele instytucji edukacyjnych, kulturalnych i społecznych. Regiony inwestują w tworzenie połączeń wewnątrzregionalnych i transgranicznych, co przyspiesza powstawanie masy krytycznej na Północy i promuje miejscową przedsiębiorczość.

Scenariusz II: Innowacyjna stagnacja

Pierwotne sektory gospodarki znajdujący się w stagnacji nie mogą być w pełni zastąpione innymi formami aktywności. Skutkuje to umiarkowanie negatywnymi procesami demograficznymi (kontynuacją obecnych tendencji), spowolnieniem rozwoju społeczno-gospodarczego i rosnącą zależnością lokalnych gospodarek od sektora publicznego. Z drugiej strony brak możliwości pozyskania dochodów z przemysłu wydobywczego może skutkować rozwojem innowacyjnych rozwiązań i działów aktywności gospodarczej, kulturalnej i społecznej, szczególnie w regionach, gdzie istnieją już fundamenty gospodarki bazującej na wiedzy.

Na arktycznej prowincji powstaje wiele form aktywności opartych na pracy zdalnej. Zdalny dostęp do usług społecznych na wysokim poziomie poprawia jakość życia na obszarach odległych od ośrodków społeczno-gospodarczych. Zwycięzcą w tym scenariuszu są tradycyjne aktywności gospodarcze (wypas reniferów czy tradycyjne rybołówstwo), które z jednej strony są wspierane przez działania administracyjne i rozwój turystyki powiązanej z tymi formami działalności, a z drugiej nie ulegają naciskom ze strony przemysłu wydobywczego.

Scenariusz III: Kryzys

Zła jakość rządzenia, mała innowacyjność i brak dochodów pochodzących z przemysłu wydobywczego skutkują kryzysem społeczno-gospodarczym, dotyczącym także arktycznych ośrodków miejskich. Negatywne tendencje demograficzne, zapóźnienia infrastrukturalne oraz rosnąca zależność od coraz mniej pewnego wsparcia pozyskiwanego

od budżetów centralnych stają się cechami charakterystycznymi arktycznej gospodarki. Brak środków ogranicza inwestycje w edukację, naukę i kulturę, poszerzając przepaść między centrami społeczno-gospodarczymi na południu państw arktycznych a odległymi północnymi peryferiami.

Scenariusz IV: Kłątwa surowcowa

Przemysł wydobywczy przeżywa długotrwały okres boomu, jednak zła jakość zarządzania i brak alternatyw gospodarczych powodują, że pozytywne tendencje są bardzo zlokalizowane i w niewielkim stopniu przekłada się to na rozwój społeczno-gospodarczy całych regionów Północy. Regiony arktyczne doświadczają jednoczesnego odpływu ludności rodzimej (rdzennej i nierdzennej) i napływu imigrantów. Może to powodować problemy społeczne. Uzależnienie od jednego sektora gospodarki skutkuje dużą wrażliwością gospodarek arktycznych na wahania koniunktury na rynkach surowców. Decyzje podejmowane na poziomie lokalnym są często w pełni uzależnione od strategii i interesów przemysłu wydobywczego. Infrastruktura transportowa i społeczna służą głównie przemysłowi wydobywczemu albo przemysł ten przejmuje od władz publicznych odpowiedzialność za infrastrukturę. Prawa ludów rdzennych i ludności miejscowej często znajdują się na drugim planie.

7.4. Wnioski dla Polski

Niezbędna jest pogłębiona debata na temat roli polskiej imigracji na Północy – tak dla regionów arktycznych, jak i dla Polski (w rozumieniu kompleksowym). Należy postrzegać polską migrację jako szansę i wyzwanie tak dla regionu, jak i dla Polski (Puka 2012). Wkład polskich imigrantów w budowę dobrobytu i infrastruktury na Północy czy w działalność naukową i edukacyjną powinien być podkreślany w działaniach na polu dyplomacji publicznej i w kontaktach z partnerami nordyckimi. Ocena tego wkładu powinna być poparta badaniami i konkretnymi danymi.

Imigracja może być podstawą do budowania bliższych kontaktów gospodarczych, kulturalnych, a także zainteresowania Polską w regionach, gdzie mieszkają polscy imigranci. Imigracja może być też bramą dla polskich firm, które chciałyby podjąć działalność w regionie. Polska turystyka w regionach północnych może być także częściowo powiązana z obecnością polskich imigrantów w regionach arktycznych.¹²

Polska administracja powinna brać pod uwagę perspektywy rozwoju społeczno-gospodarczego w regionie przy formułowaniu strategii wsparcia przedsiębiorczości. Inicjatywa przedstawiona przez Ministerstwo Gospodarki, aby rozpocząć dyskusję nad programem *GoArctic*, powinna wychodzić poza wizję Arktyki jako źródła surowców i postrzegać region bardziej kompleksowo. Kształtujące się wytyczne ws. polityki arktycznej MSZ, program wsparcia aktywności polskich przedsiębiorstw na Północy i wzmocniony dialog z powstającymi lub rewitalizującymi się organizacjami imigrantów w krajach nordyckich

¹² Dogłębne analizy tego typu nie zostały jak dotąd przeprowadzone.

oraz z polskimi przedsiębiorstwami już aktywnymi w regionie powinny być ze sobą ściśle powiązane. Niezbędne wydaje się lepsze wykorzystanie potencjału istniejących forów współpracy gospodarczej i włączenie ich do procesu tworzenia podstaw polskiej polityki arktycznej wobec rozwoju regionów północnych, szczególnie w europejskiej części regionu.

Znaczące różnice między regionami arktycznymi wymagają analizy, gdzie i w jakich obszarach mogą pojawiać się szanse dla polskich przedsiębiorstw. Północ krajów nordyckich (przy ograniczonym potencjale fińskiej Laponii) oraz Grenlandia wydają się najbardziej interesującymi obszarami, gdyż otwierają się tam możliwości dla polskich firm budowlanych, inżynieryjnych, przemysłu okołostocznioowego, ale też dla współpracy w obszarze nauki, badań i rozwoju. W tych regionach i sektorach należy skoncentrować wysiłki promocyjne i informacyjne. Polska, w kontekście krajów nordyckich, ma ograniczony potencjał w sferze technologii zimnego klimatu czy sektorach informatycznym, wysokich technologii, czy odnawialnych źródeł energii. Niemniej, gdyby pojawiło się zainteresowanie polskich podmiotów reprezentujących te działy aktywności gospodarczej, takie przedsiębiorstwa powinny uzyskać widoczne wsparcie informacyjne, logistyczne i dyplomatyczne, jako że działalność w tych sektorach może okazać się perspektywiczna, a współpraca z partnerami nordyckimi korzystna dla polskiego przemysłu.

Obecnie promocja Polski i polskiej kultury w regionach arktycznych jest mało widoczna. Działalność promocyjna Instytutów Polskich, ambasad oraz takich instytucji, jak Dom Polski w Oslo często jest ograniczona do stolic lub południowych regionów krajów arktycznych.¹³ Jest to widoczne szczególnie w obszarze nordyckim, gdzie potrzeba obecności w regionach północnych jest najbardziej czytelna. Konieczne wydaje się zintensyfikowanie kontaktów z organizacjami polonijnymi, izbami handlowymi i gospodarczymi, a także organizacja wydarzeń kulturalnych na północy Fennoskandynawii, na Islandii czy w miejscach, gdzie polscy obywatele i podmioty są obecni (np. na Grenlandii w związku z planowaną inwestycją KGHM International). W Tromsø i Rovaniemi (od grudnia 2014 roku) funkcjonują polskie konsulaty honorowe, które również powinny być włączone w kształtowanie i wdrażanie polskiej strategii arktycznej.

Bibliografia

- AHDR I (2004): Arctic Human Development Report. red. Niels Einarsson, Joan Nymand Larsen, Annika Nilsson i Oran R. Young. Stefansson Arctic Institute, dostępne na stronie internetowej: <http://www.svs.is/en/home/10-all-languages-content/28-ahdr-chapters-english>.
- AHDR II (2015 – w przygotowaniu): Arctic Human Development Report II. red. Joan Nymand Larsen i Gail Fondahl. Stefansson Arctic Institute.
- Arctic Council (2013): Canadian Chairmanship Program 2013–2015, dostępne na stronie internetowej: <http://www.arctic-council.org/index.php/en/resources/news-and-press/news-archive/735-canadian-chairmanship-program-2013–2015>.

¹³ Wyjątkiem są polskie wydarzenia w ramach Europejskiej Stolicy Kultury 2014 w Umel w Szwecji.

- Bailes, Alyson JK; Heininen, Lassi (2012): Strategy Papers on the Arctic or High North: A comparative study and analysis, dostępne na stronie internetowej: <http://www.rha.is/static/files/NRF/Publications/arcticstrats.pdf>.
- Berman, Matthew; Howe, Lance (2013): Remoteness, transportation infrastructure, and urban-rural population movements in the Arctic, w: Proceedings from the First International Conference on Urbanisation in the Arctic. Conference 28–30 August 2012, Ilmarfik, Nuuk, Greenland, red. Klaus George Hansen, Rasmus Ole Rasmussen and Ryan Webe, Rasmus Ole Rasmussen and Ryan Webe i Ryan Webe: Stockholm (Nordregio Working Paper, t. 6), s. 109–121.
- Budyta-Budzyńska, Małgorzata (2011): Integration or assimilation? Polish immigrants in Iceland. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Dubois, Alexandre; Roto, Johanna (2012): Making the best of Europe's Sparsely Populated Areas. On making geographic specificity a driver for territorial development in Europe (Nordregio Working Paper, 15), dostępne na stronie internetowej: <http://www.nordregio.se/en/Publications/Publications-2012/Making-the-best-of-Europes-Sparsely-Populated-Areas/>.
- Heininen, Lassi (2012): Arctic Strategies and Policies: Inventory and Comparative Study. University of Lapland, Northern Research Forum, dostępne na stronie internetowej: http://www.rha.is/static/files/NRF/Publications/arctic_strategies_7th_draft_new_20120428.pdf.
- Hickey, Will (2013): China Targets Greenland for Mining (V on line. A Publication of the MacMillan Center), dostępne na stronie internetowej: <http://yaleglobal.yale.edu/content/china-targets-greenland-mining>.
- Latola, Kirsi; Sarkki, Simo; Stępień, Adam; Jokinen, Mikko (2014): Activities Affecting Land Use in the European Arctic, w: Strategic Assessment of Development of the Arctic. Assessment conducted for the European Union. we współpracy z Adam Stępień, Timo Koivurova i Paula Kankaanpää. European Commission's Environment Directorate General, s. 101–114.
- Megatrends (2011): Megatrends in the Arctic. we współpracy z Rasmus Ole Rasmussen. Copenhagen: Nordic Council of Ministers (TemaNord (København), 2011:527).
- Puka, Lidia (2012): Północny wymiar polskiej polityki zagranicznej. w: *Polski Przegląd Dyplomatyczny* (2(64)), s. 69–91.
- SADA (2014): Strategic Assessment of Development of the Arctic. Assessment conducted for the European Union. we współpracy z Adam Stępień, Timo Koivurova i Paula Kankaanpää. European Commission's Environment Directorate General, dostępne na stronie internetowej: http://arcticinfo.eu/images/pdf/SADA_report.pdf.
- Statistics Iceland (2014): Migration, dostępne na stronie internetowej: <http://www.statice.is/Statistics/Population/Migration>.
- Statistics Norway (2014): Immigrants and Norwegian-born to immigrant parents, 1 January 2014. Poles are the largest immigrant group, dostępne na stronie internetowej: <http://www.ssb.no/en/befolkning/statistikker/innvbef/aar/2014-04-24#content> w dniu 2014-12-19.
- Yeasmin, Nafisa (2013): Implementation of the EU Immigration Policy in the Barents Euro-Arctic Region: Towards a Framework for Policy Analysis. w: *The Yearbook of Polar Law Online* 5 (1), s. 603–640. DOI: 10.1163/22116427-91000138.

Surowce energetyczne i nieenergetyczne

Jednym z głównych wątków w dyskusji na temat zmian zachodzących w Arktyce jest potencjalny wzrost możliwości eksploatacji bogactw naturalnych tego regionu, szczególnie zaś nieodnawialnych surowców mineralnych, w tym energetycznych – ropy i gazu ziemnego. W dobie stopniowego wyczerpywania się bieżących rezerw wielu surowców, przy jednoczesnym olbrzymim wzroście globalnego zapotrzebowania na surowce energetyczne oraz nieenergetyczne (np. metale ziem rzadkich), zainteresowanie obszarami arktycznymi i ich zasobami ze strony zarówno państw, jak i międzynarodowych koncernów nie powinno budzić zdziwienia.

Przystępując do analizy tej tematyki należy wyraźnie wskazać, iż eksploatacja i eksploatacja nieodnawialnych surowców mineralnych w tym energetycznych w Arktyce to zagadnienie bardzo złożone, gdyż obejmuje swym zakresem zarówno różne typy surowców (np. ropa i gaz), różne typy obszarów (lądowe, przybrzeżne i morskie) oraz bardzo szerokie spektrum różnorodnych uwarunkowań, m.in.: geologicznych, przestrzennych, klimatycznych, pogodowych, technologicznych czy wreszcie czynników biznesowych, ekonomicznych, administracyjnych i politycznych. Wobec wielkiej mozaiki uwarunkowań wszelkie ogólne stwierdzenia dość łatwo uznać za uproszczenia, które mogą prowadzić do fałszywych wniosków.

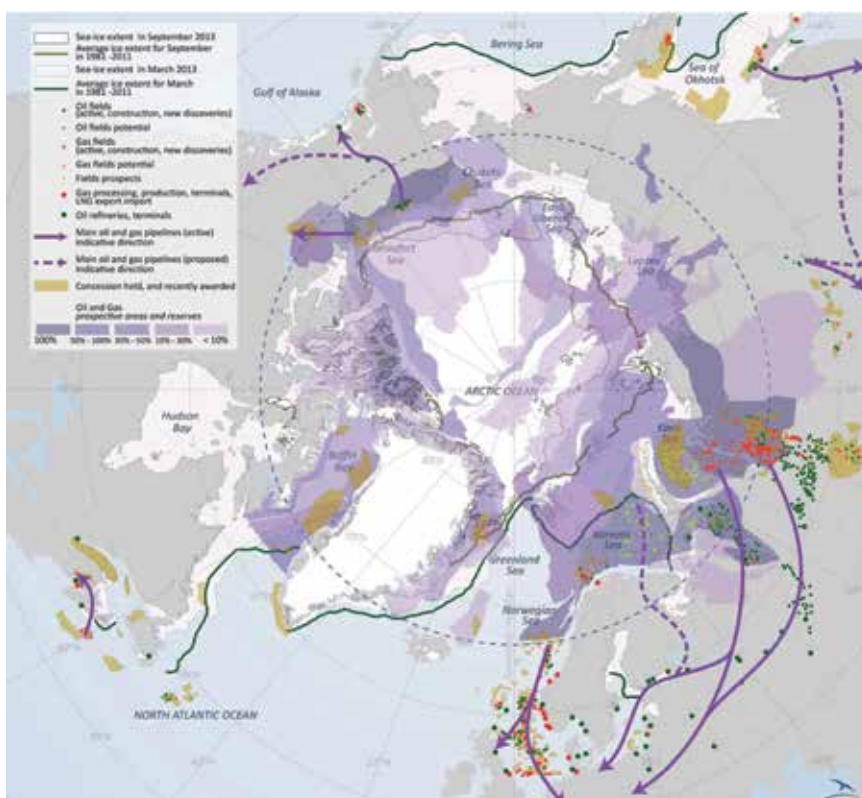
Celem Autorów tego rozdziału jest przybliżenie aktualnego i rzeczywistego obrazu sytuacji w zakresie eksploatacji nieodnawialnych surowców w Arktyce, rozważenie scenariuszy rozwoju w tym zakresie w perspektywie 2030 roku, a przede wszystkim wskazanie znaczenia tego zagadnienia dla Polski w kontekście przyszłej polityki arktycznej.

8.1. Charakterystyka sytuacji

8.1.1. Surowce energetyczne

Ropa i gaz są pozyskiwane na skalę przemysłową ze złóż na lądzie w obszarach subarktycznych i arktycznych już od kilkadziesiątu lat, głównie w Kanadzie oraz Rosji (zob. Ryc. 13.) przy czym większość eksploatowanych tam złóż została odkryta ok. 40–30 lat

temu. Trwające od kilku lat zainteresowanie (na skalę globalną) możliwościami eksploatacji zasobami arktycznymi tych surowców dotyczy głównie zasobów zlokalizowanych na obszarach przybrzeżnych oraz morskich (*offshore*). Jest ono w dużej mierze wynikiem informacji przedstawionych w maju 2008 roku przez Amerykańską Służbę Geologiczną (Gautier i wsp. 2009), dotyczących oszacowania nieodkrytych zasobów konwencjonalnych złóż węglowodorów na obszarze na północ od koła podbiegunowego. „Posługując się wiedzą geologiczną, wspartą niewielką liczbą danych otworowych oraz sejsmicznych, a także w znacznej mierze z konieczności matematycznymi metodami prawdopodobieństwa, oceniono, że w 33 potencjalnie interesujących prowincjach geologicznych Arktyki do odkrycia pozostało 90 miliardów baryłek ropy, 47 trylionów m³ gazu oraz 44 miliardy baryłek płynnego gazu” (Lis 2009).

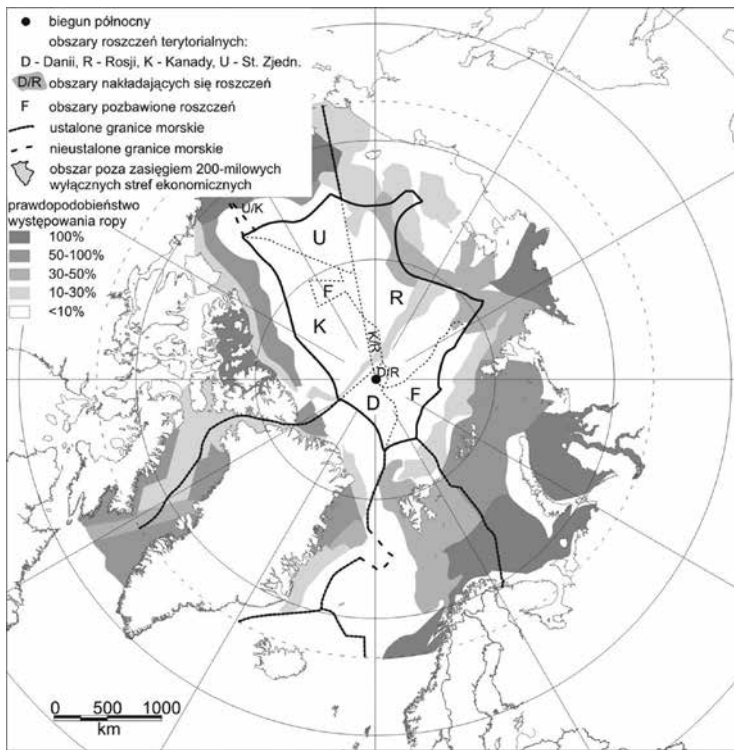


Ryc. 14. Główne obszary wydobywania ropy i gazu, kopalnie oraz zakres pokrywy lodowej na Oceanie Arktycznym.

Źródło: SADA 2014.

Ponieważ oceniono, iż ok. 84% tych złóż zlokalizowane jest na arktycznych obszarach podmorskich, można zatem szacować, iż pod dnem Oceanu Arktycznego znajduje od 25–30% światowych zasobów gazu ziemnego i 10–15% ropy naftowej (Ciechanowska 2012). Warto podkreślić, iż w prezentowanych danych pomija się kwestię ekono-

micznej opłacalności wydobycia, co oznacza, iż wskazane zasoby w jakiejś części niekoniecznie będą kiedykolwiek eksploatowane.

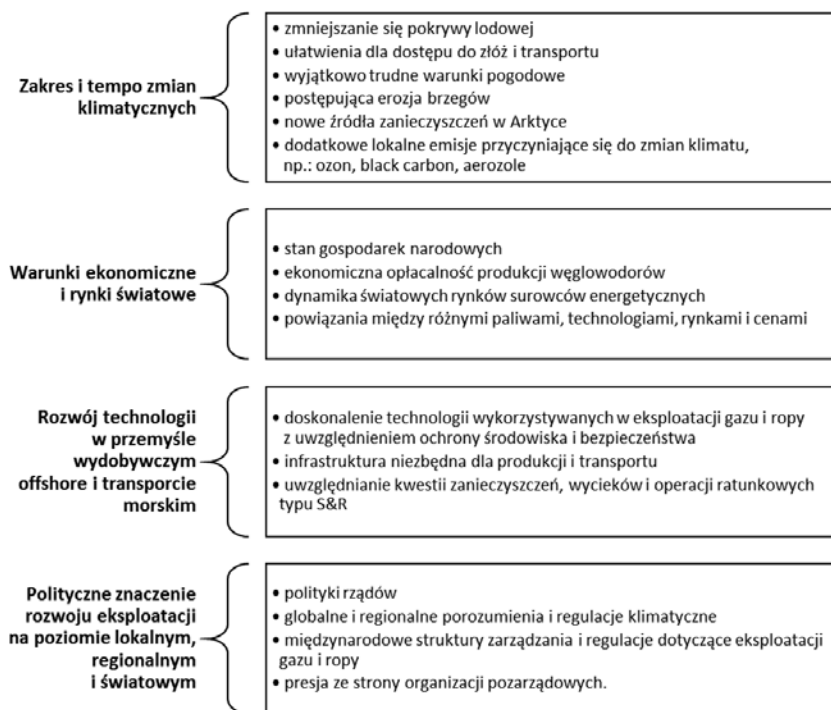


Ryc. 15. Prawdopodobieństwo znalezienia złóż ropy naftowej w Arktyce a obszary wyłącznej strefy ekonomicznej i obszary (potencjalnego) szelfu kontynentalnego w Arktyce.

Źródło: Janicki 2013, s. 116.

Istotną informacją dotyczącą zasobów – obok ich wielkości – jest położenie, które jak często sugerują doniesienia prasowe może stać się powodem konfliktów międzypaństwowych. Analizy tego zagadnienia nie potwierdzają tej wizji. Jak wyjaśnia W. Janicki (Janicki 2013): „Nałożenie granic zasięgu wyłącznej strefy ekonomicznej poszczególnych państw na mapę prezentującą rozmieszczenie potencjalnych zasobów ropy naftowej w Arktyce jednoznacznie wskazuje, że prawdopodobieństwo stwierdzenia złóż ropy naftowej na zdecydowanej większości obszaru pozostającego poza obecnie wytyczonymi zasięgami wyłącznych stref ekonomicznych jest bliskie zera. Większość arktycznej ropy znajduje się bowiem na obszarach, które już obecnie – przy wyłącznych strefach ekonomicznych o szerokości 200 mil morskich – pozostają pod kontrolą ekonomiczną państw przybrzeżnych.” (zob. Ryc. 14). Co więcej, do tej pory państwa arktyczne ściśle przestrzegają procedur Konwencji ONZ o Prawie Morza (włączając w to USA, które jej nie ratyfikowały). Według szacunków USSG, ponad połowa zasobów energetycznych Arktyki zlokalizowana jest w wyłącznej strefie ekonomicznej Rosji, co oczywiście ma swoje znaczenie dla bezpieczeństwa energetycznego Europy (Łuszczuk i wsp. 2014).

Generalnie, do czynników mających wpływ na obecną i przyszłą eksploatację zasobów ropy i gazu w Arktyce zalicza się: (1) zakres i tempo zmian klimatycznych; (2) warunki ekonomiczne na rynkach światowych; (3) postęp w zakresie technologii wydobywczych; (4) polityczne uwarunkowania. Dokładniejsze zestawienie przedstawiono na Ryc. 15.



Ryc. 16. Czynniki wpływające na eksploatację surowców energetycznych w Arktyce (za: Łuszczuk i wsp. 2014)

Wysokie ceny gazu i ropy na rynkach światowych (w 2008 roku – powyżej 120 USD za baryłkę), pozytywne administracyjne i fiskalne bodźce ze strony arktycznych państw nadbrzeżnych, a także ambicje koncernów międzynarodowych skutkują dalszym spotęgowaniem oczekiwań oraz wdrażaniem projektów poszukiwawczych (np. Shell na Morzu Beauforta i Czukockim; Carin na Morzu Grenlandzkim; Rosneft/ExxonMobil na Morzu Karskim; Rosneft/ENI w rosyjskiej części Morza Barentsa). Po 2–3 letnim okresie prac widać jednak, iż początkowe podejście było zdecydowanie zbyt optymistyczne – poszukiwania nie są aż tak owocne, a ich koszty okazują się zbyt wysokie (uwzględnić należy spadek cen ropy i gazu w 2014 roku). Podobnie wysokie jest ryzyko odnoszące się do środowiska naturalnego wobec bardzo trudnych warunków operacyjnych na morzu (zagrożenie wyciekami ropy). Problemem pozostaje też nadal słaba infrastruktura transportowa ograniczająca możliwość sprzedaży surowców poza region. Doświadczenia płynące z eksploatacji dwóch najbardziej zaawansowanych (a w praktyce jedynych dwóch prawdziwie arktycznych) złóż podmorskich – systemu Snøhvit LNG na Morzu Barentsa

w Norwegii i pola naftowego Prirazlomnoya na Morzu Peczorskim w Rosji wydają się potwierdzać to stanowisko (Henderson i Loe 2014). To wszystko oznacza, iż potrzeba jeszcze wiele czasu i nakładów (na technologie i infrastrukturę), aby wizje korzystania z surowców energetycznych na światową skalę stały się choć trochę realne.

8.1.2. Mineralne surowce nieenergetyczne

Regiony arktyczne są również interesujące dla przemysłu wydobywczego ze względu na duży potencjał mineralny i bogate złoża (żelazo, nikiel, cynk, złoto, miedź, fosforyty, metale ziem rzadkich – REE, uran itd.), stabilną sytuację polityczną oraz generalnie przychylne i przejrzyste środowisko regulacyjne¹⁴ (Haley et al. 2011; van Dam et al. 2014). Górnictwo surowców nieenergetycznych w Arktyce jest bardzo zróżnicowane, przy czym sytuacja zależy tak od regionu, jak i konkretnego surowca. W regionach o dłuższej i bogatszej historii górnictwa, jak Fennoskandia i Rosja, jeszcze do niedawna mówiło się o stagnacji, a nawet o zaniku przemysłu wydobywczego (Haley et al. 2011). W ciągu ostatnich 5–6 lat wyższe ceny surowców wraz ze znaczącą aktywnością regulacyjną oraz promocyjną rządów nordyckich i rządów terytorialnych w Kanadzie wzbudziły w środowisku przemysłowym i opinii publicznej duże zainteresowanie wydobyciem arktycznych surowców nieenergetycznych. Obecnie sytuacja wydaje się mniej korzystna ze względu na spadek cen wielu surowców, co potwierdza, że światowe ceny surowców są głównym czynnikiem determinującym rozwój aktywności wydobywczej w Arktyce (np. Tuusjärvi i wsp. 2014). Fluktuacje będące cechą charakterystyczną przemysłu wydobywczego są istotnym elementem w dyskusji o jego roli w długotrwałym rozwoju lokalnych i narodowych gospodarek w Arktyce (patrz Rozdz. 7). Należy tu podkreślić, że zmiany klimatyczne mają bardzo niewielki wpływ na przemysł wydobywczy, a ich widoczne efekty są (wbrew narracji obecnej w mediach) często niekorzystne z punktu widzenia operatorów kopalń. Można tutaj wymienić przykłady topnienia wiecznej zmarzliny, na której opiera się duża część infrastruktury w niektórych regionach, czy złego stanu dróg na śniegu i lodzie, jako podstawowych dla transportu w czasie zimy (Nelson i Schuchard 2011). Z drugiej strony, pewne nadzieje pokładane są w obniżeniu kosztów transportu morskiego w związku z otwarciem arktycznych dróg morskich. Coraz więcej uwagi poświęca się wydobyciu nieenergetycznych surowców mineralnych z dna morskiego, jednak perspektywy rozwoju tego działu przemysłu wydobywczego w regionie wydają się w najbliższych dekadach ograniczone i będą wymagały zarówno zastosowania wysokich technologii, jak i znacznych nakładów na badania i rozwój.

Projekty wydobywcze związane są tak z nadziejami, jak i obawami lokalnej ludności. Powstanie kopalń – zwykle odkrywkowych – i ich działalność wpływają na wypas reniferów, turystykę i inne sposoby życia lokalnej ludności, szczególnie rdzennej (np. dostęp do obszarów, gdzie odbywają się polowania czy do zbiorników wodnych ważnych dla rybołówstwa). W środowisku arktycznym – gdzie zarówno ekosystemy, jak i wiele aktywności człowieka wymagają znacznych przestrzeni – oddziaływanie kopalń nie ogranicza się do ich najbliższego sąsiedztwa, ale powinno być rozpatrywane wraz z nową infrastrukturą trans-

¹⁴ Wyjątkiem, w pewnych aspektach, jest Rosja.

portową, logistyką, czy wpływem na wizerunek regionów, w których dynamicznie rozwija się turystyka przyrodnicza (Suopajärvi 2013). Niezwykle wrażliwe na czynniki zewnętrzne arktyczne środowisko naturalne wymaga stosunkowo długiego czasu, aby odzyskać stan pierwotny. Nawet przy przestrzeganiu stosunkowo wysokich standardów obowiązujących w krajach arktycznych, nie wydaje się możliwe całkowite uniknięcie zanieczyszczeń i katastrof ekologicznych. Przykładem może być kopalnia niklu Talvivaara w Finlandii, gdzie najpierw zanotowano wykraczające ponad normy emisje siarczanów, a między listopadem roku 2012 a majem 2013 roku doszło do kolejnych wycieków ze stawu osadowego (Wessman i wsp. 2014). Duże kontrowersje – obecnie szczególnie na Grenlandii i w Finlandii – związane są z wydobyciem uranu, nawet jako produktu ubocznego głównej działalności wydobywczej. Na Grenlandii zniesienie obowiązującego od dekad zakazu wydobycia uranu jest jednym z głównych tematów debat politycznych i stanowi problematyczną kwestię w stosunkach grenlandzko-duńskich (Vestergaard 2015). Z drugiej strony, duża część lokalnej ludności i władz lokalnych w regionie patrzy przychylnie na nowe projekty i dostrzega wymierne korzyści płynące z funkcjonowania kopalń. Przemysł wydobywczy – poza zapewnieniem przychodów do lokalnych budżetów i oferowaniem miejsc pracy – prowadzi do dywersyfikacji gospodarczej, a firmy górnicze często przeznaczają środki na rozwój lokalnej infrastruktury transportowej, edukacyjnej, społecznej czy kulturalnej. Biorąc pod uwagę, że okres operacyjny kopalń w regionie jest coraz krótszy, większe wymagania stawiane są operatorom co do planów zakończenia działalności już na wczesnym etapie planowania – tak odnośnie kwestii środowiskowych, jak i społecznych (SADA 2014).

Państwa i regiony arktyczne w ostatnich latach aktywnie promują rozwój przemysłu górniczego. Finlandia i Norwegia w ostatnich latach znowelizowały prawo górnicze, między innymi upraszczając procedury administracyjne. Finlandia i Szwecja już w tej chwili mogą pochwalić się doskonale przygotowanymi mapami geologicznymi i geofizycznymi oraz łatwym dostępem do informacji dla podmiotów zainteresowanych eksploracją (Kokko i wsp. 2014). Norweska Służba Geologiczna prowadzi obecnie szeroko zakrojony program badań, aby dorównać nordyckim sąsiadom.¹⁵ Znaczne środki przeznaczane są na rozwój technologii górniczych i badania istotne dla przemysłu górniczego. W Finlandii za sztandarowy przykład takich działań można uznać program GreenMining, którego celem jest opracowanie technologii dla środowiskowo odpowiedzialnego górnictwa.¹⁶ Prowadzone są także – szczególnie w krajach nordyckich i Kanadzie – badania w obszarze nauk społecznych odnośnie roli przemysłu wydobywczego w rozwoju społeczno-ekonomicznym, konfliktów związanych z projektami wydobywczymi czy systemów regulacyjnych. Szwecja i Finlandia zostały uznane w sondażu przeprowadzonym w 2013 roku wśród firm górniczych za kraje/jurysdykcje najbardziej przychylnie dla przemysłu górniczego,¹⁷ a w pierwszej dwudziestce, obok kilku kanadyjskich prowincji, pojawiają się Norwegia, Grenlandia

¹⁵ *Mapping of Mineral Resources in Northern Norway* (MINN), <http://www.ngu.no/>, program został rozpoczęty w 2011 roku.

¹⁶ *Green Mining Programme*, TEKES (Fińska Agencja Finansowania Innowacji), www.tekes.fi/en/programmes-and-services/tekes-programmes/green-mining/

¹⁷ Pytania dotyczyły ogólnego potencjału, warunków działania i przychylności politycznej, jak i środowiska regulacyjno-administracyjnego.

i Alaska. (Wilson i wsp. 2013). Główne partie polityczne na Grenlandii postrzegają dochody z wydobycia surowców jako jeden z warunków niezależności ekonomicznej od Danii, i w konsekwencji, niepodległości wyspy (Ilisimatusarfik, University of Copenhagen 2014). Z drugiej strony, Grenlandia, podobnie jak inne słabo zaludnione i biedniejsze regiony, ma ograniczone a często niewystarczające zdolności do kontroli przestrzegania standardów środowiskowych. Rosja posiada bardzo bogate złoża kopalin, np. w rosyjskiej części Tarczy Fennoskandynawskiej, jednak ich wydobyciem w dużej mierze zajmują się spółki rosyjskie, a rosyjski przemysł wydobywczy cechuje stosunkowo mała innowacyjność i niska wydajność (Safirova 2010).



Ryc. 17. Istniejąca i potencjalna aktywność górnicza (mineralne surowce nieenergetyczne) w Fennoskandynawii i na Grenlandii.

Źródło: GRID-Arendal dla SADA, 2014.

Pomiędzy poszczególnymi regionami arktycznymi występują olbrzymie różnice w funkcjonowaniu sektora wydobywczego. W Kanadzie i na Alasce znaczące obszary są objęte układami o prawach do ziemi i zasobów zawartymi między rządem a ludami rdzennymi. Istotnym elementem działania firm górniczych są także Porozumienia o Oddziaływaniu i Korzyściach (IBA – *Impacts and Benefits Agreements*) – niepubliczne umowy zawierane przez operatorów kopalń i lokalne społeczności. W krajach nordyckich

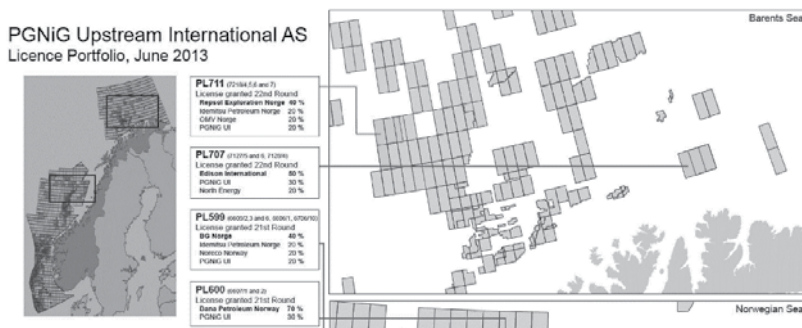
i Rosji instytucja IBA nie jest wykorzystywana, a prawa ludów rdzennych do ziemi i zasobów są generalnie nadal nieuregulowane i są przedmiotem kontrowersji. Wszędzie istotnym elementem porządku prawnego jest ocena oddziaływania na środowisko, której w Ameryce Północnej oraz na Grenlandii towarzyszy szczegółowa analiza oddziaływania na kwestie społeczne (*social impact assessment*). W krajach nordyckich i Rosji ten drugi element jest słabo obecny (Suopajärvi 2013). Ważną częścią systemów regulacyjnych w każdym z krajów arktycznych jest obowiązek prowadzenia konsultacji. Coraz większe znaczenie ma także tzw. społeczne przyzwolenie na działalność (*social license to operate*), które jest co prawda nieformalnym terminem pozaprawnym, ale za to często używanym tak przez specjalistów przemysłu wydobywczego, jak i środowiska akademickie. W idealnej sytuacji, przyzwolenie takie jest wynikiem długotrwałej i kulturowo odpowiedniej komunikacji, konsultacji, zapewnienia przez firmę korzyści ludności miejscowej, dobrej reputacji operatora, przestrzegania najwyższych standardów ochrony środowiska, otwartości i przejrzystości działań. Przyzwolenie ma charakter dynamiczny i może zostać utracone przez firmę w trakcie prowadzenia operacji (Nelsen 2006).

Obecnie także Unia Europejska, w świetle strategii surowcowej rozwijanej od 2008 roku (Komisja Europejska 2008, 2011), promuje rodzimą produkcję surowców – a więc także pochodzących z Fennoskandynawii, jak też import z obszarów stabilnych i objętych wysokimi standardami środowiskowymi oraz społecznymi, do których można zaliczyć dużą część Arktyki. Dowodem na to jest zainteresowanie Komisji Europejskiej współpracą z Grenlandią w zakresie surowców nieenergetycznych (Komisja Europejska 2012).

8.2. Obecne zaangażowanie Polski: przykłady obecności i aktywności

W chwili obecnej zaangażowanie polskich podmiotów (lub podmiotów zależnych) w poszukiwanie i eksploatację zasobów ropy i gazu w Arktyce ogranicza się do aktywności PGNiG Upstream International AS. Firma ta w 2013 roku w ramach 22-iej rundy przyznawania licencji na prace na szelfie norweskim zyskała jako współdziaławiec zgodę na prace poszukiwawcze na kilku działkach na Morzu Barentsa¹⁸ (zob. Ryc. 17.). Przyjęta w grudniu 2014 Strategia GK PGNiG na lata 2014–2022 nie precyzuje przyszłości dalszego zaangażowania firmy w Dalekiej Północy (PGNiG 2014b).

¹⁸ Licencja PL707, w której PGNiG Upstream International AS posiada udział w wysokości 30% dotyczy obszaru znajdującego się na Platformie Finnmarku w południowo-wschodniej części Morza Barentsa, ok 40 km od wybrzeża; licencja obejmuje trzy działki o łącznym obszarze 982 km². Partnerami polskiej firmy są w tym przypadku Edison Norge jako operator (40%), North Energy (10%) oraz Lime Petroleum (10%). Licencja PL711, w której PGNiG Upstream International AS posiada udział w wysokości 20%, dotyczy obszaru znajdującego się regionie Bjørnøyrenna Fault Complex we wschodniej części Morza Barentsa; licencja obejmuje nieco ponad trzy działki o łącznym obszarze 1104 km². Partnerami polskiej firmy są w tym przypadku Repsol jako operator (40%), OMV Norge (20%) oraz Idemitsu (20%) (PGNiG 2014a).



Ryc. 18. Działki PL711 i PL707 na Morzu Barentsa, w których udziały posiada PGNiG Upstream International

Źródło: PGNiG Upstream International activities in Norway, 04.09.2013; http://mailing.ztw.pl/files/Baltepo2013/prezentacje/13_zwierzchowski_PGNiG_presentation.pdf

Jedynym przejawem polskiej obecności w Arktyce w przypadku o surowców nieenergetycznych jest natomiast aktywność KGHM International, który posiada od kilku lat licencję dotyczącą złóż molibdenu w Malmbjerg we wschodniej Grenlandii. Obecnie prowadzona jest tam nadal działalność eksploracyjna. Jeszcze przed przejściem Quadra FNX Mining przez KGHM rozpoczęto konsultacje i otwarto kanały komunikacyjne z lokalną ludnością (zainteresowaną w dużej mierze lokalnym zatrudnieniem oraz jakością wody w rzekach, gdzie ludność lokalna prowadzi polowy). Prowadzone są także prace odnośnie oceny stanu i wrażliwości środowiska naturalnego (KGHM International 2013b). KGHM International zapewnia, że będzie dążyć do zatrudnienia jak największej liczby pracowników spośród ludności lokalnej na etapie poszukiwań, budowy kopalni i w czasie jej funkcjonowania. W swojej strategii CSR (*corporate social responsibility*) KGHM International także zapowiada – jeżeli zapadnie decyzja o budowie kopalni – wsparcie dla edukacji na Grenlandii pod kątem potrzeb przemysłu wydobywczego (KGHM International 2013a). KGHM International ma również portfolio aktywnych projektów wydobywczych w Kanadzie i Stanach Zjednoczonych. Reputacja firmy wśród aktorów w regionie będzie mieć wpływ także na przyszłe działania podejmowane w regionach arktycznych Ameryki Północnej.

8.3. Scenariusze zmiany w perspektywie 2030

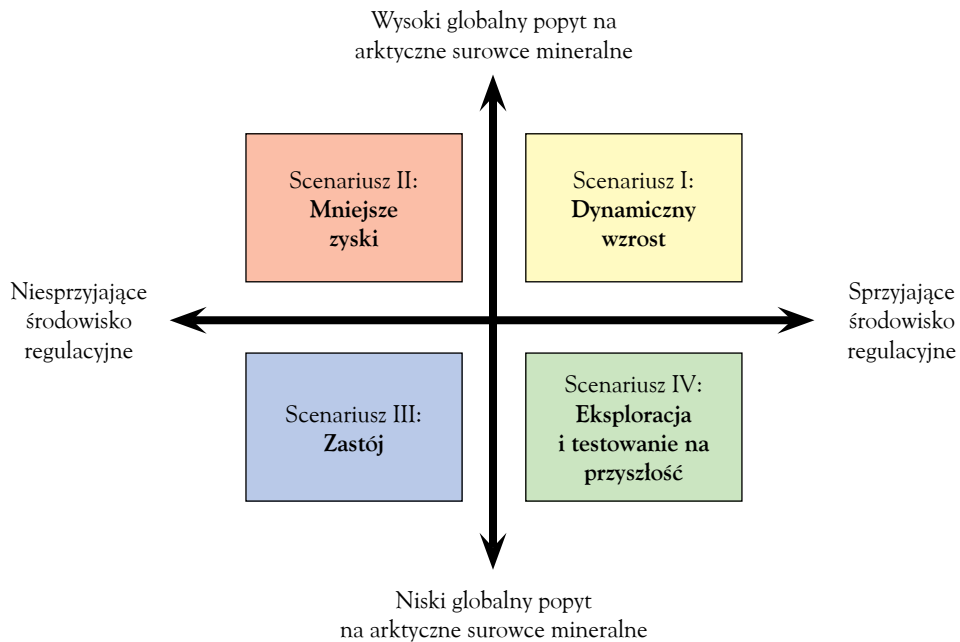
Zdefiniowanie kluczowych czynników eksploatacji nieodnawialnych surowców energetycznych i nieenergetycznych w Arktyce jest trudne, ale w najszerszym ujęciu rozwój przemysłu wydobywczego jest uwarunkowany:

- 1) globalnym popytem na arktyczne surowce mineralne (zależnym przede wszystkim od gospodarek wschodzących, głównie w Azji, przy czym popyt i ceny muszą być na tyle wysokie, by zrównoważyć wyższe koszty produkcji w regionach arktycznych i wyższy stopień ryzyka);

- 2) jakością środowiska regulacyjnego (co obejmuje m.in. zachęty dla inwestorów, wsparcie i subwencje na etapie rozpoczęcia działalności, klimat polityczny i społeczny wokół działalności wydobywczej).

W tej ekspertyzie przyjmujemy, że zmiany klimatyczne będą miały ograniczony wpływ na rozwój górnictwa w regionie w najbliższych dekadach, z wyjątkiem kwestii transportu morskiego arktycznych surowców, a technologie wydobywania ropy, gazu i innych kopalin będą rozwijać się stopniowo. Postęp technologiczny będzie częściowo wspierany przez państwa arktyczne. Środowisko regulacyjne uznajemy za sprzyjające także wówczas, gdy mamy do czynienia z bardzo wysokimi standardami środowiskowymi, bezpieczeństwa i oddziaływania społecznego, ale mającymi charakter realistycznych, przejrzystych, odpowiedzialnych i stabilnych regulacji.

Należy podkreślić, że przedstawione scenariusze mają charakter bardzo abstrakcyjny, a ich celem jest jedynie uwrażliwienie decydentów na czynniki niepewności. Jak wspomniano na początku rozdziału, w rzeczywistości zarówno każdy surowiec energetyczny i nieenergetyczny, jak i każdy region arktyczny wymagają osobnej analizy. Co więcej, największa niepewność co do długofalowego planowania wiąże się z fluktuacjami charakterystycznymi dla wszystkich rynków surowcowych.



Ryc. 19. Scenariusze rozwoju wydobywania surowców mineralnych w Arktyce.

Scenariusz I: Dynamiczny wzrost

Dynamiczny rozwój gospodarek wschodzących, przede wszystkim w Azji, oraz stosunkowo powolne odchodzenie od paliw kopalnych na skutek nieefektywnych działań

w ramach polityki klimatycznej skutkują dużym popytem na arktyczne surowce – tak energetyczne, jak i nieenergetyczne. Wysokie ceny surowców przekładają się na rentowność wysokokosztowych arktycznych projektów wydobywczych. Odpowiednie środowisko regulacyjne z jednej strony promuje działalność wydobywczą, z drugiej – dzięki wysokim standardom i zapewnieniu udziału lokalnej ludności w procesach decyzyjnych i zyskach – przekłada się na pozytywny stosunek aktorów w regionie do przemysłu wydobywczego. W efekcie, wiele projektów wchodzi w fazę produkcyjną, a Arktyka postrzegana jest jako jeden z najbardziej interesujących regionów z punktu widzenia zarządów i akcjonariuszy firm wydobywczych. Znacząca liczba projektów prowadzi jednak także do większego ryzyka w odniesieniu do środowiska i zanieczyszczeń, pomimo wprowadzenia odpowiednich regulacji.

Scenariusz II: Mniejsze zyski

Duży popyt i wysokie ceny przekładają się na zainteresowanie firm wydobywczych regionem. Złe doświadczenia z przeszłości skutkują jednak niechęcią arktycznych społeczności do projektów wydobywczych, a mało przejrzyste ustawodawstwo i procesy decyzyjne oraz niskie standardy sprawiają, że wiele projektów nie wchodzi w życie, a inwestorzy często wybierają inwestycje w miejscach o niższych kosztach pracy, z lepszą infrastrukturą i przyjaźniej nastawionymi do przemysłu wydobywczego społeczeństwami i administracjami. Firmy, które decydują się na wdrażanie projektów, to głównie więksi gracze. Mniejsza liczba projektów oraz bardziej rygorystyczne ustawodawstwo z jednej strony zmniejszają zanieczyszczenia i stopień ryzyka dla środowiska, z drugiej brak przejrzystości prowadzi do zaniżania standardów w niektórych regionach.

Scenariusz III: Zastój

Niskie ceny surowców oraz nieprzychylnie środowisko regulacyjne i społeczne prowadzą do zastoju w obszarze arktycznej działalności wydobywczej. Jednak w przypadku tego scenariusza niektóre surowce (szczególnie nieenergetyczne) mogą stanowić wyjątki. Szczególnie dotyczyć to może eksploatacji w Arktyce rosyjskiej, gdzie główną determinantą będzie presja polityczna dotycząca zaspokajania, choćby na poziomie minimalnym, potrzeb gospodarczych kraju, jak i względy natury strategicznej (szczególnie przy wyczerpaniu innych starszych zasobów).

Scenariusz IV: Eksploracja i testowanie na przyszłość

Niskie ceny powodują, że niewiele firm jest zainteresowanych trudnymi projektami w Arktyce. Jedynie najwięksi gracze na rynku są zdeterminowani i przygotowani, przede wszystkim w obszarze wydobycia ropy i gazu, na działalność eksploracyjną i – w niewielkim zakresie – wydobywczą. Projekty mają charakter testowy, są nakierowane na rozwój i sprawdzanie rozwiązań technologicznych i zakładają poprawę rentowności potencjalnych arktycznych projektów w przyszłości. W obszarze surowców nieenergetycznych mniejsi gracze spoza regionu powinni być w stanie znaleźć odpowiednią niszę. W przypadku ropy i gazu konieczne wydaje się wchodzenie w partnerstwa z większymi graczami.

Przy założeniu ogólnej kontynuacji obecnej sytuacji, scenariusz IV wydaje się być w obecnej światowej sytuacji rynkowej i gospodarczej najbardziej prawdopodobny.

8.4. Wnioski dla Polski

W perspektywie długookresowej istnieje miejsce dla polskich przedsiębiorstw górniczych w krajobrazie wydobywania arktycznych surowców nieenergetycznych, szczególnie w przypadku scenariusza I: Dynamiczny Wzrost, gdzie powinna pojawić się przestrzeń dla średnich graczy spoza regionu. Obecnie młodszy gracz na rynku zajmują się często poszukiwaniem złóż metali, co związane jest z dużym ryzykiem, ale także potencjalnie bardzo wysoką stopą zwrotu. Większe podmioty przejmują dużą część projektów na etapie produkcji, prowadząc także własne działania eksploracyjne. KGHM International mógłby prowadzić taką działalność poszukiwawczą, jak i – w dłuższej perspektywie i przy założeniu stabilnego rozwoju firmy – aktywność wydobywczą. Działalność w regionie jest znacząco ułatwiona, jeżeli dochodzi do przejęcia firm z dłuższą historią obecności oraz ugruntowaną reputacją w regionach i państwach arktycznych lub w przypadku bliskiej współpracy z takimi firmami (co wydaje się być strategią KGHM, PGNiG czy Lotosu). Obecnie nie wydaje się, by jakakolwiek polska firma – poza KGHM International – była zainteresowana podjęciem działalności wydobywczej metali. Jeżeli popyt na surowce arktyczne będzie niewielki, a stosunek do górnictwa w regionach arktycznych mniej przychylny niż obecnie, należy się spodziewać, że jedynie lokalni, najwięksi lub najbardziej doświadczeni gracze będą z sukcesem obecni w Arktyce. Dotyczy to tak regionów podobnych pod względem trudności operacyjnych do Europy Środkowej (jak północna Fennoskandynawia), jak i regionów cechujących się typowo arktycznymi wyzwaniami (np. Grenlandia lub północna Kanada).

Przestrzeń obecności polskich firm wydobywczych w regionie jest ograniczona, jednak na rozwoju kopalnictwa arktycznego mogą skorzystać także polskie przedsiębiorstwa dostarczające urządzenia, realizujące usługi i prace konstrukcyjne. Mocnymi stronami polskiego przemysłu w tym zakresie jest produkcja maszyn górniczych (i komponentów takich jak łańcuchy), mierników, czujników, podzespołów, materiałów wybuchowych, czy technologii w obszarze wiertnictwa. Za przykłady mogą tutaj posłużyć podmioty publiczne i prywatne, takie jak Emag,¹⁹ Fasing,²⁰ Komag,²¹ Kopex,²² czy Yabimo.²³ Przy budowie nowych kopalń lub instalacji pojawiają się również możliwości dla polskich firm budowlanych i inżynierskich.²⁴ Polskie firmy obecne są już także w Rosji (zob. Rozdz. 4.2).²⁵

¹⁹ Instytut Technik Innowacyjnych EMAG: badania naukowe i prace rozwojowe w obszarach: energoelektroniki i automatyki; monitorowania systemowego, operacyjnego i lokalnego; informatyki stosowanej oraz metrologii przemysłowej, <http://emag.pl/>

²⁰ Łańcuchy do przemysłu górniczego, rybolówestwa, energetyki, przemysłu cukrowniczego, cementowego i drzewnego, <http://www.fasing.pl/>

²¹ Komag Instytut Techniki Górniczej, <http://komag.eu/>

²² Grupa Kopex: maszyny i urządzenia do eksploatacji kopalń, aparatura elektryczna, systemy sterowania i automatyzacji, <http://www.kopex.com.pl/>

²³ Yabimo – już obecna w Skandynawii – dostarcza usługi inżynierskie i rozwiązania do przemysłu gazowego, naftowego i energetycznego, <http://www.yabimo.com>

²⁴ Na przykład, Fumar: technologie bezwykopowe, roboty ziemne, <http://www.fumar.com.pl/>

²⁵ Szerzej na temat obecności polskich przedsiębiorstw spoza sektora wydobywczego, zob. Rozdz. 7.

Rozwój przemysłu wydobywczego i wzrost zainteresowania górnictwem ze strony rządów, agencji i środowiska akademickiego na Północy stwarzają też szansę dla polskich uczelni technicznych. Szczególnie Akademia Górniczo-Hutnicza (AGH) dysponuje znaczącym potencjałem współpracy z partnerami zagranicznymi. Współpraca z przemysłem, wdrażanie innowacyjnych projektów i stałe konfrontowanie pracy naukowej z praktyką sprawiają, że AGH jest interesującym partnerem dla instytucji z regionów arktycznych w szerokim zakresie projektów tak naukowych, jak i wdrożeniowych. Takie zagadnienia, jak szacowanie zasobów złóż kopalin, projektowanie kopalń, geomechanika osuwisk, geotechnika i struktura gruntów, bezpieczeństwo pracy w górnictwie, planowanie kopalni, czy rekultywacja i rewitalizacja terenów pogórnicznych należą do mocnej strony polskiej nauki i inżynierii.

Nie bez znaczenia są także możliwości zatrudnienia dla dysponujących ponadprzeciętnymi kompetencjami (choćby ze względu na proces kształcenia odbywający się w warunkach bliskiej współpracy z przemysłem) absolwentów polskich uczelni przy projektach wydobywczych w regionach arktycznych.

Bibliografia

- Ciechanowska, Maria (2012): Potencjał węglowodorowy Arktyki. w: *Nafta-Gaz*, LXVIII (XII), s. 1176–1182.
- Gautier, Donald L.; Bird, Kenneth J.; Charpentier, Ronald R.; Grantz, Arthur; Houseknecht, David W.; Klett, Timothy R. i wsp. (2009): Assessment of undiscovered oil and gas in the Arctic. w: *Science* (New York, N.Y.) 324 (5931), s. 1175–1179. DOI: 10.1126/science.1169467.
- Henderson, James; Loe, Julia S.P. (2014): The prospects and challenges for Arctic oil development, dostępne na stronie internetowej: <http://www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2014/11/WPM-56.pdf>.
- Illisimatusarfik, University of Copenhagen (2014): To the benefit of Greenland. The Committee for Greenlandic Mineral Resources to the Benefit of Society, dostępne na stronie internetowej: http://news.ku.dk/greenland-natural-resources/rapportandbackgroundpapers/To_the_benefit_of_Greenland.pdf.
- Janicki, Wojciech (2013): Rywalizacja w Arktyce: przesłanki polityczne czy gospodarcze?, w: *Arktyka na początku XXI wieku. Między współpracą a rywalizacją*, red. Michał Łuszczuk. Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, s. 105–121.
- KGHM International (2013a): Corporate Social Responsibility, dostępne na stronie internetowej: http://www.kghminternational.com/files/doc_downloads/WEB_KGHM%20CSR%202013%20English.pdf.
- KGHM International (2013b): Malmbjerg project, dostępne na stronie internetowej: <http://www.kghminternational.com/our-growth-profile/malmbjerg-project/default.aspx>.
- Kokko, Kai; Oksanen, Anniina; Hast, Sanna; Heikkinen, Hannu I.; Hentilä, Helka-Liisa; Jokinen, Mikko i wsp. (2014): Sound mining in the North: a guide to environmental regulation and best practices supporting social sustainability, dostępne na stronie internetowej: <http://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/96395/Sound%20minig%20in%20the%20North.pdf?sequence=2>.
- Komisja Europejska (2008): Communication 'The raw materials initiative – meeting our critical needs for growth and jobs in Europe', COM(2008) 699 final, 4 November 2008.
- Komisja Europejska (2011): Communication 'Tackling The Challenges In Commodity Markets And On Raw Materials', COM(2011)25 final, 2 February 2011.

- Komisja Europejska (2012): MEMO/12/428 13/06/2012 Greenland's raw materials potential and the EU's strategic needs, dostępne na stronie internetowej: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-428_en.htm.
- Lis, Paweł (2009): Szacowanie wielkości zasobów nieodkrytych złóż ropy i gazu na północ od koła podbiegunowego. w: *Przegląd Geologiczny*, vol. 57, nr 3, 2009, s. 207–209. 57 (3), s. 2007–2009.
- Łuszczuk, Michał; Justus, Debra; Thomas, Jennie; Klok, Chris; Gerber, Federica (2014): Developing Oil and Gas Resources in Arctic Waters, w: *Strategic Assessment of Development of the Arctic. Assessment conducted for the European Union. we współpracy z Adam Stępień, Timo Koivurova i Paula Kankaanpää. European Commission's Environment Directorate General*, s. 71–85.
- Nelsen, Jacqueline L. (2006): Social license to operate. w: *International Journal of Mining, Reclamation and Environment* 20 (3), s. 161–162. DOI: 10.1080/17480930600804182.
- Nelson, Julia; Schuchard, Ryan (2011): Adapting to Climate Change: A Guide for the Mining Industry. *Business for Better World*, dostępne na stronie internetowej: http://www.bsr.org/reports/BSR_Climate_Adaptation_Issue_Brief_Mining.pdf.
- PGNiG (2014a): Licences of PGNiG Upstream International AS, dostępne na stronie internetowej: <http://www.norway.pgnig.pl/norway/2937/14171>.
- PGNiG (2014b): Strategia GK PGNiG na lata 2014 – 2022, dostępne na stronie internetowej: <http://www.pgnig.pl/documents/10184/227064/Strategia+PGNiG+na+lata+2014-2022/f463aec0-7589-4d67-b0ae-89c14d23b29f>.
- SADA (2014): Strategic Assessment of Development of the Arctic. Assessment conducted for the European Union. we współpracy z Adam Stępień, Timo Koivurova i Paula Kankaanpää. *European Commission's Environment Directorate General*, dostępne na stronie internetowej: http://arcticinfo.eu/images/pdf/SADA_report.pdf.
- Safirova, Elena (2010): US Geological Survey Minerals Yearbook 2010 – Russia, advance release. *U.S. Department of the Interior, U.S. Geological Survey*, dostępne na stronie internetowej: <http://minerals.usgs.gov>.
- Suopajärvi, Leena (2013): Social impact assessment in mining projects in Northern Finland: Comparing practice to theory. w: *Environmental Impact Assessment Review* 42, s. 25–30. DOI: 10.1016/j.eiar.2013.04.003.
- Tuusjärvi, Mari; Mäenpää, Ilmo; Vuori, Saku; Eilu, Pasi; Kihlman, Susanna; Koskela, Sirkka (2014): Metal mining industry in Finland – development scenarios to 2030. w: *Journal of Cleaner Production* 84, s. 271–280. DOI: 10.1016/j.jclepro.2014.03.038.
- Vestergaard, Cindy (2015): Greenland, Denmark and the pathway to uranium supplier status. w: *The Extractive Industries and Society* 2 (1), s. 153–161. DOI: 10.1016/j.exis.2014.10.001.
- Wessman, Helena; Salmi, Olli; Kohl, Johanna; Kinnunen, Päivi; Saarivuori, Elina; Mroueh, Ulla-Maija (2014): Water and society: mutual challenges for eco-efficient and socially acceptable mining in Finland. w: *Journal of Cleaner Production* 84, s. 289–298. DOI: 10.1016/j.jclepro.2014.04.026.
- Wilson, Alana; McMahon, Fred; Cervantes, Miguel (2013): Survey of Mining Companies 2012/2013. *Fraser Institute*, dostępne na stronie internetowej: <https://www.fraserinstitute.org/uploadedFiles/fraser-ca/Content/research-news/research/publications/mining-survey-2012-2013.pdf>.

Transport morski i przemysł stoczniowy

Niniejszy rozdział przedstawia w ogólnym zarysie zagadnienie transportu morskiego w Arktyce, a w szczególności znaczenie tej kwestii dla polskiego zaangażowania w sprawy arktyczne. Po pierwsze, przedstawiono charakterystykę sytuacji, główne trendy oraz czynniki kształtujące ich rozwój. Następnie, określono ramy instytucjonalne i prawne, dotyczące operacji morskich w regionie. W kolejnej części, zaprezentowano polskie związki z transportem morskim w Arktyce, zarówno w odniesieniu do działalności polskich przedsiębiorstw transportu morskiego czy stoczni, jak i instytucji. Na tej podstawie, w następnym podrozdziale, sformułowano cztery scenariusze rozwoju sytuacji z uwzględnieniem dwóch zmiennych wyselekcjonowanych w toku analizy. W części kończącej zawarto rekomendacje możliwych działań Polski w omawianej dziedzinie.

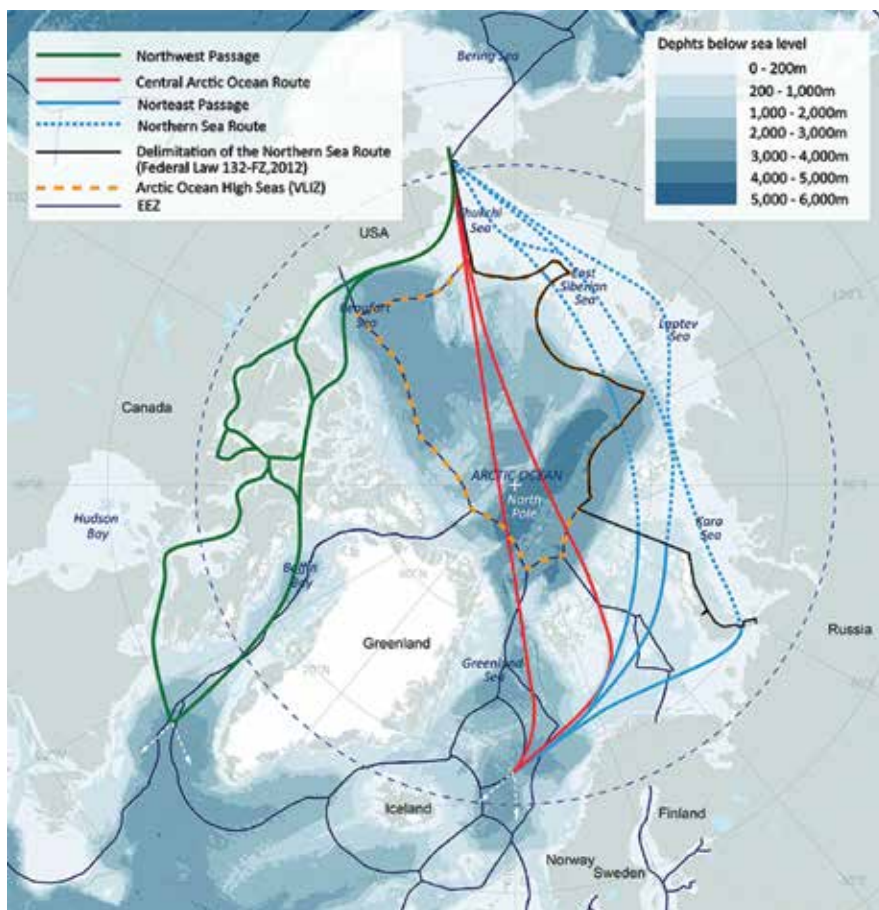
9.1. Charakterystyka sytuacji

Potencjalny rozwój nowych szlaków morskich jest jedną z najczęściej przytaczanych korzyści ekonomicznych i szans na zwiększenie ludzkiej działalności w Arktyce wskutek zmian klimatu i topnienia arktycznej pokrywy lodowej. W latach 2007 i 2012 notowano kolejne rekordy letniego zasięgu pokrywy lodowej od czasu rozpoczęcia obserwacji satelitarnych. W sierpniu 2007 roku po raz pierwszy w historii północna część Przejścia Północno-Zachodniego (przez Cieśninę McClure) była pozbawiona lodu. Natomiast w sierpniu 2010 roku oba Przejścia Północne – Wschodnie i Zachodnie – były żeglowne, co również nie miało precedensu. Wydarzenia te jeszcze bardziej uwydatniły popularny przekaz kształtowany przez różne modele, a przekonujący, że Arktyka już w połowie wieku (a według niektórych nawet szybciej) może stać się wolna od lodu w sezonie letnim.¹ Tym samym możliwa stałaby się żegluga wszystkich typów statków następującymi szlakami morskimi za północnym kręgiem polarnym:

- 1) **Przejściem Północno-Wschodnim** (*Northeast Passage – NEP*) wzdłuż północnych wybrzeży Federacji Rosyjskiej; częścią NEP jest **Północna Droga Morska** (*Northern Sea Route, Severnoi Morskoj Put*), będąca historycznym i administracyjnym szlakiem transportowym na północy Rosji, rozciągająca się od Karskich Wrót (tj. cieśniny

¹ Zob. szerzej Rozdz. 6.

- między Nową Ziemią a wyspą Wajgacz) na zachodzie do Cieśniny Beringa na wschodzie,
- 2) **Prześciem Północno-Zachodnim** (*Northwest Passage – NWP*) przez Kanadyjski Archipelag Arktyczny,
 - 3) **Szlakiem Transpolarnym** przez centralny Ocean Arktyczny.

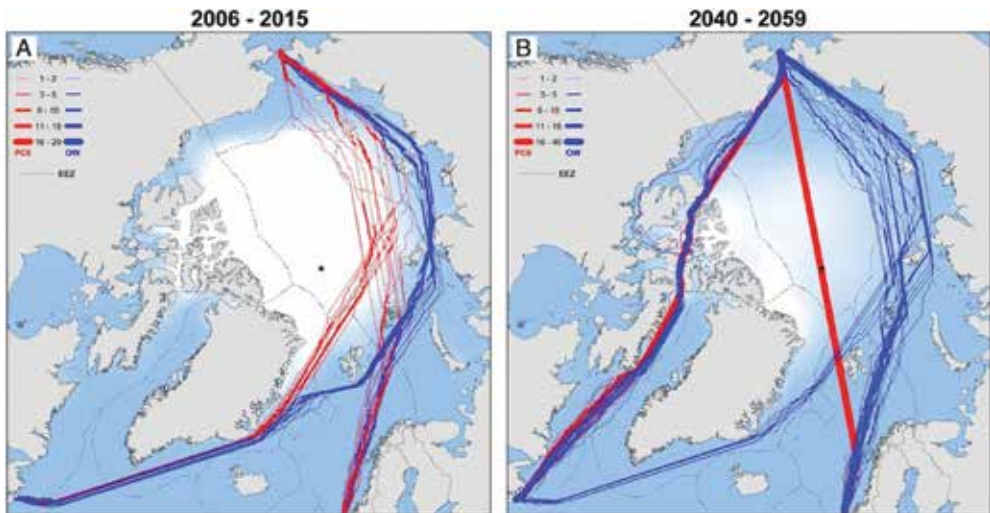


Ryc. 20. Arktyczne szlaki morskie.

Źródło: SADA 2014.

Wcześniej jednak mogą zaistnieć warunki dla zwiększenia wykorzystania arktycznych szlaków morskich w zależności od konstrukcji statków i ich klasy lodowej (*ice class*). Wpływ na to będą miały określone warunki lodowe na danym obszarze oraz stopień dostosowania statku do panujących warunków. Zaznaczyć przy tym należy, że najbardziej pożądanym – zarówno ze względu na krótszy dystans, jak i ominięcie jurysdykcji państw nabrzeżnych – szlak wiodący przez centralny Ocean Arktyczny według modeli (Smith i Stephenson 2013) może stać się dostępny dla statków o najwyższej klasie lodowej (najlepiej dostosowanych do żeglugi w warunkach zalegającej pokrywy lodowej) już

w połowie wieku (Ryc. 20). Warunki żeglugi w zimie nie zmieniają się w dającej się przewidzieć perspektywie.



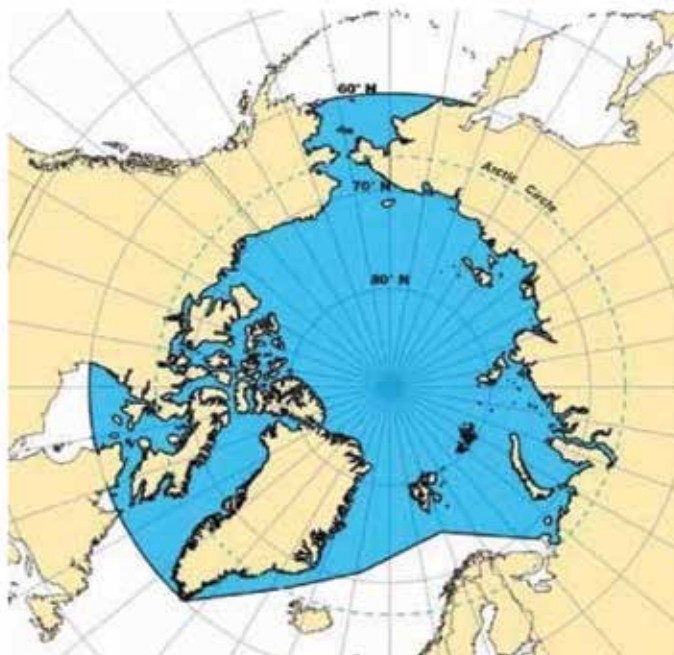
Ryc. 21. Projekcje wykorzystania szlaków morskich w Arktyce w zależności od zasięgu pokrywy lodowej (i jej struktury) oraz wykorzystania statków o różnych klasach: PC6 – klasa polarna pozwalająca na całoroczne operowanie w warunkach średniej jednorocznej pokrywy lodowej z niewielkimi obszarami lodu wieloletniego; OW (*open water ships*) – statki bez klas lodowych zdolne do żeglugi tylko na wodach wolnych od lodu.

Źródło: Smith i Stephenson 2013, PNAS.

Ponadto, jakiegokolwiek szacunki dotyczące przyszłości żeglugi w Arktyce obarczone są znaczną dozą niepewności, na co wpływają takie czynniki, jak projekcje zasięgu lodu morskiego, dostępność i opłacalność wydobycia surowców, przyszły rozwój gospodarczy i globalna sytuacja ekonomiczna, jak również przyszła polityka określonych państw. Sam ubytek pokrywy lodowej (w sezonie letnim), choć jest istotny dla potencjału rozwojowego arktycznych szlaków morskich, sam w sobie nie stanowi decydującego czynnika, który mógłby spowodować znaczący wzrost aktywności w tej materii.

Żegluga w Arktyce jest zagadnieniem złożonym i różne projekcje dotyczyć mogą różnych typów i kategorii, które można wyróżnić w tym zagadnieniu. Po pierwsze, wyróżnić można transport morski oraz żeglugę pasażerską, głównie w celach turystycznych. Po drugie, wyodrębnić można następujące typy transportu morskiego:

- 1) **wewnętrzny** (*intra-Arctic*) – odbywający się w granicach regionu (Ryc. 21);
- 2) **do i z Arktyki** (*destinational*) – kiedy transport ma początek w regionie lub poza nim z miejscem przeznaczenia w Arktyce lub poza nią;
- 3) **transpolarny** (*transpolar*) – czyli taki, w którym zarówno port początkowy, jak i docelowy znajdują się poza regionem, ale trasa przebiega przez wody arktyczne, łączące Ocean Atlantycki z Oceanem Spokojnym.



Ryc. 22. Granice wód arktycznych zdefiniowane w Kodeksie Polarnym IMO.

Źródło: IMO 2010.

Największe nadzieje związane są ze szlakiem transpolarnym, który mógłby znacznie skrócić drogę z Azji do Europy oraz Wschodniego Wybrzeża Ameryki Północnej. Znakomita większość ruchu statków na wodach arktycznych ma jednak charakter wewnętrzny oraz docelowy. Przewiduje się również, że to właśnie te typy żeglugi będą rozwijać się w nadchodzących latach, głównie w powiązaniu z transportem surowców wydobywanych w Arktyce, zaopatrzeniem lokalnych społeczności, rybołówstwem oraz turystyką (AMSA 2009). Ponadto, rozwój może nastąpić również w dziedzinie żeglugi statków badawczych oraz okrętów wojennych.

Największy potencjał w odniesieniu do żeglugi tranzytowej ma obecnie Północna Droga Morska/Przejście Północno-Wschodnie. Zastrzec należy jednak, że szlak ten oferuje krótszą trasę – w porównaniu z tradycyjnymi szlakami przez Kanały Sueski i Panamski – tylko dla określonych portów początkowych i docelowych (podobnie jak Przejście Północno-Zachodnie). Istotne skrócenie dystansu ma miejsce jedynie między północnymi portami Europy, Azji i Ameryki Północnej. Na przykład odległość między Jokohamą a Rotterdamem przez Kanał Sueski i Cieśninę Malakka wynosi 21 170 km, podczas gdy Przejście Północno-Wschodnie pozwala skrócić ten dystans do 13 360 km, a Północno-Zachodnie do 13 950 km. Nieco mniejsza oszczędność występuje na trasie z Rotterdamu do Szanghaju – 19 550 km (K. Sueski i C. Malakka) w stosunku do 15 793 km (NEP) i 16 100 km (NWP). Natomiast dystans między Rotterdamem a Singapurem jest zdecydowanie krótszy przy wykorzystaniu szlaku przez Kanał Sueski (15 950 km w po-

równaniu z odpowiednio 19 641 km przez NEP i 19 900 km przez NWP).² Arktyczne szlaki morskie oferują zatem znacznie krótsze odległości między portami północnej hemisfery, jednak nie wszystkimi. Ponadto, w przypadku trudnych warunków polarnych, krótszy dystans nie oznacza szybszej żeglugi. Na opłacalność wyboru tej drogi wpływ ma wiele innych czynników, które zostaną opisane nieco dalej.

W ostatnich latach Federacja Rosyjska inwestuje znaczące środki w rozwój Północnej Drogi Morskiej, starając się podnieść atrakcyjność tej trasy dla potencjalnych użytkowników. Szlak ten jest również stosunkowo najlepiej rozwinięty pod względem infrastruktury oraz perspektyw rozwoju systemu SAR, tj. *Search and Rescue* („Poszukiwania i Ratunku”). W 2009 roku rząd Federacji Rosyjskiej przeznaczył ok. 21 mln euro na utworzenie sieci dziesięciu centrów SAR, tworzonej obecnie wzdłuż wybrzeża FR. Trzy centra – w Narjan-Mar, w Dudince i Archangielsku – zostały już uruchomione. Początkowe plany zakładały gotowość całej sieci do 2015 roku, jednak dotychczasowe tempo ich tworzenia, trudna sytuacja gospodarcza oraz mniejsze zainteresowanie szlakiem w sezonie 2014 mogą oznaczać pewne opóźnienie w realizacji projektu. Ponadto władze rosyjskie planują ponowne otwarcie niektórych opuszczonych baz wojskowych, takich jak baza marynarki w Kotelnym na Wyspach Nowosyberyjskich, bazy na Półwyspie Kolskim oraz Nowej Ziemi i Ziemi Franciszka Józefa, co również wzmocni możliwości ratownictwa morskiego w rosyjskiej części Arktyki. Federacja Rosyjska dysponuje również największą na świecie flotą lodolamaczy, w tym także jedynymi lodolamaczami o napędzie atomowym (największy i najnowszy statek tego typu „50 Lat Zwycięstwa” oddany został w 2007 roku). W ramach planów zwiększenia ruchu na Północnej Drodze Morskiej trwa obecnie w stoczni w Petersburgu budowa największego do tej pory lodolamacza o napędzie atomowym oznaczanego jako LK-60. Ma on być zwodowany w 2017 roku jako pierwszy z trzech podobnych statków nowej generacji. Realizacja tych zamierzeń jeszcze bardziej wzmocni rosyjską dominację na tym polu. Ponadto, Rosja włożyła wiele wysiłku w zmiany legislacyjne, uproszczenie opłat i procedur aplikacyjnych dla zagranicznych statków, aby zachęcić operatorów do korzystania tej arktycznej drogi morskiej. W 2013 roku utworzono również specjalną Administrację Północnej Drogi Morskiej z siedzibą w Moskwie.

Znaczenie NEP w globalnej perspektywie pozostaje jednak marginalne. Od 2009 roku liczba tranzytów systematycznie rosła od czterech do 71 w 2013 roku (36 bez żeglugi wewnątrzrosyjskiej). W sezonie 2014 liczba przejść tranzytowych zmniejszyła się i wyniosła 31.³

W porównaniu z NEP Przejście Północno-Zachodnie wykorzystywane jest w jeszcze mniejszym stopniu, choć miały miejsce co najmniej dwa spektakularne rejsy na tej trasie. W sierpniu 2012 roku statek wycieczkowy „The World” z 481 osobami na pokładzie odbył rejs z Nome na Alasce do Nuuk na Grenlandii, stając się tym samym największym wycieczkowcem, który pokonał NWP. Natomiast we wrześniu 2013 roku masowiec „Nordic Orion” należący do duńskiego armatora Nordic Bulk Carriers (pod banderą Panamy), przepłynął z Vancouver do Nuuk i portu docelowego Pori w Finlandii trans-

² Obliczenia dokonane przez Frederica Lasserre’a z Universite Laval (Lasserre 2009).

³ Źródło: SADA 2014, s. rozdz. 2; BarentsObserver.com; NSR Information Office.

portując 73 500 ton węgla koksowego. Wybór tej trasy pozwolił skrócić dystans o 1000 mil morskich i zaoszczędzić 80 tysięcy dolarów na paliwie (Nordic Bulk Carriers 2013).

Zarządzanie i reżim prawnomiędzynarodowy

Transport morski w znacznym stopniu jest zarządzany i regulowany na poziomie globalnym. Aby zapewnić obowiązywanie norm bezpieczeństwa i ochrony środowiska przez statki pływające pod różnymi banderami, poruszające się po wodach różnych państw i terytoriów i obsadzone przez międzynarodowe załogi (Campe 2009), należy dążyć do ujednoczenia i powszechnego stosowania zasad. W znacznej mierze cel ten został osiągnięty. Niemniej jednak, zarządzanie transportem morskim odbywa się wciąż na trzech zasadniczych poziomach: globalnym, regionalnym i narodowym. Najistotniejszym instrumentem prawnomiędzynarodowym regulującym aktywność na morzach i oceanach jest Konwencja Narodów Zjednoczonych o Prawie Morza (UNCLOS) z 1982 roku. Instytucją, która odpowiada za techniczne aspekty żeglugi, jest wyspecjalizowana agenda ONZ – Międzynarodowa Organizacja Morska (*International Maritime Organisation* – IMO) z siedzibą w Londynie.

Choć fundamentem UNCLOS jest uniwersalność regulacji, konwencja ta jest tak zwaną konwencją ramową, która dopuszcza dalsze, tj. bardziej szczegółowe lub regionalne porozumienia dotyczące m. in. ochrony środowiska morskiego, zrównoważonego wykorzystywania żywych zasobów morskich czy różnego rodzaju instalacji. Ponadto, państwa nabrzeżne mogą wprowadzać takie regulacje na swoich wodach terytorialnych i w mniejszym stopniu w strefie do nich przyległej oraz w swoich portach. Zupełnie inaczej UNCLOS odnosi się natomiast do regulacji dotyczących żeglugi. Arktyka jest pod tym względem wyjątkiem, do którego odnosi się artykuł 234 Konwencji. Zezwala on państwom nabrzeżnym na ustanowienie, przez IMO, narodowych niedyskryminujących standardów żeglugi na wodach pokrytych lodem (w ramach wyłącznej strefy ekonomicznej tego państwa), gdzie występują wyjątkowo trudne warunki naturalne dla żeglugi. Celem tego artykułu jest zapewnienie najlepszej możliwej ochrony środowiska morskiego w Arktyce od zanieczyszczeń spowodowanych przez statki. W artykule zawarto również zastrzeżenie, że wszelkie regulacje powinny mieć podstawę naukową. Zarówno Kanada, jak i Federacja Rosyjska wprowadziły własne przepisy opierające się na artykule 234 w swoich strefach ekonomicznych w Arktyce.⁴ Regulacjom tym towarzyszy wiele kontrowersji, np. zarzut, że wykraczają one poza zakres art. 234 wprowadzając, oprócz wymogów dotyczących ochrony środowiska morskiego, także te odnoszące się do bezpieczeństwa żeglugi.

⁴ Kanada już w 1970 roku wprowadziła *Arctic Waters Pollution Prevention Act* (dwukrotnie uaktualniany). W 2001 roku uchwalono *Canada Shipping Act*, który ustanowił system raportowania pozycji statków NORDREG, który do 2010 roku był dobrowolny. Kiedy w 2010 roku Kanada jednostronnie wprowadziła obowiązek raportowania pozycji dla określonych typów statków, m. in. Stany Zjednoczone i Singapur zgłosiły protest na forum IMO. Regulacje rosyjskie obejmują kilka aktów, m. in. Prawo Wewnętrznych Wód Morskich, Morza Terytorialnego i Strefy Przyległej Federacji Rosyjskiej z 1998 roku (art. 14), Regulacje dot. asysty lodolamaczy z 1996 roku oraz dwa akty z 2013 roku, które przyjęto z myślą o zwiększeniu ruchu na Północnej Drodze Morskiej: Zasady Żeglugi na Północnej Drodze Morskiej oraz Dekret o Ustanowieniu Administracji Północnej Drogi Morskiej.

Istotnym problemem jest brak harmonizacji standardów oraz regulacji międzynarodowych i narodowych w odniesieniu do żeglugi arktycznej. Przejawia się to np. w zupełnie odmiennych i specyficznych dla Kanady i Rosji tzw. reżimach lodowych – wymaganiach odnoszących się do klas statków, wykształcenia załogi, wyposażenia etc. w określonych warunkach lodowych. Dopóki żegluga arktyczna podlegać będzie różnym regulacjom i standardom, dopóty jej rozwój będzie znacznie utrudniony. Częściowo problem ten zostanie rozwiązany przez Kodeks Polarny, jednak jednolity reżim lodowy dla całego regionu musi zostać opracowany dodatkowo. Potrzebę utworzenia wspólnego systemu szczególnie aktywnie postuluje branża ubezpieczeniowa. W marcu 2014 roku Lloyd's of London zorganizował warsztaty poświęcone opracowaniu na rzecz państw arktycznych propozycji podjęcia tej tematyki na forum Rady Arktycznej i IMO (Swedish Polar Sekretariat 2014).

UNCLOS dopuszcza możliwość koordynacji swoich jurysdykcji między państwami danego regionu i tworzenia porozumień regionalnych. Regionalne konwencje i porozumienia mogą dotyczyć ochrony środowiska morskiego (np. Komisja i Konwencja OSPAR, Komisja Ochrony Środowiska Morskiego Bałtyku – HELCOM) lub być regionalnym „uzupełnieniem” technicznych konwencji zawartych w IMO. Doskonałym przykładem takich porozumień są właśnie dwa pierwsze prawnie wiążące porozumienia zawarte pod auspicjami Rady Arktycznej: Umowa o Współpracy dotyczącej Powietrznego i Morskiego Poszukiwania i Ratownictwa w Arktyce z 2011 roku i Umowa o Współpracy dotyczącej Gotowości i Reagowania przy Zanieczyszczeniach Ropą Naftową w Arktyce z 2013 roku. Obie umowy umocowane są w globalnych konwencjach (SAR z 1979 roku, ICAO z 1944 roku i OPRC z 1990 roku), które zawierają zachętę do tworzenia porozumień regionalnych w celu lepszego uwzględnienia specyfiki danych akwenów w realizacji zapisów konwencji.

Kodeks Polarny

Szczególne znaczenie dla regulacji żeglugi w regionach polarnych będzie mieć Międzynarodowy Kodeks dla Statków Eksploatowanych na Wodach Polarnych, zwany też Kodeksem Polarnym (*Polar Code*). Prace nad wiążącymi regulacjami dotyczącymi konstrukcji statków, wykształcenia załogi, wyposażenia i zasad ochrony środowiska morskiego w Arktyce rozpoczęły się z inicjatywy Niemiec już w 1991 roku. Szybko inicjatywę przejęła Kanada, która przewodziła grupie roboczej pracującej nad regulacjami. W wyniku perturbacji, związanych m. in. z krytyką ze strony USA w stosunku do zaprezentowanego projektu oraz pomysłem włączenia również obszaru Antarktyki, nie przyjęto wiążących rozstrzygnięć. Zamiast tego w 2002 roku przyjęto „Wytyczne dla statków eksploatowanych na wodach arktycznych”, mające charakter rekomendacji. W 2009 roku rozszerzono ich zakres o wody antarktyczne. W tym samym czasie, z inicjatywy Norwegii, Danii i USA, rozpoczęto również prace nad obowiązkowym Kodeksem Polarnym. Wielokrotnie przedłużane negocjacje zakończyły się w październiku 2014 roku. Kiedy w maju 2015 roku Komitet ds. Ochrony Środowiska Morskiego (organ IMO) ostatecznie przyjmie tekst swojej części Kodeksu, rozpocznie się proces przygotowań do wejścia tych regulacji w życie, co nastąpić ma 1 stycznia 2017 roku.

Intencją stron było, aby Kodeks Polarny regulował całość zagadnień związanych z wyzwaniem odnoszącymi się do żeglugi w regionach polarnych. Plany te musiały zo-

stać skorygowane w toku negocjacji. Kodeks składa się z dwóch zasadniczych części: I – dotyczącej bezpieczeństwa żeglugi i II – odnoszącej się do zapobiegania zanieczyszczeniom. Obie części zawierają regulacje obowiązkowe (części I-A i II-A) oraz zalecane (części I-B i II-B). Kodeks stanie się wiążący jako poprawki do dwóch konwencji: Międzynarodowej konwencji o bezpieczeństwie życia na morzu (SOLAS) z 1974 roku oraz Międzynarodowej konwencji o zapobieganiu zanieczyszczaniu morza przez statki z 1973 (znowelizowanej w 1978 roku).⁵

Kodeks Polarny reguluje takie kwestie, jak projekt, konstrukcja i wyposażenie statku, zagadnienia operacyjne, wyszkolenie załogi oraz ochrona środowiska w regionach polarnych od zanieczyszczeń uwalnianych ze statków celowo (np. śmieci, substancje eksploatacyjne, wody balastowe etc.). Statki budowane po wejściu w życie Kodeksu Polarnego będą musiały spełniać przyjęte wymogi, aby móc operować w regionach polarnych. Te zbudowane wcześniej będą musiały spełnić wymagania albo podczas pierwszego przeglądu pośredniego albo podczas przeglądu w celu odnowienia klasy – którykolwiek nastąpi pierwszy po 1 stycznia 2018 roku. Kodeks Polarny definiuje również wody polarne.

Rada Arktyczna

Zagadnienie żeglugi w regionie stanowi istotny temat prac Rady Arktycznej. Począwszy od wniosków raportu *Arctic Climate Impact Assessment* i dokumentu *Arctic Marine Strategic Plan* z 2004 roku transport morski stał się jednym z głównych motywów działalności Grupy Roboczej ds. Ochrony Środowiska Morskiego Arktyki (PAME). Jeszcze w 2004 roku rozpoczęto prace nad całościowym opracowaniem na temat poziomu i perspektyw żeglugi w Arktyce – *Arctic Marine Shipping Assessment* (AMSA), jako jednej ze strategicznych działań postulowanych w AMSP. Raport końcowy został przedstawiony podczas spotkania ministerialnego w Tromsø w 2009 roku. Poza analizą różnych aspektów tego zagadnienia zawierał on 17 negocjowanych rekomendacji, które stać się miały programem prac Rady Arktycznej w odniesieniu do transportu morskiego w nadchodzących latach. Proces implementacji rekomendacji jest monitorowany przez PAME i wewnętrzną Grupę Ekspercką ds. Transportu Morskiego (GETM). W skład Grupy wchodzi przedstawiciele agend rządowych państw arktycznych odpowiedzialnych za tę tematykę. Zazwyczaj są to te same osoby, które uczestniczą w spotkaniach w IMO. GETM jest najistotniejszym organem kształtującym stanowisko Rady Arktycznej w sprawach transportu morskiego, a pośrednio również politykę państw arktycznych prowadzoną w IMO. Udział w Grupie jest otwarty dla obserwatorów.

AMSP z 2004 roku zakładał również przeprowadzanie okresowych przeglądów sytuacji środowiskowej, prawnej i społeczno-ekonomicznej na obszarze Oceanu Arktyczne-

⁵ Procedura uprawomocnienia wygląda następująco: w przypadku SOLAS poprawka uznawana jest za zaakceptowaną po upływie 12 miesięcy od jej przyjęcia, chyba że 1/3 umawiających się stron lub strony reprezentujące razem co najmniej 50% globalnego tonażu brutto statków handlowych notyfikują Sekretarza Generalnego IMO, że nie zgadzają się z poprawką. Po upływie 6 miesięcy od akceptacji poprawka wchodzi w życie; w przypadku MARPOL procedura jest podobna, z wyjątkiem pierwszego okresu, który wynosi 10 miesięcy (nie 12, jak w SOLAS).

go. W 2009 roku w ramach PAME zapoczątkowano taki proces przeglądkowy pod nazwą *Arctic Ocean Review* (AOR). W pierwszej fazie, odbywającej się w latach 2009–2011, zgromadzono informacje nt. globalnych i regionalnych instrumentów międzynarodowych istotnych dla ochrony i zrównoważonego rozwoju Arktyki oraz dokonano analizy stanu środowiska morskiego Arktyki. Na tej podstawie, w fazie drugiej, trwającej w latach 2011–2013, sformułowano dalsze 24 rekomendacje, których implementacja odbywa się obecnie w połączeniu z rekomendacjami AMSA i monitorowana jest przez PAME. Ponadto, PAME prowadzi obecnie przegląd i nowelizację *Arctic Marine Strategic Plan*, który zostanie przyjęty na spotkaniu ministerialnym w Iqaluit w 2015 roku.

O uwadze, jaką Rada Arktyczna przywiązuje do żeglugi w Arktyce, świadczy to, że dwie pierwsze wiążące umowy między ośmioma państwami arktycznymi, wynegocjowane i podpisane pod jej auspicjami RA (na jej spotkaniach ministerialnych), dotyczyły właśnie tej tematyki. Oba porozumienia stanowią bezpośrednią implementację rekomendacji AMSA. Rada Arktyczna duże znaczenie przykładu również do opracowania obowiązkowego Kodeksu Polarnego, co znalazło wyraz nie tylko w raportach i rekomendacjach AMSA i AOR, ale również w kolejnych deklaracjach ministerialnych. W marcu 2014 roku Sekretarz Generalny IMO był specjalnym gościem na spotkaniu SAO w Yellowknife. Chociaż państwa arktyczne deklarowały harmonijne i skoordynowane działania w odniesieniu do prac nad Kodeksem w IMO, to jednak nie wykorzystwały one w pełni możliwości, jakie daje Rada Arktyczna. Państwa członkowskie tego forum nie mogły porozumieć się w wielu kwestiach, przede wszystkim dotyczących ochrony środowiska, przez co harmonizacja stanowisk nie była możliwa. Różnice te jeszcze jaskrawiej ujawniane były w IMO (zwłaszcza w MEPC) i stanowiły zasadnicze linie podziału w negocjacjach dotyczących Kodeksu Polarnego, przyczyniając się do jego opóźnionego przyjęcia.

9.2. Obecne zaangażowanie Polski: przykłady obecności i aktywności

Polska nie była i nie jest bezpośrednio zaangażowana w żaden z procesów dotyczących regulacji i zarządzania żeglugą w Arktyce. Chociaż Polska jest stale reprezentowana we wszystkich komitetach IMO, jej przedstawiciel nie brał udziału w pracach grupy korespondencyjnej, która – pod przewodnictwem Norwegii – przygotowała tekst Kodeksu Polarnego. Polskie zaangażowanie ograniczało się do popierania określonych regulacji na forum podkomitetów i komitetów, co uznać należy za stosunkowo bierne podejście. Również w ramach Rady Arktycznej, a w szczególności w PAME, udział Polski nie był znaczący. Trzeba jednak przyznać, że Polska nie wyróżnia się pod tym względem wśród innych obserwatorów. Jedynymi aktywnymi obserwatorami w PAME są WWF i Unia Europejska, natomiast w sesjach GETM udział bierze jedynie UE (przedstawiciel DG MOVE).

Znaczenie transportu morskiego w Arktyce dla Polski

Choć żegluga arktyczna nie leży w sferze strategicznych polskich interesów, stanowić może ona istotny aspekt zaangażowania Polski w sprawy arktyczne. W niniejszej sekcji dokonano zestawienia informacji na temat związków polskich portów i stoczni

z transportem morskim w Arktyce oraz wyszczególniono instytucje, które mogłyby stać się podstawą polskiego zaangażowania w tę problematykę.

Instytucje

Pierwszoplanową instytucją w strukturach państwowych zajmującą się sprawami morskimi jest **Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju (MIR)**, a w szczególności **Departament Transportu Morskiego i Bezpieczeństwa Żeglugi (DTM)**. Do jego zadań należy przede wszystkim prowadzenie spraw polskiej polityki morskiej, rozwoju m. in. żeglugi morskiej i portów, transportu morskiego, bezpieczeństwa i poprawy warunków żeglugi, szkolenia i kwalifikacji morskich oraz ochrony środowiska morskiego. Departament ten sprawuje również nadzór nad szeregiem instytucji związanych z realizacją nadekreślonej tu misji. Należą do nich m. in. urzędy morskie (w Gdyni, Słupsku i Szczecinie), Izby Morskie, Morska Służba Poszukiwania i Ratownictwa w Gdyni (SAR), Transportowy Dozór Techniczny w Warszawie, morskie jednostki edukacyjne w zakresie szkolenia członków załóg statków morskich oraz zgodności z przepisami Konwencji STCW, Instytutem Morskim w Gdańsku oraz spółkami żegludowymi utworzonymi na podstawie umów międzynarodowych. DTM obsługuje również pracę Sekretariatu Międzyprezydenckiego Zespołu do spraw Polityki Morskiej Rzeczypospolitej Polskiej.

Wymienione tu aspekty polityki morskiej w wielu dziedzinach mogą mieć bezpośrednie przełożenie na tematy omawiane w instytucjach międzynarodowych zajmujących się problematyką żeglugi w Arktyce, przede wszystkim w IMO i Radzie Arktycznej. Podległe MIR agendy zajmujące się sprawami morskimi stanowią obszerną bazę specjalistów i ekspertów, którzy są w stanie reprezentować polski punkt widzenia w pracach i rozmowach na temat rozwoju żeglugi arktycznej.

Kolejną organizacją istotną w perspektywie omawianego tematu jest **Polski Rejestr Statków SA (PRS)**, działający na podstawie Ustawy o PRS z dnia 26.10.2000 roku (nowelizacja 16.03.2002). PRS jest instytucją, która – kierując się interesem publicznym – prowadzi niezależną działalność rzeczoznawczą, certyfikacyjną i nadzorczą na rynku międzynarodowym na potrzeby administracji państwowych, firm ubezpieczeniowych i klientów prywatnych. Organizacja ta jest odpowiedzialna m. in. za nadzór nad zgodnością z wymaganiami własnych przepisów klasyfikacji i budowy, konwencji międzynarodowych oraz przepisów państwowych w odniesieniu do wszelkich urządzeń wykorzystywanych na morzach. Ponadto, PRS jest upoważniony do certyfikowania wyrobów za zgodność z dyrektywami UE oraz został uznany przez Komisję Europejską za organ uprawniony do przeprowadzania inspekcji i przeglądów na wszystkich statkach morskich (Decyzja nr 2009/728/WE z 30.09.2009).

Polski Rejestr Statków jest również jednym z dwunastu członków Międzynarodowego Stowarzyszenia Towarzystw Klasyfikacyjnych (International Association of Classification Societies – IACS), którego klasyfikacja lodowa została uznana przez IMO za punkt odniesienia w Kodeksie Polarnym. PRS będzie mógł odgrywać szczególną rolę przy przyszłym certyfikowaniu statków eksploatowanych w regionach polarnych. Organizacja ta została również upoważniona przez administrację morską Królestwa Danii (jako jedyne państwa arktycznego) do działania w jej imieniu w odniesieniu do najważniejszych konwencji morskich, takich jak SOLAS, MARPOL, ISM, ISPS czy MLC.

Przy PRS działa również utworzony w 1967 roku Krajowy Ośrodek ds. IMO, którego zadaniem jest prowadzenie spraw związanych z działalnością IMO i polskim udziałem w tej organizacji międzynarodowej. Struktura organizacyjna ośrodka odpowiada strukturze IMO. Sekcje specjalistyczne odnoszące się do poszczególnych organów IMO (np. ochrony środowiska do Marine Environment Protection Committee) odpowiedzialne są za analizę spraw rozpatrywanych w IMO konsekwencji decyzji podjętych na forum organizacji oraz opracowanie merytorycznego stanowiska strony polskiej. Niemniej jednak, nie znalazły się wśród „ważniejszych postanowień IMO” opracowanych przez Ośrodek i udostępnionych w domenie publicznej, co sugerować może niewielkie obecnie zainteresowanie tymi kwestiami w PRS.

Polski Rejestr Statków, w obrębie pełnionych zadań inspekcyjnych, jest organem przeprowadzającym kontrole w ramach Port State Control. Polska jest członkiem paryskiego Memorandum of Understanding (Paris MoU), które skupia 27 administracji morskich na obszarze Północnego Atlantyku. Polska administracja morska może mieć do odegrania istotną rolę, jeśli jeden z polskich portów będzie portem początkowym w planowanym rejsie na wody polarne (zarówno docelowym jak i tranzytowym), bez zawijania do portów pośrednich. Będzie ona odpowiedzialna za sprawdzenie zgodności standardów z Kodeksem Polarnym.

PRS wprowadził również Polskie Klasy Lodowe, które stosowane są w stosunku do statków operujących na morzach niearktycznych (tylko do warunków lodu jednorocznego). Doświadczenie w certyfikacji lodowej statków oraz współpraca z partnerami z regionu Morza Bałtyckiego będącymi również państwami arktycznymi (Dania, Finlandia, Szwecja i Rosja) w tej dziedzinie może stanowić fundament zaangażowania w tej dziedzinie. Ponadto, wszystkie państwa nadbałtyckie oraz te posiadające interesy w regionie (np. Holandia i Norwegia) stosują Bałtycki Klucz Lodowy (Baltic Sea Ice Code), który stanowi ujednolicony system ostrzegania o warunkach lodowych w formie depeszy opisującej aktualne warunki na podejściach do portów, torach wodnych, wodach przybrzeżnych i trasach morskich.

Przedsiębiorstwa transportowe

Tranzytowy transport morski, wykorzystujący arktyczne szlaki (głównie Północną Drogą Morską), wciąż jest w fazie testowej i stanowi pojedyncze przypadki wśród statków zawijających do polskich portów lub z nich wypływających. Dotychczas miały dwa transporty między portami azjatyckimi i polskimi oraz jeden, w którym statek należący do częściowo polskiej spółki przebył trasę między Chinami i Holandią. Trudne do oszacowania są natomiast dokładne liczby w odniesieniu do transportu docelowego, przede wszystkim do i z arktycznych portów rosyjskich. Ich liczba dochodzić może do kilkudziesięciu rocznie (w tym kilka transportów zużytych materiałów radioaktywnych do Murmańska – ostatni w roku 2014).

Polskie przedsiębiorstwa transportowe nie były do tej pory szczególnie aktywne w wykorzystywaniu północnych szlaków. Statki największego polskiego armatora – **Polskiej Żeglugi Morskiej (PŻM)** – nie podejmowały do tej pory prób tranzytu przez Arktykę. PŻM jest przedsiębiorstwem państwowym, które posiada w swej flocie 65 statków, głów-

nie masowców, siarkowców i promów, o łącznej nośności 2,7 miliona DWT.⁶ Pływają one pod obcymi (taniami) banderami. Udział w globalnym rynku przewozów masowych wynosi ok. 0,5 procenta, co czyni z PŻM jednego z największych armatorów w Europie. PŻM jest również czołowym armatorem na świecie w transporcie płynnej siarki. Choć statki PŻM nie były do tej pory zaangażowane w tranzyt arktyczny, pływają jednak do rosyjskich portów nad Morzem Barentsa i Morzem Białym. PŻM posiada w swej flocie kilkanaście masowców o polskiej klasie lodowej L3, co oznacza, że możliwa jest ich samodzielna żegluga „w rozrzedzonych, drobno pokruszonych lodach na morzach niearktycznych w lekkich warunkach lodowych” (PRS 2013). Warto wspomnieć, że PŻM nie koncentruje się na żadnej określonej trasie, a kierunek azjatycki jest dominujący w działalności armatora. Nie jest zatem wykluczone, że w przyszłości (w zależności od rozwoju sytuacji transportowej w regionie) armator ten rozważy wykorzystanie szlaków północnych.

Innym polskim armatorem, który koncentruje się na trasach między Europą i Azją, są **Polskie Linie Oceaniczne S.A. (PLO)** Specjalizują się one w transportach kontenerów między Gdańskiem i Gdynią a portami azjatyckimi (Hong Kong, Ningbo, Szanghaj, Szenzen, Kaohsiung, Keelung). Przedsiębiorstwo jest jednak w trakcie odbudowy swojej pozycji rynkowej i trudno ocenić, w jakim stopniu północne szlaki morskie stanowiłyby opłacalne rozwiązanie dla tego armatora, zwłaszcza, że wskazane porty azjatyckie leżą w strefie opłacalności szlaku przez Kanał Sueski i Cieśninę Malakka. Ponadto statki armatora nie posiadają odpowiednich klas lodowych (maksymalnie L3).

Operatorem, który teoretycznie posiada zdolności do operowania w Arktyce, jest drugi największy polski armator **Euroafrica Linie Żeglugowe (Euroafrica Services Limited) Sp. z o. o.**, które powstały na początku lat 90. w wyniku wyodrębnienia ze struktur PLO. Przedsiębiorstwo posiada pięć drobnicowców mających klasę lodową L1 (ICE-1A w klasyfikacji DNV), co oznacza, że statki te są zdolne do samodzielnej żeglugi w zimie na morzach niearktycznych w ciężkich warunkach lodowych (PRS 2013). W praktyce, statki o tej klasie (odpowiadającej również klasie polarnej IACS PC6 i PC7), zdolne do żeglugi w warunkach pierwszorocznej pokrywy lodowej do grubości 0,8 m, stanowiły większość statków, które wykorzystywały Północną Drogę Morską w sezonie letnim w ostatnich czterech latach. Dla porównania, klasa lodowa statku naukowo-badawczego „Horyzont II”, eksploatowanego przez Akademię Morską w Gdyni, odbywającego regularne rejsy na morza arktyczne, to L2 („możliwość samodzielnej żeglugi w rozrzedzonych, drobno pokruszonych lodach na morzach niearktycznych w średnich warunkach lodowych” (PRS 2013)). Armator ten koncentruje się jednak na żegludze do Afryki Zachodniej i Wielkiej Brytanii. Wykorzystanie potencjału floty wymagałoby zatem zasadniczej reorientacji działalności.

Pionierem w żegludze arktycznej wśród polskich lub częściowo polskich przedsiębiorstw morskich jest **Chińsko-Polskie Towarzystwo Okrętowe S. A. w Szanghaju (Chinese-Polish Joint Stock Shipping Company – Chipolbrok)**. W sierpniu i wrześniu 2013 roku wielozadaniowy statek towarowy „Hong Xing”, pływający pod chińską banderą i z chińską załogą, odbył tranzytowy rejs z chińskiego portu Dalian do Rotter-

⁶ *Deadweight tonnage* – całkowita waga towaru i standardowego obciążenia (paliwo, wody balastowe, pasażerowie, załoga) jakie statek jest zdolny przewieźć.

damu wykorzystując Północną Drogę Morską. Media doniosły, że był to pierwszy statek handlowy z ChRL, który skorzystał z arktycznego szlaku w drodze do Europy.

Przedsiębiorstwo Chipolbrok zostało utworzone na mocy umowy bilateralnej między rządami Chin i PRL z 15 czerwca 1951 roku. Porozumienie to stało się pierwszym w historii ChRL przedsięwzięciem typu *joint-venture*. Siedziba główna mieści się w Szanghaju, natomiast oddział europejski znajduje się w Gdyni. Mniejsze biura znajdują się w Houston i Singapurze. Oryginalnie, przedsiębiorstwo miało za zadanie utrzymywanie morskiego połączenia między Polską i Chinami, co zapewnić miało 12 statków – po sześć przekazanych przez każdą ze stron. Dzisiaj flota składa się z 17 statków, z czego dziewięć pływa pod banderą chińską lub Hong Kongu z chińskimi załogami, a osiem obsadzonych przez polskie załogi głównie pod banderą cypryjską. Statki z polską załogą noszą również polskie nazwy, pochodzące od nazwisk pisarzy i kompozytorów („Adam Asnyk”, „Parandowski”, „Kraszewski”, „Leopold Staff”, „Wieniawski”, „Szymanowski”, „Władysław Orkan”, „Norwid”). Obecnie działalność Chipolbrok ma charakter globalny, skoncentrowany na połączeniach między Europą (porty Mórz Północnego, Bałtyckiego, Śródziemnego) i Azją (Daleki i Bliski Wschód, Indie, Azja Południowo-Wschodnia), nie wykluczając także Ameryki Północnej (Zatoka Meksykańska). Armator specjalizuje się w transporcie towarów specjalnych, ciężkich, w niestandardowych wymiarach, takich jak lokomotywy, wagony, elementy konstrukcji. Firma prowadzi również sieć agencji i spółek-córek zajmujących się dostawą towarów dla klientów na lądzie (Chipolbrok 2015).

W 2012 roku port w Świnoujściu przyjął pierwszy w historii statek, który przybył do Polski Północną Drogą Morską z Azji (Obserwator Morski 2012). Masowiec „Nordic Barents”, należący do Investerings Gruppen Danmark, a eksploatowany przez armatora Nordic Bulk Carriers, zasłynął jako pierwsza jednostka, która w 2010 roku jako pierwszy nierosyjski statek przepłynęła tranzytem przez NSR z transportem rudy żelaza z Norwegii do Chin. W listopadzie 2012 roku statek ten dostarczył z chińskiego portu Qinhuangdao dwanaście dużych łopat wirników turbin wiatrowych (Portal Morski 2012). Tranzyt ten wskazuje na potencjał polskich portów jako ewentualnych miejsc docelowych transportów między Europą i Azją Przejściem Północno-Wschodnim oraz na znaczenie tych portów w wymianie handlowej z państwami Azji Wschodniej.

Warto wspomnieć, że Polska dysponuje również statkiem przeznaczonym do działania w obszarze rozlewów olejowych (*oil recovery vessel*) o temperaturze zapłonu substancji powyżej 60° C (tzw. stawiacz pław) oraz do likwidacji tych rozlewów. Jednostka „Zodiak” Urzędu Morskiego w Gdyni posiada wzmocnienia lodowe (klasa L1/1A), dzięki czemu może być uważana za istotny element polskiego potencjału przy ewentualnym wycieku substancji olejowych na wodach arktycznych. Statek zbudowany został w Stoczni Północnej w Gdańsku w 1982 roku. W grudniu 2014 roku wybrano wykonawcę – firmę 3k Serv Sp. z o.o. z Gdańska, która wykonać ma remont jednostki.

Przemysł stoczniowy

Polskie stocznie mają wieloletnie doświadczenie w budowie statków z podwyższoną klasą lodową. Do tej pory cieszą się one renomą wśród państw arktycznych, z których kilka (zwłaszcza europejskich) zleca polskim przedsiębiorstwom budowę statków mających operować w trudnych warunkach arktycznych. W tej sekcji przedstawione zostaną

stocznie o największym potencjale w zakresie produkcji i serwisowania statków do żeglugi arktycznej, jak też przykłady realizowanych przez nie zamówień.

Remontowa Shipbuilding S. A., Gdańsk

Stocznia Remontowa Shipbuilding S. A. w Gdańsku powstała w 1945 roku. W okresie swojego istnienia przedsiębiorstwo wielokrotnie zmieniał swoją nazwę od Stoczni nr 3 (do 1950), przez Stocznnię Północną (do 1993), Stocznnię Północną S. A., po obecną nazwę, którą przybrała w związku z konsolidacją grupy kapitałowej REMONTOWA HOLDING S. A. oraz unifikacją nazw tej firmy w 2011 roku. Holding oferuje kompleksową realizację zamówień na wysoko zaawansowane technicznie produkty – w cyklu od projektu po w pełni wyposażony statek (Remontowa 2014). Specjalizacją stoczni są statki typu *offshore*, promy pasażersko-samochodowe, holowniki portowe i pełnomorskie, statki towarowe (kontenerowce, do transportu gazu LNG/LPG/LEG) oraz statki specjalistyczne i wojskowe (w tym naukowo-badawcze i hydrograficzne) (Remontowa 2014). Oferta stoczni odpowiada zatem zapotrzebowaniu związanemu z rozwojem ekonomicznym Arktyki. Stocznia jest całkowicie obłożona zamówieniami do 2016 roku.

W chwili obecnej Remontowa Shipbuilding S. A. realizuje kilka zamówień złożonych przez państwa arktyczne, w tym kilka bezpośrednio związanych z operacjami na wodach polarnych. Prezentowane tu zestawienie stanowi przykład działalności stoczni, która na przestrzeni lat zbudowała wiele statków eksploatowanych na Dalekiej Północy. Znaczna część zleceń pochodzi od powracających klientów, zadowolonych z poprzednich realizacji.

Sztandarowym przykładem statków arktycznych budowanych obecnie w stoczni Remontowa Shipbuilding jest pięć kontenerowców (z tego trzy to prototypy) z wysoką klasą lodową dla duńskiego armatora **Royal Arctic Line**, który obsługuje regularne połączenia i dostawy zaopatrzenia między Danią i Grenlandią. Stocznia zbudować ma jeden duży kontenerowiec o pojemności 606 TEU⁷ z datą dostarczenia w 2015 roku. Będzie to statek siostrzany dla jednostki „Mary Arctica”, który Remontowa Shipbuilding zbudowała w 2005 roku (statek został wyróżniony tytułem *Significant Ship of the Year* przez międzynarodową organizację the Royal Institution of Naval Architects z siedzibą w Wielkiej Brytanii). Kontenerowiec ten przeznaczony będzie do regularnej obsługi połączenia między portami Aalborg i Nuuk, jak również zastąpi statek „Arina Arctica” przy zadaniach specjalnych i dostawach do amerykańskiej bazy lotniczej w Thule na północy Grenlandii oraz do stacji badawczych w Antarktyce. Dwa kolejne średnie statki zaopatrzeniowe, o pojemności 108 TEU, zastąpią jednostkę „Pajuttaat” i będą zaopatrywać osady w północnej Grenlandii. Pierwsza jednostka tego typu została zwodowana w listopadzie 2014 roku. Dwie mniejsze jednostki (poj. 36 TEU) przeznaczone będą do obsługi osad przez cały rok (data dostarczenia 2015). Istotny jest fakt, że statki zostały również w Polsce zaprojektowane przez biuro projektowe Remontowa Marine Design & Consulting. Remontowa Holding dostarcza zatem zamawiającemu jednostki od początku do końca wyprodukowane w Polsce. Statki dostosowane są do operowania w trudnych warunkach klimatycznych, w temperaturach do -40 st. C na obszarach występowania lodu morskiego-

⁷ *Twenty-foot Equivalent Unit* – jednostka stosowana do oznaczania pojemności kontenerowców, odpowiada rozmiarowi standardowego kontenera.

go. Kontenerowce zbudowane zostaną zgodnie z wymaganiami dla uzyskania klasy DNV 1A1 (klasa lodowa PC5 w notyfikacji IACS).⁸

Innym przykładem statku arktycznego budowanego obecnie w stoczni Remontowa Shipbuilding jest jednostka typu AHTS (*Anchor Handling Tug/Supply vessel*). Holownik ten (zaprojektowany przez firmę Rolls-Royce Marine) przeznaczony jest do monitorowania i kontrolowania stanu zalodzenia oraz, gdy zajdzie taka potrzeba, korygowania kursu przemieszczających się gór lodowych w rejonie Labradoru i Nowej Funlandii, w celu ochrony morskich instalacji wydobywczych przed kolizją (przede wszystkim największą na świecie platformę wydobywczą „Hibernia”). Jednostka, spełniająca wymagania dla klasy lodowej DNV ICE-1C, ma trafić do armatora w 2015 roku.

Dla armatorów norweskich stocznia Remontowa Shipbuilding realizuje kilka zamówień. Najistotniejszym jest prawdopodobnie specjalistyczny statek typu CLV (*cable lay vessel*) przeznaczony do układania, podnoszenia i konserwacji kabli podmorskich znajdujących się w obrębie farm wiatrowych oraz podmorskich złóż ropy naftowej i gazu, budowany dla norweskiego armatora Siem Offshore Inc. Będzie to najbardziej zaawansowany technicznie statek zbudowany w polskiej stoczni. Projekt statku opracowany został przez norweskie biuro VARD Design (koncepcja i część dokumentacji technicznej) oraz biuro Remontowa Marine Design & Consulting Sp. z o.o. (dokumentacja robocza), natomiast budowa nadzorowana jest przez DNV (Remontowa 2014; Vard 2014). Dla tego samego armatora stocznia z Gdańska buduje również cztery statki typu PSV (*platform supply vessel*), z których trzy przekazane zostaną w 2015, a ostatni w 2016 roku. Przeznaczone być mają do obsługi platform rozmieszczonych na norweskim szelfie kontynentalnym. Projekt tych statków opracowany został przy współpracy Remontowa Marine Design & Consulting z fińskim biurem projektowym Wärtsilä Ship Design z siedzibą w Helsinkach.

Ponadto stocznia ta realizuje zamówienia na budowę promów, w tym o podwyższonej klasie lodowej. Dwa dwustronne promy pasażersko-samochodowe z napędem *diesel electric*, zaprojektowane przez norweskie biuro LMG Marin z Bergen, a budowane dla portu w Tallinie, odpowiadać będą wymaganiom klasy lodowej DNV ICE-1A. Z kolei trzy dwustronne promy pasażersko-samochodowe z napędem *dual fuel* budowane są dla BC Ferries, największego w Ameryce Północnej operatora promowego z siedzibą w Kanadzie. Statki zaprojektowane zostały przez biuro projektowe Remontowa Marine Design & Consulting. Ponadto, duńska gmina Samsø zleciła stoczni budowę promu typu Ro-Ro (*Roll On, Roll Off*) o napędzie gazowym. Zleceniodawca, przykładający dużą wagę do ochrony środowiska (wyspa Samsø w 100% zasilana jest energią wiatrową), wybrał stocznię Remontowa Shipbuilding z uwagi na doświadczenie w budowie statków odpowiadających restrykcyjnym normom ekologicznym oraz wysoką jakość. Statek będzie miał klasę lodową C według klasyfikacji bałtyckiej (fińsko-szwedzkiej).

Morska Stocznia Remontowa Gryfia S. A., Szczecin

Przedsiębiorstwo w obecnym kształcie działa od 2013 roku, kiedy połączono zakłady w Szczecinie (utw. 1950) i Świnoujściu (utw. 1968). MSR Gryfia należy do grupy MARS Shipyards and Offshore, będącej częścią MARS Funduszu Inwestycyjnego Zamkniętego

⁸ Oprac. na podst. www.remontowa-rsb.pl i www.ral.gl

zarządzanego przez MS Towarzystwo Funduszy Inwestycyjnych. Stocznia posiada doświadczenie w budowie lodolamaczy rzecznych i przybrzeżnych, działających na polskich wodach. W 2014 roku zwodowano dwa prototypowe lodolamacze rzeczne – czolowy „Stanisław” i liniowy „Andrzej”, zbudowane dla Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Szczecinie. Stanowią one mają początek nowej generacji floty 24 lodolamaczy rzecznych, które zastąpić mają obecnie użytkowane przestarzałe jednostki. Są to pierwsze lodolamacze zbudowane w Polsce od końca lat 80. XX wieku. Prototypy są aktualnie testowane w celu wykrycia ewentualnych usterek i wad. Jeśli weryfikacja przyniesie pozytywny rezultat, rozpocznie się produkcja pozostałych jednostek (24Kurier.pl 2011).

Warto wspomnieć również o dużym doświadczeniu w dobrej współpracy stoczni z armatorami z krajów arktycznych, takich jak Rosja, Dania, Norwegia i Islandia. Na przykład stocznia przeprowadziła remont klasowy statku naukowo-ekspedycyjnego „Akademik Fedorov”, należący do Roshydromet – rosyjskiego Instytutu Badawczego Arktyki i Antarktyki. Jednostka ta wzięła udział (obok lodolamacza atomowego „Rosja”) w wyprawie „Arktika 2007”, która wslawiła się umieszczeniem tytanowej flagi na dnie Oceanu Arktycznego na biegunie północnym w sierpniu 2007 roku. Obecnym armatorem statku jest Polar Shipping Jsc., który wyczarterował go firmie Aurora Expeditions Shipping z Australii. Warta uwagi jest współpraca armatora z Polską Akademią Nauk, dotycząca przewozu polskich polarników i zaopatrzenia do stacji polarnej im. Arctowskiego (MSR Gryfia 2015).

MSR Gryfia posiada również doświadczenie w konstrukcji instalacji do wydobycia ropy naftowej i gazu spod dna morskiego, głównie na zlecenie norweskich firm naftowych. Stocznia wykonała elementy konstrukcji dla jedyne działającego pola LNG na Morzu Barentsa (Snøhvit) na wyspie Melkøya w Hammerfest.

Stocznia Remontowa Nauta S. A., Gdynia

Stocznia powstała w 1927 roku. Aktualnie firma należy do grupy MARS Shipyards and Offshore, podobnie jak MSR Gryfia. Specjalizacją stoczni są skomplikowane przebudowy oraz wydłużania lub skracania statków, np. holowników i trawlerów na statki badawcze lub *offshore*. Ponadto, przedsiębiorstwo ma doświadczenie w budowie statków specjalnych (ratunkowych i pożarniczych), lodolamaczy, pogłębiarek i holowników. Jednym z ważniejszych projektów realizowanych w tej chwili jest budowa statku naukowo-badawczego dla Uniwersytetu w Göteborgu. Jednostka ma służyć do badań nad zmianami klimatu Skandynawii, spowodowanymi zmianą kierunku prądów morskich i kwasowości wody morskiej. Istotną cechą statku będzie jego „zeroemisyjność”, oznaczająca ograniczenie do zera emisji płynów do morza oraz o 40% zużycia paliwa (w porównaniu z podobnymi jednostkami). Zastosowane zostaną również systemy zapewniające niską emisję hałasu i drgań na zewnątrz kadłuba. Innowacyjny charakter tego zlecenia znacznie podnosi potencjał SR Nauta w technologii budowy statków niskoemisyjnych, które będą szczególnie potrzebne w Arktyce (NAUTA 2015).

Inne zasoby istotne dla żeglugi w Arktyce

Polski potencjał w sprawach morskich może być również rozumiany w kategoriach ratownictwa morskiego i podróżniczo-eksploracyjnych. Ważną rolę w ratownictwie

morskim może pełnić Polska Stacja Polarna Hornsund. Dysponuje ona sprzętem i infrastrukturą, które mogą zostać wykorzystane, jeśli dojdzie do wypadku w okolicach stacji. Również stacje sezonowe pełnią istotną rolę w umacnianiu bezpieczeństwa w rejonie Svalbardu (Międzyresortowy Zespół do spraw Polityki Morskiej 2014), szczególnie wówczas, gdy weźmie się pod uwagę znaczne odległości i krótki czas reakcji, który może zdecydować o skuteczności akcji ratunkowej.

Polska obecność morska w Arktyce przejawia się również w dość aktywnej żegludze jachtowej. Polskie jednostki regularnie pływają na Svalbard, zarówno z turystami z Polski na pokładzie, jak i w celu świadczenia usług przewozowych i wycieczkowych na wodach Archipelagu w sezonie letnim. W ostatnich latach dwa polskie jachty odbyły rejsy arktyczne, które zapisały się w historii polskiej żeglugi. W lipcu 2013 roku jacht „Barlavento II” z kapitanem Maciejem Sodkiewiczem osiągnął pozycję 82 10.554 N, tj. najdalej na północ wysunięty punkt, do którego dotarł polski jacht. Natomiast w trakcie dwóch sezonów żeglugowych (2013–2014) jacht „Lady Dana 44” – z kapitanem Ryszardem Wojnowskim – opłynął biegun północny. Jednostki takie również mogą okazać się pierwszymi na miejscu ewentualnej katastrofy, a przez to także stanowić mogą istotny element wzmocnienia bezpieczeństwa.

9.3. Scenariusze zmiany w perspektywie 2030

W tej części najpierw przedstawione zostaną czynniki wpływające na możliwości dalszego rozwoju żeglugi arktycznej. Następnie sformułowane zostaną cztery scenariusze opierające się na dwóch zmiennych, zdaniem autorów, zasadniczych, jakie będą decydujące w rozwoju transportu morskiego w Arktyce: kosztach i zmianach warunków lodowych w Arktyce. Scenariusze dotyczą przede wszystkim transportu tranzytowego, jednak transport do i z Arktyki również będzie zależny (choć w mniejszym stopniu) od tych czynników.

Czynniki wpływające na rozwój transportu morskiego w Arktyce

Zanim zostaną tu sformułowane scenariusze rozwoju sytuacji żeglugowej w Arktyce, warto wskazać ma fundamentalne czynniki, które kształtują i z dużym prawdopodobieństwem nadal będą kształtować transport morski w regionie. Określenie jedynie dwóch kluczowych zmiennych nastęrcza trudności i z natury rzeczy jest znacznym uproszczeniem. Ukazanie pełniejszej perspektywy wymaga jednak większego zniuansowania i wskazania elementów zmiennych konstytutywnych.

Niniejsza część opracowania bazuje w znacznej mierze na wnioskach rozdziału poświęconego transportowi morskiemu raportu *Strategic Assessment of Development of the Arctic* przygotowanego na zlecenie Komisji Europejskiej. Konkluzje te nie odbiegają również od wyników przedstawionych w *Arctic Marine Shipping Assessment (AMSA)* Rady Arktycznej oraz analizach sektorowych określonych podmiotów zainteresowanych tą dziedziną (np. armatorów, towarzystw klasyfikacyjnych, ubezpieczycieli oraz analityków rynku i naukowców). Autorzy AMSA wskazali na dwa zasadnicze czynniki, które napędzać będą rozwój komercyjnego transportu morskiego w Arktyce: eksploata-

cja arktycznych zasobów naturalnych (węglowodorów, minerałów i rybołówstwa) oraz handel regionalny. Jednak nawet gdyby te dwie „praprzyczyny” nie napotkały żadnych ograniczeń, to jednak uwarunkowania intensyfikacji żeglugi arktycznej są znacznie bardziej skomplikowane i wymagają uwzględnienia szeregu innych okoliczności i spełnienia sprecyzowanych warunków. Niektóre z nich istotne są dla transportu docelowego, inne dla tranzytowego, ale główne są wspólne dla obu typów żeglugi. W pierwszej kolejności przedstawione zostaną te najważniejsze.

Topnienie pokrywy lodowej. Badania i obserwacje satelitarne wskazują, że średni zasięg pokrywy lodowej na Oceanie Arktycznym jest nawet o 40% mniejszy w sezonach letnich i o 8% mniejszy w sezonach zimowych niż pod koniec lat 70., kiedy rozpoczęto regularny monitoring. Większa powierzchnia wody wolna od lodu oznacza również mniej lodu kilkurocznego i wieloletniego, który stanowi największą przeszkodę w żegludze. W sezonie letnim pokrywa lodowa jest zatem nie tylko mniejsza, ale również cieńsza, co umożliwia operowanie statków nawet o średnich lub stosunkowo słabych wzmocnieniach lodowych. Z wniosków przedstawionych m. in. przez IPCC wynika, że przy zachowaniu obecnej tendencji globalnych zmian klimatu Ocean Arktyczny może stać się wolny od lodu w sezonach letnich. Nie ma jednak zgody co do przybliżonej daty, kiedy mogłoby to nastąpić (różne scenariusze i modele prezentowane były w ACIA, AMSA, IPCC i innych raportach). Immanentną cechą tego czynnika jest nieprzewidywalność, która znacznie utrudnia planowanie rozwoju transportu morskiego w Arktyce. Niemniej jednak jest to czynnik fundamentalny dla jakiegokolwiek dyskusji o możliwościach zwiększenia żeglugi na szlakach arktycznych. Pewne wydaje się jednak, że brak pokrywy lodowej możliwy będzie jedynie przez kilka miesięcy w sezonie letnim, natomiast lód, który pojawi się w zimie, będzie słabszy, a przez to łatwiejszy do pokonania przez odpowiednio przystosowane jednostki.

Brak infrastruktury. Deficyt infrastruktury stanowi istotny czynnik zwiększający ryzyko użytkowania szlaków arktycznych. Odległość między portami, od osiedli ludzkich, nie wspominając już oddalenia od baz służb poszukiwania i ratownictwa, może być decydująca w przypadku awarii, wypadku lub katastrofy. Ponadto, krytyczne braki występują w pomocach nawigacyjnych, takich jak latarnie morskie, boje świetlne etc., odpowiednich mapach batymetrycznych określonych obszarów, systemów nawigacyjnych, obserwacyjnych i śledzących pozycję statku. W tym względzie konieczne jest zwiększenie pola widzenia satelitów AIS, które obecnie wciąż nie pokrywają całości tego obszaru. Ważne jest także udoskonalenie serwisów meteorologicznych i systemów satelitarnych monitorujących ruchy pokrywy lodowej z dynamicznym ustalaniem kursu. Nie można pomijać również odpowiednich metod walki z zanieczyszczeniami i wyciekami ropy naftowej, co jest szczególnie utrudnione w wodach pokrytych lodem. Nie istnieją obecnie skuteczne technologie zdolne ograniczyć skutki takiego wycieku, jeśli substancje szkodliwe dostaną się pod lód. W ochronie środowiska morskiego doniosłe znaczenie ma także istnienie odpowiednich instalacji portowych przeznaczonych do odbioru śmieci i szkodliwych substancji ze statków, zwłaszcza ze względu na wprowadzoną w Kodeksie Polarnym zasadę *zero discharge* dotyczącą uwalniania określonych substancji bezpośrednio do morza (dozwolonych na innych obszarach morskich).

Te elementy wpływają na bezpieczeństwo żeglugi w ogóle, a w ekstremalnie trudnych warunkach klimatycznych w Arktyce w szczególności. Dopóki braki te nie zostaną uzu-

pełnione, dopóty koszty transportu związane z analizą ryzyka i kształtowanej przez tę analizę ceny ubezpieczenia będą stanowiły znaczącą przeszkodę dla dalszego rozwoju arktycznych dróg morskich. Wzmiankowany już rosyjski program budowy dziesięciu centrów SAR wzdłuż północnego wybrzeża Federacji Rosyjskiej jest ważnym, choć ograniczonym krokiem w kierunku poprawy sytuacji. Rosyjska flota lodolamaczy czyni również z Północnej Drogi Morskiej znacznie przystępniejszy szlak niż Przejście Północno-Zachodnie, gdzie nie tylko infrastruktura na lądzie niemalże nie istnieje, ale nawet połączone możliwości Kanady, Stanów Zjednoczonych i Danii w kwestii kruszenia lodu nie mogą się równać z potencjałem rosyjskim. Jednym z najefektywniejszych, ale też najkosztowniej- szych działań w trudnych warunkach i przy braku infrastruktury jest formowanie konwojów z lodolamaczem na czele. W większej grupie statki mogą również asystować sobie wzajemnie w krytycznych sytuacjach. Jeśli chodzi o żeglugę turystyczną, to metodą na minimalizację ryzyka jest organizowanie rejsów statków w parach. Istotnym problemem jest jednak niechęć operatorów do tego rozwiązania ze względów ekonomicznych.

Technologia budowy statków. Ten czynnik wydaje się być najmniejszym problemem, ponieważ rozwój technologii budowy statków jest stosunkowo dynamiczny. Kodeks Polarny wprowadza nowe wymagania konstrukcyjne dla jednostek, które będą eksploatowane w regionach polarnych, jednak odpowiednie systemy i *know-how* już istnieją. Wciąż jednak przeszkodą mogą okazać się wyższe koszty budowy specjalnie wzmocnionych statków, z dodatkowym wyposażeniem przeciwko oblodzeniu pokładu, systemami stabilizacyjnymi i napędowymi. Także spełnienie rygorystycznych norm środowiskowych istotnie podniesie nakłady finansowe (np. konieczność umieszczenia dodatkowych lub większych zbiorników na zużyte płyny eksploatacyjne lub brudną wodę z wewnętrznego obiegu, które nie będą mogły być uwolnione do morza). Najlepiej rozwiniętą technologię budowy statków przeznaczonych do eksploatacji na akwenach pokrytych lodem posiadają Finlandia i Norwegia, jednak polskie doświadczenia oraz współpraca polskich stoczn i biur projektowych z biurami z tychże państw mogą okazać się istotne dla zwiększenia roli Polski w tej dziedzinie.

Wyszkolenie załogi. Ważnym ograniczeniem rozwoju transportu morskiego w Arktyce może być również brak odpowiednio wykwalifikowanej i doświadczonej załogi. Szczególnie trudne warunki polarne wymagają nie tylko odpowiedniej kondycji i wytrzymałości, ale również znajomości określonych procedur zachowania w warunkach oblodzenia pokładu, silnych wiatrów, ciemności, czy w przypadku ewakuacji ze statku lub znalezienia się ludzi w wodzie. Ponadto, w przypadku braku asysty lodolamacza, ważnym czynnikiem jest obecność na pokładzie doświadczonego nawigatora lodowego oraz lokalnych pilotów znających określone odcinki szlaku (np. pływiczny).

Powiązania z siecią transportową i innymi środkami transportu. Efektywność transportu morskiego w wielu przypadkach może być mniejsza w porównaniu z innymi środkami czy metodami transportu. Na przykład transport ropy i gazu z arktycznych pól może odbywać się rurociągami, wiele towarów może być transportowanych koleją, ciężarówkami samolotami lub helikopterami. Naturalnie, wiele zależy od obszaru, pory roku (np. w wielu miejscach możliwości transportu zwiększają się w zimie, kiedy zamarzają rzeki, jeziora czy błotniste drogi). Rozwój transportu morskiego, zwłaszcza docelowego, uzależniony będzie zatem również od odpowiedniego wpisania go w szerszy system trans-

portowo-zaopatrzeniowy. Natomiast w odniesieniu do transportu tranzytowego między Azją i Europą alternatywą jest także Kolej Transsyberyjska. Czynniki warunkujące rozwój żeglugi tranzytowej w znacznej mierze uzależnione są od globalnych wpływów makroekonomicznych i politycznych.

Wielkość i kierunek globalnych przepływów handlowych. To poziom wymiany handlowej między określonymi częściami północnej hemisfery będzie determinować tranzytowy transport morski w Arktyce. Należy jednak podkreślić, że szlaki arktyczne w dającej się przewidzieć przyszłości pozostaną jedynie uzupełnieniem tradycyjnych szlaków morskich. Jedynie określone towary na konkretnych trasach i w ograniczonym czasie mogą wpływać na zwiększenie ogólnego rozmiaru tego typu transportu w regionie.

Koszty transportu. Korzystanie z arktycznych szlaków motywowane jest przede wszystkim krótszym dystansem między określonymi portami, a przez to oszczędnościami na czasie, paliwie oraz w emisji zanieczyszczeń. Redukcja kosztów jest zatem krytycznym bodźcem dla dalszego rozwoju arktycznych szlaków morskich. Kategoria ta jest jednak znacznie bardziej złożona i wpływa na nią szereg pomniejszych czynników.

Czas i dystans. Szlaki arktyczne są krótsze od tych przez Kanały Sueski i Panamski na określonych trasach tranzytowych między portami w Europie Północnej i Azji Północno-Wschodniej. Oszczędności w pokonanym dystansie nie zawsze oznaczają oszczędności w czasie z uwagi na mniejszą prędkość w trudnych warunkach lodowych i pogodowych. Dodatkowymi przyczynami wydłużenia czasu mogą być konieczność oczekiwania na asystę lodolamacza lub przymus sformowania konwoju.

Oszczędność paliwa. Teoretycznie, przebycie krótszego dystansu powinno zapewnić mniejsze zużycie paliwa. Warunki arktyczne, zwłaszcza kruszenie lodu, wymagają jednak dodatkowej energii. Znacznie cięższa konstrukcja statków ze wzmocnieniami lodowymi wraz ze specjalnymi – mocniejszymi – systemami napędowymi do operowania w lodzie, również powodują, że konsumpcja paliwa może okazać się wyższa niż oczekiwane oszczędności. Wyzwaniem dla konstruktorów statków i operatorów jest zatem znalezienie równowagi w tym względzie. Jedną z odpowiedzi są tzw. statki dwustronnego działania (*double acting ships* – DAS), których konstrukcja pozwala na poruszanie się przodem w otwartych wodach i cienkim lodzie z większą prędkością lub obrót i przemieszczanie się rufą do przodu w ciężkich warunkach lodowych. Rufa tych statków działa jak dziób lodolamaczy, przez co statki te zdolne są do niezależnego operowania w warunkach lodowych, przy czym są efektywniejsze w otwartych wodach.

Konstrukcja statków z wysokimi klasami lodowymi. Statki o specjalnie wzmocnionych kadłubach, wyposażone w specjalistyczne urządzenia pokładowe do przeciwdziałania oblodzeniu (*winterisation equipment*), szczególnie te z klasą polarną (zdolność operowania w lodzie wieloletnim), są znacznie kosztowniejsze niż tradycyjne jednostki. Są z reguły również cięższe, co wpływa na zużycie paliwa. Ich skierowanie na trasy inne niż polarne nie jest zatem rozwiązaniem ekonomicznym. Natomiast wykorzystanie na szlakach arktycznych będzie ograniczone do kilku miesięcy w roku. Przez większość czasu mogłyby być nieużywane. Jednym z rozwiązań jest przeznaczenie ich do operowania w Arktyce w lecie i na Morzu Bałtyckim zimą. Nie dla wszystkich armatorów, zwłaszcza azjatyckich, będzie to jednak opcja optymalna.

Sezonowość. Możliwość operowania w ciągu kilku miesięcy w roku może nie być opłacalna ze względu na zmiany, jakich należy dokonać w systemie logistycznym wielkich operatorów działających na regularnych trasach ze ściśle określonym harmonogramem. Nieprzewidywalność warunków lodowych w danym sezonie czyni planowanie z kilkuletnim lub nawet kilkumiesięcznym wyprzedzeniem jeszcze trudniejszym.

Przewidywalność. Współczesny system transportowy i handlowy w znacznym stopniu zależy od terminowości i przewidywalności. Towary, zwłaszcza w transporcie kontenerowym, muszą być doskonale zsynchronizowane z całym systemem logistycznym. Nie spodziewanie trudne warunki na szlakach arktycznych mogą wpływać na nieterminowe zawijania do portów docelowych, co dla wielu firm może być nieakceptowalne.

Oplaty i taryfy. Korzystanie z określonych szlaków morskich wiąże się opłatami i taryfami za świadczone na szlaku usługi, z których korzystanie jest często obowiązkowe. Opłaty występują zarówno przy przejściach przez Kanały Sueski i Panamski (opłaty eksploatacyjne, holowniki), jak i na Północnej Drodze Morskiej, gdzie trzeba zapłacić za pilotaż lodowy, asystę lodolamacza i koszty administracyjne.

Ubezpieczenie. Koszt ubezpieczenia stanowi istotną część w ogólnym rachunku korzystania z arktycznych szlaków. Wobec stosunkowo miękkich regulacji dotyczących klas lodowych i wyposażenia statków⁹ firmy ubezpieczeniowe wprowadzają własne wymagania wynikające z analizy ryzyka. Ceny ubezpieczeń są zatem różne w odniesieniu do różnych statków. Obecne braki w regulacjach, infrastrukturze, istnienie różnych reżimów lodowych w państwach nabrzeżnych oraz szczególnie trudne warunki klimatyczne i lodowe powodują jednak, że koszt ubezpieczenia jest wyższy niż na tradycyjnych szlakach.

Szkolenie załóg. Załogi pracujące w warunkach polarnych będą musiały być specjalnie przeszkolone. Istotny koszt stanowić może korzystanie z usług doświadczonych kapitanów i pilotów lodowych lub zatrudnianie własnych.

Maksymalizacja transportu przez zawijanie do portów pośrednich. Powszechną praktyką wśród armatorów jest takie organizowanie transportu, aby wykorzystać całkowitą pojemność statku, co często możliwe jest tylko wówczas, gdy w drodze do celu zawija on do innych portów, w których może zostać dodatkowo doładowany lub rozładowany. Przy transporcie tranzytowym w Arktyce możliwość taka nie występuje, co może zmniejszać opłacalność przedsięwzięć.

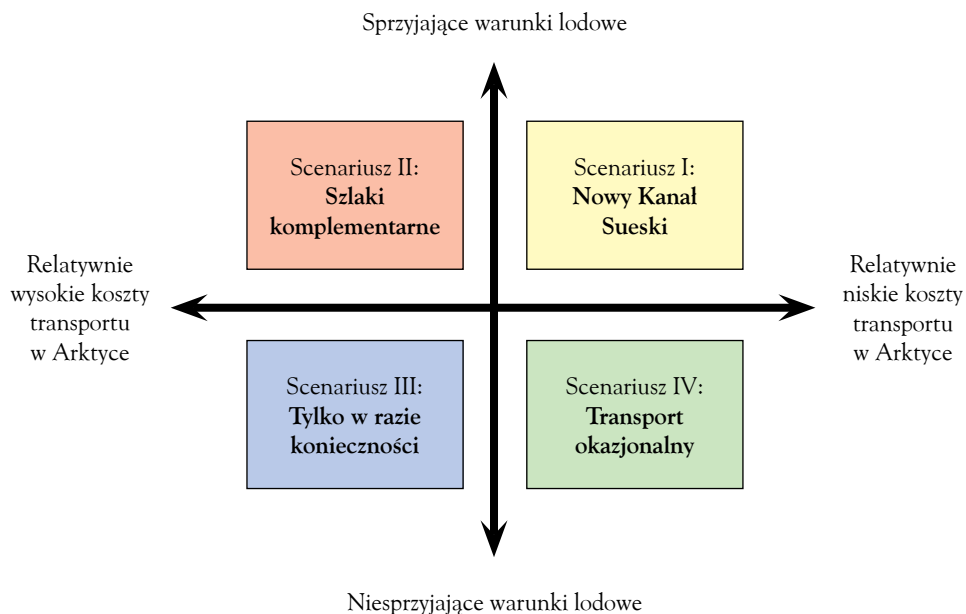
Regulacje i współpraca międzynarodowa. Konieczność przemieszczania się przez wiele jurysdykcji państwowych powoduje, że przemysł transportu morskiego dąży do regulacji na poziomie globalnym na forum IMO. Sytuacja w Arktyce jest jednak nieco bardziej skomplikowana z powodu Art. 234 UNCLOS oraz wynikających z niego narodowych regulacji rosyjskich i kanadyjskich, a także różnych reżimów lodowych na wodach tych dwóch państw. Choć Kodeks Polarny wyjaśni wiele z obecnych wątpliwości, przede wszystkim w kwestii konstrukcji statków, ich wyposażenia, wyszkolenia załóg oraz zapobieganiu zanieczyszczeniom ze statków, to jednak brak porozumienia między głównymi aktorami w negocjacjach spowodował, że wiele zagadnień musiało zostać wy-

⁹ Od 2002 roku w Arktyce obowiązują niewiążące wytyczne IMO dotyczące żeglugi w tym regionie. Od 2009 roku obejmują one również Antarktykę. Do czasu wejścia w życie Kodeksu Polarnego (2017) one będą stanowić podstawę działalności w Arktyce.

łączonych z finalnego dokumentu. Współpraca międzynarodowa zależna jest od wielu często sprzecznych interesów poszczególnych państw lub ich grup (Rosji, Kanady, innych arktycznych, antarktycznych, państw bander reprezentujących często interesy armatorów). Również możliwość koordynacji między państwami arktycznymi w ramach grup roboczych Rady Arktycznej nie jest w pełni wykorzystywana. Swoje stanowisko w odniesieniu do rozwoju transportu morskiego posiadają również organizacje arktycznych ludów rdzennych, dążące do tego by było ono uwzględniane w planach państw i przemysłu. System zarządzania transportem morskim w Arktyce, mimo przyjęcia Kodeksu Polarnego, wciąż będzie rozdrobniony i niezunifikowany, co nie służy rozwojowi transportu morskiego. Istotna będzie zatem kontynuacja prac nad zapewnieniem jednolitych i klarownych regulacji dla różnych części Arktyki.

Scenariusze rozwoju sytuacji

W tej części sformułowane zostaną cztery scenariusze bazujące na dwóch zasadniczych, zdaniem autora, zmiennych, które będą decydujące w rozwoju transportu morskiego w Arktyce: kosztach i zmianach warunków lodowych w Arktyce. Scenariusze dotyczą przede wszystkim transportu tranzytowego, jednak transport do i z Arktyki również będzie zależny (choć w mniejszym stopniu) od tych czynników. Za konstytutywne zmienne przyjęto dwa wskazane tu czynniki: koszty transportu (szczególnie w porównaniu do tych ponoszonych przy użyciu tradycyjnych szlaków) oraz topnienie pokrywy lodowej w Arktyce spowodowane przez zmiany klimatu. Zmienne te mają największe znaczenie dla armatorów i firm transportowych. Pozostałe wzmiankowane powyżej czynniki mogą mieć charakter interweniujący, ale nie będą decydować o rozwoju sytuacji żeglugi arktycznej.



Ryc. 23. Scenariusze rozwoju żeglugi w Arktyce.

Scenariusz I: Nowy Kanał Sueski

Zgodnie z przewidywaniami IPCC zmiany klimatu sprawiają, że mniej więcej w połowie wieku cały Ocean Arktyczny staje się wolny od pokrywy lodowej pod koniec sezonu letniego. Oznacza to całkowite zniknięcie twardego lodu wieloletniego – okolice bieguna północnego pokrywa jedynie cienka i łatwa do rozkruszenia warstwa lodu pierwszorocznego. W Arktyce używane mogą być istniejące statki z klasami bałtyckimi, co znacznie zwiększa liczbę jednostek zdolnych do operowania w Arktyce nie tylko w sezonie letnim. Zarówno Federacja Rosyjska, Kanada, Stany Zjednoczone, jak i azjatyckie kraje niearktyczne zainwestowały w budowę lodolamaczy oraz współpracują w całorocznym utrzymywaniu korytarzy lodowych na Oceanie Arktycznym zapewniając całoroczną żeglugę. Warunki pogodowe wciąż jednak pozostają bardzo trudne, z huraganowymi wiatrami, zamarzającą bryzą morską powodującą oblodzenie pokładów. Do tego przez kilka miesięcy w roku panują całodobowe ciemności. Rozwój odpowiednich technologii pozwolił na zminimalizowanie roli tych czynników, jednak wciąż powodują one, że nie wszyscy armatorzy wybierają szlaki arktyczne. W miesiącach letnich jednak transport morski na Oceanie Arktycznym dorównuje temu przez Kanał Sueski i Panamski.

Scenariusz II: Szlaki komplementarne

Pokrywa lodowego Oceanu Arktycznego znika w tempie przewidzianym przez IPCC i w połowie stulecia dominują na nim wody otwarte w sezonie letnim. Jednocześnie dryfujące kry i góry lodowe wciąż stanowią istotne zagrożenie dla żeglugi, zwłaszcza w znacznym oddaleniu od brzegów. Najwięksi armatorzy pozostali sceptyczni wobec północnych szlaków z uwagi na konieczność przekształcenia całych sieci logistycznych. Mało opłacalne okazało się również transportowanie większości towarów między dwoma portami, bez zawijania do portów pośrednich. Dodatkowym czynnikiem negatywnym według firm transportowych jest sezonowość szlaków, która uniemożliwia ustanowienie regularnych połączeń. Restrykcyjne wymagania środowiskowe i konstrukcji statków (nawet przy ograniczonym zasięgu lodu) powodują, że jednostki dopuszczone do żeglugi arktycznej stanowią niewielki procent światowej floty. Ich produkcja jest droga. Firmy ubezpieczeniowe – wobec braku ujednoczenia reżimów lodowych oraz nieadekwatnego egzekwowania Kodeksu Polarnego przez państwa bandery – utrzymują wysokie ceny asekuracji. Północna Droga Morska wykorzystywana jest jednak stosunkowo często do transportu między określonymi portami w Europie Północnej i Azji Północno-Wschodniej. Fracht ten ograniczony jest również do konkretnych produktów. Transportem zajmują się wyspecjalizowane firmy, które postrzegają szlaki północne jako lepszą alternatywę dla tradycyjnych szlaków. Udział szlaków arktycznych jest jednak marginalny i większość globalnej wymiany handlowej nadal przepływa przez Kanały Sueski i Panamski.

Scenariusz III: Tylko w razie konieczności

Przewidywania dotyczące zmian klimatu nie sprawdzają się i warunki lodowe pozostają trudne, miejscami nawet ulegają pogorszeniu. Wszystkie składowe wpływające na całkowity koszt zwiększają się. Jedyny ruch transportowy w Arktyce dotyczy zaopatrze-

nia osad i obsługi nielicznych platform wydobywczych, ze względów ekonomicznych ograniczony jest jednak do minimum.

Scenariusz IV: Transport okazjonalny

Pokrywa lodowa na Oceanie Arktycznym nie ulega znacznemu zmniejszeniu nawet w sezonach letnich. Na centralnym Oceanie Arktycznym zalega lód wieloletni. W znacznej mierze utrzymuje się obecna sytuacja lodowa. Postęp technologiczny, regulacje i współpraca międzynarodowa oraz polityka państw nabrzeżnych sprawiły, że koszty transportu znacznie spadły. Firmy ubezpieczeniowe – zadowolone z restrykcyjnych przepisów bezpieczeństwa, minimalizujących ryzyko – obniżają ceny asekuracji. Oczekiwania co do zmniejszenia się pokrywy lodowej spowodowały znaczne inwestycje zarówno we flotę, jak i infrastrukturę. Ze względu na niesprawdzenie się tych scenariuszy i utrzymywanie się trudnych warunków żegluga nikle zainteresowanie firm transportowych postanowiono przynajmniej w części skompensować obniżeniem cen. Transport jest relatywnie tani, ale i tak niewielu armatorów decyduje się na szlaki arktyczne z powodu nieprzewidywalności i relatywnie niewielkiej oszczędności czasu i paliwa. Odbývają się jedynie okazjonalne przepływy tranzytowe. Transport docelowy utrzymuje się na dotychczasowym poziomie.

9.4. Wnioski dla Polski

Najbardziej prawdopodobny wydaje się Scenariusz II: Szlaki komplementarne, choć warunki lodowe mogą nie ulec znaczącej poprawie w perspektywie do 2030 roku. Duża liczba niewiadomych oraz złożoność czynników wpływających na koszty będą powodować, że utrzymywać się one będą na relatywnie wysokim poziomie. Wydaje się zatem zasadne, by wnioski i rekomendacje dla Polski sformułować w odniesieniu do nieznacznie lepszych warunków żegluga arktycznej niż te panujące obecnie.

Na podstawie przedstawionej tu analizy potencjału Polski można stwierdzić, że jej położenie i rola na Morzu Bałtyckim mogą zostać zdyskontowane w ramach najprawdopodobniejszego scenariusza. Polskie porty mogą pełnić rolę zarówno portów docelowych, jak i przeladunkowych dla transportów z Azji Wschodniej. Zapewniać one mogą również obsługę południowych śródlądowych sąsiadów. Polscy armatorzy w chwili obecnej nie wykazują zainteresowania szlakami arktycznymi, z wyjątkiem polsko-chińskiego przedsiębiorstwa Chipolbrok. Doświadczenia tego operatora mogą jednak przekonać innych do rozpatrzenia korzyści płynących z tranzytu arktycznego. Polskie stocznie są z kolei znane ze swojego doświadczenia w projektowaniu, budowie, przebudowie i remontach jednostek przeznaczonych do pracy w trudnych warunkach, w tym przede wszystkim operowania na wodach pokrytych lodem. *Know-how* i renoma w tej dziedzinie mogą zostać wykorzystane jako element wkładu Polski w poprawę bezpieczeństwa żegluga i ochrony środowiska morskiego w Arktyce.

W kwestii instytucji państwowych wydaje się celowe przeprowadzenie wewnętrznego procesu, czego efektem byłaby identyfikacja obszarów szczególnie istotnych w polskiej polityce i interesach morskich, a tym samym dla polskich przedsiębiorstw branży

transportu morskiego i stoczni. Proces taki pozwoliłby na wyszczególnienie tych dziedzin, w których Polska jest w stanie wnieść istotny wkład na arenie międzynarodowej, przede wszystkim we współpracy regionalnej w Arktyce. Obecne zaangażowanie wydaje się być nieadekwatne do potencjału i możliwości popartych rzeczywistymi osiągnięciami w dziedzinie konstrukcji statków i obsługi wymiany handlowej na Morzu Bałtyckim.

Niezbędna jest przy tym lepsza koordynacja między MIR i MSZ w odniesieniu do współpracy w ramach Rady Arktycznej. Grupa Robocza PAME stanowi ważną platformę współpracy między państwami arktycznymi, przynosząc również możliwość stosunkowo bezpośredniego wglądu i wpływania na polityki morskie państw w regionie Arktyki. Ponadto w unikalny sposób umożliwia ulepszenie kontaktów z państwami regionu Morza Bałtyckiego, co może mieć bezpośrednie przełożenie na relacje w najbliższym otoczeniu Polski. Doświadczenia z kooperacji bałtyckiej, w ramach Paris MoU (kontrola państwa portu) czy administracji morskich dają podstawę do tworzenia i rozwoju obszarów współpracy dotyczących Arktyki. Obecność Polski w dyskusjach nad rozwojem żeglugi arktycznej jest uzasadniona. Konieczne są przy tym konsultacje z zainteresowanymi aktorami – władzami portów, armatorami i stoczniami – w celu sformułowania jednolitego stanowiska Polski w tym względzie.

Usprawnienie polskich działań w odniesieniu do Arktyki w tych aspektach dałoby również podstawę do większego zaangażowania Polski w pracach nad tzw. „drugim krokiem” w Kodeksie Polarnym w IMO. Dodatkowym argumentem w tym przypadku jest również polska obecność naukowa na obu biegunach, ponieważ jej obsługa możliwa jest dzięki transportowi morskiemu.

Bibliografia

- 24Kurier.pl (2011): Lodolamacze do odnowy, dostępne na stronie internetowej: <http://www.24kurier.pl/Archiwum/2011/06/17/Region/Lodolamacze-do-odnowy>
- AMSA (2009): Arctic Marine Shipping Assessment 2009 Report. PAME, dostępne na stronie internetowej: http://www.arctic.noaa.gov/detect/documents/AMSA_2009_Report_2nd_print.pdf
- Campe, Sabine (2009): The Secretariat of the International Maritime Organization: A Tanker for Tankers, [w:] Managers of Global Change, red. Frank Biermann i Bernd Siebenhüner: The MIT Press, s. 143–168.
- Chipolbrok (2015): Chipolbrok, dostępne na stronie internetowej: <http://www.chipolbrok.com.pl/>
- IMO (2010): Guidelines for ships operating in polar waters. 2010 ed. London: International Maritime Organization.
- Lasserre, Frederic (2009): High North Shipping: Myths and Realities, [w:] Security Prospects in the High North: geostrategic Thaw or Freeze?, red. Sven G. Holtmark i Brooke a. Smith-Windsor. Rome, s. 179–199.
- Międzyresortowy Zespół do spraw Polityki Morskiej (2014): Raport z realizacji polityki morskiej RP w 2013 roku, dostępne na stronie internetowej: http://www.mir.gov.pl/Gospodarka_Morska/Polityka_morska/Międzyresortowy_Zespl_ds_Polityki_Morskiej_RP/Documents/Raport_polityka_morska_2013.pdf [2014–11–18].
- MSR Gryfia (2015): Aktualności, dostępne na stronie internetowej: <http://www.msrgryfia.pl/aktualnosci.php>

- NAUTA (2015): Położenie stępki pod jednostkę badawczą, dostępne na stronie internetowej: <http://www.nauta.pl/index.php?polozenie-stepki-pod-jednostke-badawcza-01-2015>
- Nordic Bulk Carriers (2013): Historic sea route opens through Canadian Arctic Waters, dostępne na stronie internetowej: <http://www.nordicbulkcarriers.com/services/nwp-project>
- Obserwator Morski (2012): Nordic Barents przyplłynął do Świnoujścia, [w:] *Obserwator Morski* 55 (12), s. 6.
- Portal Morski (2012): Północną Drogą Morską do Świnoujścia!, dostępne na stronie internetowej: <http://www.portalmorski.pl/zegluga/nautyka-nawigacja/33285-polnocna-droga-morska-do-portu-swinoujscie>.
- PRS (2013): Polski Rejestr Statków, dostępne na stronie internetowej: <http://www.prs.pl/>
- Remontowa (2014): Historia, dostępne na stronie internetowej: <http://www.remontowa-rsb.pl/o-firmie/>
- SADA (2014): Strategic Assessment of Development of the Arctic. Assessment conducted for the European Union. we współpracy z Adam Stępień, Timo Koivurova i Paula Kankaanpää. European Commission's Environment Directorate General, dostępne na stronie internetowej: http://arcticinfo.eu/images/pdf/SADA_report.pdf
- Sander, Gunnar; Justus, Debra; Gascard, Jean-Claude; Thomas, Jennie; Koivurova, Timo; Stępień, Adam; Gille, Johan (2014): Changes in Arctic Maritime Transport, [w:] Strategic Assessment of Development of the Arctic. Assessment conducted for the European Union. we współpracy z Adam Stępień, Timo Koivurova i Paula Kankaanpää. European Commission's Environment Directorate General, s. 34–53.
- Smith, Laurence C.; Stephenson, Scott R. (2013): New Trans-Arctic shipping routes navigable by midcentury, [w:] *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America* 110 (13), s. E1191-5. DOI: 10.1073/pnas.1214212110
- Swedish Polar Sekretariat (2014): Conference report: Sustainable Arctic Shipping and Marine Operations, dostępne na stronie internetowej: <http://polar.se/en/conference-report-sustainable-arctic-shipping-marine-operations/>
- Vard (2014): homepage, dostępne na stronie internetowej: <http://www.vard.com/>

10

Małgorzata Śmieszek

Rybołówstwo

Rybołówstwo stanowi jedną z głównych dziedzin gospodarki w Arktyce, do której – kiedy mowa o połowach – zalicza się oprócz centralnego Oceanu Arktycznego i mórz przybrzeżnych także obszary leżące na południe od Wysp Owczych, całą Zatokę Hudsona oraz wody otaczające Alaskę (CAFF 2013; AHDR I 2004; SADA 2014). Wielkości połowów ryb i skorupiaków na tym obszarze przekraczają odpowiednio 10% i 5,3% światowych połowów. Polska, niegdyś potentat w dziedzinie rybołówstwa dalekomorskiego – w tym też na wodach mórz subarktycznych i arktycznych – działa obecnie w tym regionie jedynie na niewielką skalę, co nie powinno jednak oznaczać rezygnacji ze wspierania działających tam jednostek, a także prób zabezpieczenia jej interesów w przyszłości. Przez swoją aktywność na forum Unii Europejskiej i nie tylko Polska wciąż może współkształtować rozwój rybołówstwa w Arktyce.

10.1. Charakterystyka sytuacji

Na podstawie charakterystyki morskich ekosystemów w *Arctic Climate Impact Assessment* wyróżniono cztery główne, istotne dla rybołówstwa obszary arktyczne. Są to: (1) północno-wschodni Atlantyk (Morze Barentsa, wschodnia i południowa część Morza Północnego, wody dookoła Islandii i Grenlandii), (2) północno-zachodni Atlantyk (wody północno-wschodniej Kanady dookoła Nowej Fundlandii i Labradoru), (3) północno-zachodni Pacyfik (linia biegnąca wzdłuż wybrzeży kontynentalnej Rosji, przez Alaskę, po Kanadę i Stany Zjednoczone), (4) północno-wschodni Pacyfik (Morze Beringa) (ACIA 2004).

Statystyczne obszary Arktyki, których granice tylko częściowo pokrywają się z opisanymi tu ekosystemami, wyznacza także Organizacja Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa (*Food and Agriculture Organization of the United Nations*, FAO). Klasyfikacja FAO obejmuje z kolei często obszary większe niż wskazane ekosystemy. Stąd też, mimo że w nomenklaturze FAO jedynie obszar nr 18 definiuje się jako wody arktyczne (FAO 2014), to jednak *Arctic Human Development Report* z uwagi na czynniki społeczne, ekonomiczne i polityczne włącza do Arktyki również obszary szelfowe dookoła Labradoru, Grenlandii i Islandii, a także Morza Beringa i Barentsa poniżej centralnego Oceanu Arktycznego (AHDR I 2004; SADA 2014), określane czasem mianem „bram do Arkty-

ki” (ang. *Arctic gateways*). Są one o tyle istotniejsze, że to właśnie na tych obszarach łączących Ocean Atlantyczny i Spokojny z Oceanem Arktycznym oraz na szelfach kontynentalnych wzdłuż wybrzeży północnych Euroazji i Ameryki Północnej morskie systemy są najbardziej złożone, w przeciwieństwie do centralnego Oceanu Arktycznego, którego produktywność biologiczna jest bardzo niska.

Ze względu na połowy arktyczne gatunkiem o największym znaczeniu jest dorsz. Na Morzu Barentsa oprócz dorsza występuje także gromadnik, halibut i karmazyn, dookoła Islandii i Wysp Owczych gatunki ryb dennych oraz makrela, śledź i ponownie gromadnik, w wodach grenlandzkich szczególne znaczenie mają skorupiaki i halibut grenlandzki, a w Morzu Beringa poławia się przede wszystkim rdzewca (SADA 2014). O ile fauna morska tych obszarów – opisanych jako „bramy do Arktyki” – jest relatywnie dokładnie opisana ze względu na duże znaczenie komercyjne łowisk, o tyle fauna Oceanu Arktycznego, mimo że o wiele uboższa w gatunki (13–87 gatunków w porównaniu z 385 na Morzu Beringa i 153 na Morzu Barentsa), wciąż jest bardzo słabo poznana (CAFF 2013, rozdz. 6).

Pomimo czynionych wysiłków i prowadzonych badań nadal brak wystarczającej liczby danych, które dokładnie dokumentowałyby sezonowe zmiany w dystrybucji poszczególnych gatunków ryb morskich w centralnych wodach arktycznych, trudno w tej sytuacji pisać też o obserwowalnych tendencjach. Powoli daje się jednak zauważyć migrację na północ wybranych gatunków ryb diadromicznych (przemieszczających się między wodami morskimi a śródlądowymi) w obszary, gdzie zmiany klimatu powodują zmiany także w środowisku morskim. Na tę chwilę nie sposób jednak dokładnie przewidzieć, jakie będą konsekwencje tych zmian. Z jednej strony wyższa temperatura i większe masy cieplejszej wody, napływające do Oceanu Arktycznego od strony Atlantyku, mogą przynieść wzrost produktywności tych obszarów (np. przez przyrost populacji, potencjał wzrostu ryb), z drugiej mogą skutkować gwałtownymi przeobrażeniami siedlisk oraz podwyższeniem poziomu stresu termicznego dla wybranych gatunków.

Nie bez znaczenia jest także czynnik ludzki, którego rola rośnie wraz z otwierającymi się perspektywami rozwoju gospodarczego w Arktyce. Mowa tutaj nie tylko o rybołówstwie (zarówno w skali lokalnej, jak i okołobiegunowej), ale także o transporcie morskim czy sektorze wydobywczym. Wszystkie te elementy mogą znacząco, bezpośrednio (przez połowy) lub pośrednio (niszczenie siedlisk) oddziaływać na stan populacji ryb, a przez to wpływać także na jakość życia ludności rdzennej i społeczności zamieszkujących arktyczne obszary przybrzeżne, łowiących na własne potrzeby i dla własnego utrzymania. Podobnie, jeżeli gatunki komercyjnie poławianych ryb będą przemieszczać się bardziej na północ, w obszary, z których do tej pory ryb nie poławiano, a w ślad za nimi podąży rybacka flota, może dojść do konfliktu interesów, który jeszcze bardziej pogorszy sytuację małych społeczności nadmorskich. Ponadto, trzeba mieć na uwadze, że liczne gatunki ryb arktycznych ze względu na siedliska położone blisko dna morskiego są szczególnie podatne na połów włokami dennymi, w wyniku czego mogą się one łapać jako przyłów bez wartości komercyjnej, zubażając jednak cały morski ekosystem Arktyki, którego integralną część stanowią (CAFF 2013, Rozdz. 6).

Podstawą wszelkich działań w Arktyce musi być pogłębienie wiedzy na temat jej bioróżnorodności, morskich ekosystemów i zależności między nimi a zmianą klimatu

oraz działalnością człowieka. Na obecną chwilę posiadana wiedza jest w najlepszym wypadku fragmentaryczna oraz obciążona dużym stopniem niepewności z powodu braku wystarczającej liczby danych, zbyt krótkiego okresu prowadzonych obserwacji i konsekwencji postępujących zmian klimatycznych. Stąd, jeżeli chodzi o rybolówstwo w Arktyce, tak wielka rola odpowiednich mechanizmów zarządzania i regulacji prawnych opartych na zasadzie najwyższej przezorności.

Rozwiązania prawno-instytucjonalne

Kwestia zarządzania rybolówstwem jest bardzo złożona tak w Arktyce, jak w innych obszarach świata. Ma ona wiele wymiarów, począwszy od lokalnego, przez narodowy, regionalny aż po międzynarodowy, obejmuje zarówno pojedyncze łowiska, jak i całe morskie ekosystemy.¹ W przypadku morskich części Arktyki można podzielić je na morza pełne (otwarte) oraz obszary podlegające jurysdykcji państw nadbrzeżnych w ramach wyłącznych stref ekonomicznych (*Exclusive Economic Zones*, EEZ). Do pierwszych stosuje się zapisy Konwencji NZ o Prawie Morza, zwyczajowe prawo międzynarodowe oraz regulacje właściwych dla danego obszaru regionalnych organizacji ds. rybolówstwa (*Regional Fisheries Management Organizations*, RFMO), natomiast w EEZ państwa nadbrzeżne dysponują suwerennymi prawami eksploatacji zasobów naturalnych zarówno z kolumny wodnej, jak i dna morskiego oraz jego podziemia (art. 56 UNCLOS). Podstawowym instrumentem prawnym regulującym sytuację w regionie jest Konwencja Narodów Zjednoczonych o Prawie Morza, ponadto zastosowanie mają przepisy Porozumienia NZ o Zasobach Rybnych z 1995 roku, Porozumienia Organizacji NZ ds. Wyżywienia i Rolnictwa o wspieraniu przestrzegania przez statki rybackie międzynarodowych środków ochrony i zarządzania na pełnym morzu z 1993 roku, kodeksu odpowiedzialnego rybolówstwa FAO i niektórych rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ (SADA 2014, s. 61).

Bardzo istotną funkcję pełnią też wspomniane tu już regionalne organizacje ds. rybolówstwa, w wypadku Arktyki: Komisja Rybolówstwa Północno-Wschodniego Atlantyku (*North East Atlantic Fisheries Commission*, NEAFC), właściwa dla obszarów północno-wschodniego Atlantyku, i Organizacja Rybolówstwa Północno-Zachodniego Atlantyku (*Northwest Atlantic Fisheries Organization*, NAFO), monitorująca zasoby i zarządzająca połowami w wodach północno-zachodniego Atlantyku.² Komisja Europejska, reprezentująca interesy wszystkich państw członkowskich UE, w tym Polski, jest członkiem zarówno NAFO, jak i NEAFC. Z polskiej perspektywy szczególne znaczenie ma NEAFC, którego regulacyjne przepisy dotyczą wód na północno-wschodnim Atlantyku poza 200-milowym obszarem wyłącznych stref ekonomicznych państw nadbrzeżnych. Jest to także jedyna organizacja, której przepisy sięgają bieguna północnego i stosują się do 8% morza otwartego Oceanu Arktycznego. Poza NEAFC brak bardziej

¹ Ponadto, jeśli mowa o zarządzaniu – w grę wchodzi nie tylko reżimy normujące połowy ryb, ale również te dotyczące handlu rybami i produktami rybnymi, jednak one nie są przedmiotem bieżącego opracowania.

² W wypadku połowów w 200-milowej strefie przybrzeżnej Zatoki Alaski i na Morzu Beringa właściwym dla nich organem jest *North Pacific Fishery Management Council* (NPFMC), jedna z ośmiu regionalnych rad regulujących połowy na wodach amerykańskich.

szczegółowych uregulowań dotyczących połowów na morzu pełnym w tej części Oceanu Arktycznego. O ile wcześniej nieistnienie takich przepisów nie stanowiło problemu ze względu na pokrywy lodowe, które trwale pokrywały wody tego obszaru, o tyle obecnie, kiedy przykładowo w lecie 2012 roku 40% lodu stopniało, sprawa nabiera większego znaczenia i stała się już przedmiotem dyskusji przedstawicieli państw nadbrzeżnych, czyli Danii, Kanady, Norwegii, Rosji i Stanów Zjednoczonych. Mimo że perspektywy komercyjnych połowów na wodach centralnego Oceanu Arktycznego są znikome ze względu na głębokość i panującą tam niską temperaturę, konieczne są prowadzenie rzetelnych badań naukowych i bardziej dogłębne poznanie tego rejonu oraz zachowanie zasady najwyższej przezorności, aby zapobiec eksploatacji zasobów morskich w warunkach niepełnej wiedzy na temat tamtejszego ekosystemu.

10.2. Obecne zaangażowanie Polski: przykłady obecności i aktywności

Polskie połowy na wodach północnych mają długą historię związaną z rozwojem i rozkwitem naszej floty dalekomorskiej, od lat 30. do 90. XX wieku. Po okresie rozwoju rybołówstwa na Bałtyku w latach 20., w 1931 roku po raz pierwszy polskie kutry rybackie zaczęły łowić na wodach poza Morzem Bałtyckim, a w 1938 roku polski statek udał się na Morze Barentsa. W okresie tym powstały także pierwsze polskie przedsiębiorstwa połowów dalekomorskich, m.in. Morze Północne Mopól (1931), Mewa (1933), Pomorze (1937), którego trawlerzy później w okresie wojennym prowadziły eksploatację na łowiskach Islandii, jak również towarzystwo Korab (1938), które jako pierwsze w całości opierało się wyłącznie na polskim kapitale i którego jeden z lugrów, „Korab II”, prowadził przez pewien czas podczas wojny połowy na łowiskach Grenlandii (Błady 2002, s. 16–18; Zaczeniuk 2014). Od 1920 roku – kiedy nie posiadaliśmy żadnej floty dalekomorskiej – do roku 1939 polski stan posiadania zwiększył się o 29 jednostek operujących poza Bałtykiem. Po II wojnie światowej odbudowę polskiego rybołówstwa rozpoczęto w 1946 roku, także w tym właśnie roku powstało Przedsiębiorstwo Połowów Dalekomorskich Dalmor. Dzięki odpowiedniej organizacji i wsparciu państwa polskie rybołówstwo morskie zaczęło się szybko rozwijać. Na początku lat 50. rozszerzono łowiska m.in. o Morze Barentsa i Rynnę norweską, a pod koniec tej dekady utworzono kolejne przedsiębiorstwa dalekomorskie: Odrę w Świnoujściu oraz Gryf w Szczecinie, które działały do – odpowiednio – r. 2000 i r. 2002. Od lat sześćdziesiątych do osiemdziesiątych Polska dysponowała już ogromną dalekomorską flotą, a w latach siedemdziesiątych zaliczana była do pierwszej dwudziestki najwięcej poławiających państw świata. Jednocześnie postępująca nadmierna eksploatacja łowisk i rozszerzanie obszarów połowowych doprowadziły do ograniczenia stref połowowych przez państwa nadbrzeżne i ustanawiania przez nie wyłącznych stref ekonomicznych do szerokości 200 mil morskich. Choć z jednej strony sytuacja doprowadziła ta do skierowania polskich jednostek na wody m.in. dookoła Antarktydy, gdzie do tej pory poławiamy kryła, przyniosła także wypchnięcie Polski z wcześniej eksploatowa-

nych obszarów, m.in. na Morzu Barentsa, na Morzu Beringa, zatoki Alaski³, wód dookoła Labradoru i Nowej Fundlandii oraz ogromny spadek połowu ryb. Jednak największe zmiany nastąpiły w polskim rybolófstwie dalekomorskim po roku 1989, kiedy na skutek przeprowadzonej w latach 1989–2004 restrukturyzacji stan polskiej floty zredukowano o 90%, z 81 do 7 jednostek, znacząco zmniejszając tym samym jej negatywne oddziaływanie na środowisko morskie. Od 2004 roku, czyli daty przystąpienia naszego kraju do Unii Europejskiej, Polska stała się częścią wspólnej polityki rybolófstwa, w ramach której na arenie międzynarodowej Unię reprezentuje Komisja Europejska (KE). KE podpisuje z państwami trzecimi umowy w sprawie połowów i negocjuje ich limity w ramach regionalnych organizacji ds. rybolófstwa, takich jak Komisja ds. Rybolófstwa Północno-Wschodniego Atlantyku (NEAFC) czy Organizacja Rybolófstwa Północno-Zachodniego Atlantyku (NAFO).

Jeżeli chodzi o stan polskiej floty dalekomorskiej na dzień dzisiejszy, w jej skład wchodzi 3 jednostki (wobec 790 jednostek całej floty rybackiej), z których tylko jedna, „Polonus” GDY-36, operuje na wodach północnych. Warto zwrócić uwagę, że połowy tej jednostki na Atlantyku Północno-Wschodnim w 2012 roku stanowiły 9% połowów polskiej floty, tj. zwiększyły się o 15,9%, podczas gdy całe połowy dalekomorskie zmalały w skali roku o 14,5% (UStat 2013).

10.3. Scenariusze zmiany w perspektywie 2030

Za czynniki kluczowe w kontekście rybolófstwa w Arktyce uznano w ramach niniejszej ekspertyzy: (1) zakres wpływu zmian klimatycznych na środowisko morskie Arktyki; (2) regulacje prawne, uszczegóławiające zasady korzystania z zasobów morskich na morzu pełnym Oceanu Arktycznego.

Jak już wspomniano, podstawową kwestią dotyczącą zarządzania wodami Oceanu Arktycznego jest bardzo nikła wiedza naukowa na temat tego obszaru. Obecnie poławia się 10% gatunków ryb morskich z Oceanu Arktycznego i mórz z nim sąsiadujących. Gatunki te właśnie z tego powodu są monitorowane przez narodowe i międzynarodowe instytucje naukowe, i na ich temat istnieją dość szczegółowe dane. Brak jednak tego typu informacji dla pozostałych 90% gatunków (CAFF 2013), co ogromnie utrudnia analizy wpływu zmian klimatycznych na morskie ekosystemy Arktyki i prognozowanie przyszłych tendencji. Jednak już obecnie widoczne są pewne zmiany, takie jak zjawisko zakwaszania oceanów, co zaobserwowano m.in. w wodach dookoła Islandii, na Morzu Barentsa, w cieśninie Beringa i w centralnym Oceanie Arktycznym (AMAP 2014). Jego główną przyczyną jest zwiększone wchłanianie dwutlenku węgla przez oceany. Ocean Arktyczny jest szczególnie na nie podatny ze względu na jego niską temperaturę wody oraz duży dopływ słodkiej wody z rzek i topiących się lodowców. Postępujące zakwaszenie oceanów, konsekwencja zmian klimatycznych, będzie na pewno oddziaływać na faunę i bioróżnorodność morską Arktyki, a przez to także na związane z nią społeczności oraz sektory gospodarki,

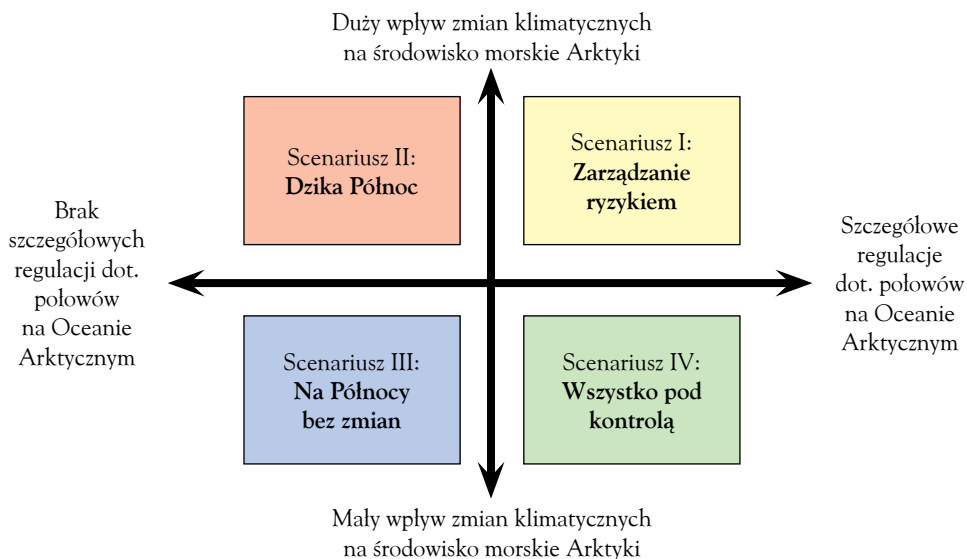
³ Zakaz operowania polskich statków na amerykańskich wodach w latach 1982 – 1983 wprowadził Prezydent Ronald Reagan jako jedną z konsekwencji wobec ogłoszonego w Polsce stanu wojennego.

jednak na obecną chwilę, ze względu na ogromną złożoność tych procesów, trudno przewidzieć ich ostateczny wynik. Stąd uznanie wpływu zmian klimatycznych za jeden z kluczowych czynników niepewności w przedkładanych tu scenariuszach.

Za drugi taki czynnik przyjęto kształt zapisów prawnych regulujących korzystanie z zasobów morskich na morzu pełnym Oceanu Arktycznego. Obecnie stosuje się do niego przepisy Konwencji NZ o Prawie Morza i zwyczajowego prawa międzynarodowego. Jednakowoż przepisy te nie miały do tej pory szczególnego praktycznego wymiaru ze względu na pokrywy lodowe występujące na Oceanie. Wskutek ich topnienia zaczęto rozważać możliwość utworzenia dla tego obszaru regionalnej organizacji ds. rybołówstwa (RFMC), jednak ostateczny kształt tych rozmów oraz przyjętych rozwiązań pozostaje na tę chwilę wysoce niepewny.

W sumie główne zidentyfikowane czynniki niepewności związane z rybołówstwem w Arktyce to:

- 1) zakres wpływu zmian klimatycznych na środowisko morskie Arktyki;
- 2) kształt regulacji prawnych właściwych dla eksploatacji zasobów morskich na morzu pełnym Oceanu Arktycznego;
- 3) globalne tendencje związane z popytem i podażą ryb;
- 4) wzajemna zależność między działalnością człowieka a równowagą morskich ekosystemów (przykładowo nadmierny połów w warunkach szybko zmieniającego się środowiska naturalnego może doprowadzić do zbyt dużego zaburzenia tej równowagi i w konsekwencji wyniszczenia stad) oraz znaczenie tej zależności.



Ryc.24. Scenariusze rozwoju rybołówstwa na wodach arktycznych.

Scenariusz I: Zarządzanie ryzykiem

Postępujące zmiany klimatyczne, których konsekwencją jest m.in. zakwaszenie oceanów i ustępowanie lodu wcześniej skuwającego wody Oceanu Arktycznego, są bardzo

wyraźne, jednak część z nich ma także charakter korzystny dla wybranych gatunków organizmów morskich. Wspólnota międzynarodowa obejmująca nie tylko państwa nadbrzeżne, ale także szereg innych aktorów zainteresowanych rozwojem gospodarczym w regionie odpowiednio wcześniej podjęła kroki zapobiegające nieuregulowanym i nadmiernym połowom, sygnowane są także odpowiednie środki na badania naukowe, które prowadzone w sposób systematyczny na wielu obszarach stale powiększają wiedzę naukową na temat ekosystemu środkowego Oceanu Arktycznego i pozwalają go lepiej chronić.

Scenariusz II: Dzika Północ

Zmiany klimatyczne mają bardzo duży i dotkliwy wpływ na morskie ekosystemy Arktyki. Z jednej strony postępujące zakwaszenie oceanów, szybko zmieniający się stan siedlisk i napływ gatunków inwazyjnych pogarszają stan gatunków ryb rodzimych środkowego Oceanu Arktycznego. Z drugiej strony wody Oceanu nie są już chronione przez pokrywę lodową (co pogłębia dalsze zakwaszenie wód oceanicznych), wskutek czego w regionie pojawiają się floty rybackie korzystające z nowo dostępnych łowisk i zainteresowane nie tylko eksploatacją od dawna poławianych gatunków ryb obecnie migrujących na północ, ale też nowych gatunków, do których wcześniej nie było dostępu. Jednocześnie państwa nadbrzeżne, tj. Dania, Kanada, Norwegia, Rosja i Stany Zjednoczone, jak również inne państwa zainteresowane połowami w tym regionie, nie doszły do porozumienia ani w sprawie utworzenia regionalnej organizacji ds. rybolófstwa, ani nie uchwałyły bardziej szczegółowych przepisów normujących połowy na tym obszarze, obowiązują więc w dalszym ciągu zapisy o morzu pełnym Konwencji NZ o Prawie Morza, których przestrzeganie trudno jednak monitorować ze względu na odległość i brak odpowiednich możliwości logistycznych.

Scenariusz III: Na Północy bez zmian

Wpływ zmian klimatycznych na środowisko morskie Arktyki nie jest tak duży, jak wcześniej sądzono. Ich tempo zwolniło, pozwalając ekosystemowi morskemu Arktyki na przystosowanie się do nowych warunków. Nie pojawiły się też nowe formy działalności gospodarczej w regionie i nie przeniosły się do niego floty rybackie, dla których połowy na tak odległych łowiskach o niskiej produktywności biologicznej i w trudnych warunkach nie przedstawiają korzyści ekonomicznych. W mocy pozostaje Konwencja NZ o Prawie Morza, której zapisy są wystarczające i respektowane przez państwa działające w Arktyce.

Scenariusz IV: Wszystko pod kontrolą

Podobnie jak w scenariuszu III, wpływ zmian klimatycznych na środowisko morskie Arktyki nie jest tak duży, jak wcześniej sądzono. Zdając sobie sprawę z potrzeby pogłębienia wiedzy naukowej i pełniejszego zrozumienia morskich ekosystemów Arktyki, wspólnota naukowa działa proaktywnie, finansuje badania naukowe tego obszaru oraz tworzy regionalną organizację ds. rybolófstwa, która na podstawie wyników badań a także danych z Międzynarodowej Rady Badań Morza (International Council for the Exploration of the Sea, ICES) przygotowuje odpowiednie zapisy regulujące ewentualne połowy na morzu pełnym Oceanu Arktycznego.

10.4. Wnioski dla Polski

Wnioski dla Polski w kwestii rybołówstwa na obszarach arktycznych wiążą się bardziej z już obecnie istniejącą sytuacją i jej wykorzystaniem dla poprawy interesów polskiej floty dalekomorskiej niż z prognozowanymi zmianami w perspektywie roku 2030.⁴ Na obecną chwilę nie przewiduje się do roku 2030 zbyt dużych zmian czy otwierania się nowych łowisk na środkowym Oceanie Arktycznym pod wpływem ocieplania się klimatu, zmniejszania pokrywy lodowej czy napływu większej masy ciepłej wody z innych oceanów. Sprawą o znacznie poważniejszym znaczeniu jest zabezpieczenie polskich interesów na wodach północnych, gdzie Polska posiada swoją historyczną bazę połowową, czyli przede wszystkim na wodach Morza Barentsa. Z uwagi na wspólną politykę rybołówstwa areną dla tych działań jest Unia Europejska, którą wobec państw trzecich w imieniu wszystkich państw członkowskich reprezentuje Komisja Europejska. Porozumieniem o szczególnym znaczeniu jest tutaj dwustronna umowa między UE a Norwegią obejmująca kwoty o łącznej wartości ponad 2 mld euro (Komisja Europejska 2015). W ramach tego porozumienia każdego roku są negocjowane i uzgadniane poziomy całkowitego dopuszczalnego połowu (ang. *Total Allowable Catches*, TAC) oraz kwoty na kolejny rok. Po ich uzgodnieniu, państwa członkowskie Unii ustalają i rozdzielają między siebie kwoty połowowe na danych akwenach dalekomorskich, przy czym do głównych państw łowiących na Północy należą Niemcy, Francja, Wielka Brytania i Hiszpania. Przykładowo, alokacja kwot dorsza dla Polski na Morzu Barentsa wyniosła na rok 2015 nieco ponad 2,7 tys. ton (MRiRZ 2014), warto jednak zwrócić uwagę, że przez odpowiednią wymianę kwot można zwiększyć połów ryb. Widoczna jest więc potrzeba stałego zabiegania o udział w kwotach połowowych na wodach północnych.

Jednocześnie, oprócz Morza Barentsa, na którym Polska ma długą historię połowów, istnieją obecnie możliwości rozwoju rybołówstwa na wodach dookoła Islandii i Grenlandii. W pierwszym wypadku są one związane z makrelą jako gatunkiem migrującym i odpowiednimi uzgodnieniami między Islandią, Norwegią, Wyspami Owczymi i Unią Europejską. Porozumienie w tej sprawie między UE, Norwegią i Wyspami Owczymi (z wyłączeniem Islandii) przyjęto w marcu 2014 roku, natomiast w listopadzie 2014 roku ustalono kwoty połowowe na rok 2015 dla każdej ze stron. Podobnie jak w przypadku umowy z Norwegią, także tutaj kwota przynależna UE jest rozdzielana pomiędzy państwa członkowskie Unii, istnieje więc możliwość promocji polskich interesów w tym obszarze. Nieco inaczej sprawa ma się z Grenlandią, z którą od 2013 roku Unia jest związana umową o partnerstwie w sprawie połowów.⁵ W ramach przyjętego do tej umowy protokołu na lata 2013–2015, który za kwotę 17,8 mln euro przyznaje UE określne kwoty połowowe na wodach grenlandzkich, istnieją dwie możliwości współpracy partnerów unijnych i grenlandzkich, tj. tymczasowe wspólne przedsięwzię-

⁴ Które i tak nie będą jeszcze w tak krótkiej perspektywie znaczące (SADA 2014, s. 64).

⁵ Pierwsza umowa o partnerstwie w sprawie połowów została podpisana między Wspólnotą Europejską (WE) a Grenlandią w 1985 roku, po wystąpieniu Grenlandii z WE. 1 stycznia 2013 roku zastąpiła ją umowa, o której wzmiankuje się w tekście.

cia (*temporary joint ventures*) oraz wspólne przedsiębiorstwa (*joint enterprises*) (UE 2012). O ile pierwsze z nich mają charakter *ad hoc*, o tyle drugie pozwalają na tworzenie trwalszych struktur współpracy z podmiotami grenlandzkimi i bardziej długofalowe zaangażowanie na wyspie, która z wielu względów stanowi obszar o zwiększającym się znaczeniu w Arktyce. Mając pewne historyczne doświadczenie połowów na tych akwenach, warto zwrócić uwagę na możliwość większego zaangażowania Polski w odniesieniu do kwestii rybolóstwa na wodach wokół Grenlandii przez próbę skorzystania z uzgodnionych mechanizmów kooperacji oraz unijnych kwot połowowych wyznaczonych dla tych obszarów.

Wnioski te, związane w dużej mierze z działaniami Polski bardziej na arenie unijnej niż międzynarodowej, wynikają z sytuacji sektora rybolóstwa w Polsce objętego wspólną polityką rybolóstwa UE. Jednocześnie uwypuklają one znaczenie wód północnych w szczególności regionu Morza Barentsa, ale także łowisk dookoła Islandii i Grenlandii, dla polskiej floty dalekomorskiej, która mimo olbrzymiej redukcji w ostatnich latach wciąż aktywnie działa i ma potencjał rozwojowy. Warto pamiętać o znaczeniu tych wód i obecności na nich polskiej floty dalekomorskiej także w kontekście zaangażowania Polski w Arktyce i przy formowaniu polskiej polityki arktycznej.

Bibliografia

- ACIA (2004): Arctic Climate Impact Assessment. Cambridge University Press, dostępne na stronie internetowej: <http://www.amap.no/documents/download/1057>.
- AHDR I (2004): Arctic Human Development Report. red. Niels Einarsson, Joan Nymand Larsen, Annika Nilsson i Oran R. Young. Stefansson Arctic Institute, dostępne na stronie internetowej: <http://www.svs.is/en/home/10-all-languages-content/28-ahdr-chapters-english>.
- AMAP (2014): Arctic Ocean Acidification 2013: An Overview. Arctic Monitoring and Assessment Programme. Oslo, dostępne na stronie internetowej: <http://www.amap.no/documents/doc/Arctic-Ocean-Acidification-2013-An-Overview/1061>.
- Blady, Wielaw (2002): Polska flota rybacka w latach 1921–2001. Gdynia.
- CAFF (2013): Arctic biodiversity assessment. Report for policy makers.
- FAO (2014): ARCTIC SEA (Major Fishing Area 18). Food and Agriculture Organization of the United Nations, dostępne na stronie internetowej: www.fao.org/fishery/area/Area18/en.
- Komisja Europejska (2015): Umowy w sprawie połowów: dwustronne porozumienia z państwami spoza UE, dostępne na stronie internetowej: http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/international/agreements/index_pl.htm.
- MRiRZ (2014): Ustalane kwoty połowowe na akwenach dalekomorskich. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, dostępne na stronie internetowej: <http://www.minrol.gov.pl/Ministerstwo/Zespol-Prasowy/Informacje-Prasowe/Ustalone-kwoty-polowowe-na-akwenach-dalekomorskich>.
- SADA (2014): Strategic Assessment of Development of the Arctic. Assessment conducted for the European Union. we współpracy z Adam Stępień, Timo Koivurova i Paula Kankaanpää. European Commission's Environment Directorate General, dostępne na stronie internetowej: http://arcticinfo.eu/images/pdf/SADA_report.pdf.
- UE (2012): PROTOCOL setting out the fishing opportunities and financial contribution provided for in the Fisheries Partnership Agreement between the European Community (1) on

- the one hand, and the Government of Denmark and the Home Rule Government of Greenland (2), on the other hand. UE (L 293/5).
- UStat (2013): Gospodarka morska w Polsce w 2012 r. Urząd Statystyczny w Szczecinie, dostępne na stronie internetowej: http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/t_gospodarka_morska_2012.pdf.
- Zaczeniuk, Tomasz (2014): Rozwój polskiego rybolówestwa, dostępne na stronie internetowej: <http://www.moje-morze.pl/rybo.html>.

CZĘŚĆ III

UE I WYBRANE PAŃSTWA EUROPEJSKIE WOBEC ARKTYKI: LEKCJE DLA POLSKI

Polityka Unii Europejskiej wobec Arktyki

Wzrost aktywności polskiej dyplomacji w odniesieniu do regionu Arktyki nieznacznie wyprzedził w czasie podobny proces w przypadku działalności instytucji unijnych. Choć rozwój unijnej polityki wobec Arktyki – szczególnie na początku – był dość niespójny i nieco kontrowersyjny (Airoldi 2008; Łuszczuk 2010b), to ogólnie został jednak uznany w Warszawie za ważną determinantę dalszego polskiego politycznego zaangażowania w sprawy dotyczące Dalekiej Północy (Graczyk 2012; Łuszczuk 2012; Grzela 2014). Wyrazem tego stało się m.in. ogłoszenie przez MSZ na początku 2011 roku, iż jednym z tzw. filarów polskiej polityki wobec regionu Arktyki jest „aktywny udział Polski w kształtowaniu europejskiej polityki wobec Arktyki” (Szpunar 2011). Biorąc to pod uwagę, a przede wszystkim polityczne i praktyczne znaczenie potencjalnego wzajemnego oddziaływania polskiej oraz unijnej polityki arktycznej, zostanie tu przeprowadzona dokładniejsza analiza tego zagadnienia.

11.1. Ewolucja i główne obszary polityki UE wobec Arktyki

Region Arktyki przez stosunkowo długi okres znajdował się w zasadzie poza obszarem zainteresowania instytucji WE/UE. Co najwyżej, można w tym kontekście wskazać kilkunastoletni okres obecności Grenlandii we wspólnotach europejskich (1973–1985) (Brańka 2007) oraz kilka inicjatyw Brukseli odnoszących się do typowo arktycznych form eksploatacji żywych zasobów, takich jak polowania na foki, zakładanie sidła czy polowanie na wieloryby. Sytuacja uległa pewnej zmianie w następstwie rozszerzenia UE o Finlandię oraz Szwecję w 1995 roku, kiedy Unia została postawiona wobec konieczności zajęcia się problemami północnych krańców nowych państw członkowskich, a zatem obszarów, które od tej pory stały się również i jej północnymi kresami. Zaadaptowano w związku z tym do ich specyficznych potrzeb politykę rolną oraz regionalną, kontynuowano też nieco wcześniej zainicjowane programy z zakresu polityki ochrony środowiska i polityki badawczej (Airoldi 2008). Sporą uwagę poświęcono też rozwojowi transgranicznej współpracy między położonymi na północy państwami członkowskimi UE oraz ich sąsiadami, do czego przyczyniła się przede wszystkim inicjatywa Wymiaru Północnego

(zob. Rozdz. 4.2.1). W jej ramach pojawiło się tzw. okno arktyczne, projekt, który jednak na przestrzeni lat pozostawał na marginesie współpracy. Warto też pamiętać, iż od 1994 roku dwa państwa arktyczne – Islandia i Norwegia – są ściśle związane z UE Umową o Europejskim Obszarze Gospodarczym (EOG).

Mimo iż Komisja Europejska jeszcze przed 2007 rokiem była zachęcana przez niektórych aktorów arktycznych do bardziej aktywnego udziału we współpracy regionalnej w Arktyce (np. aplikacji o status obserwatora w RA), to jednak UE nie wykazała wtedy zainteresowania takimi sugestiami. Daleka Północ pojawiała się w jej pracach niejako przy okazji różnych innych zagadnień, takich jak przygotowania do Międzynarodowego Roku Polarnego 2007–2009, gdzie UE zaangażowała znaczące środki.¹

Unia, rozwijając swą politykę na rzecz ograniczenia zmian klimatycznych oraz adaptacji do związanych z nimi następstw, zaczęła coraz wyraźniej starać się również i w innych dziedzinach swej aktywności – np. w rozwijanej od 2006 roku zintegrowanej polityce morskiej – uwzględnić „czynnik arktyczny”.² Właśnie podczas prac nad polityką morską zapowiedziano prace KE „dotyczące strategicznych kwestii związanych z Oceanem Arktycznym” (KE, s. 14). Zwiększenie aktywności unijnych instytucji od 2007 roku było też wyraźnie związane z opisanym w rozdziale 2 wzrostem zainteresowania Arktyką ze strony światowych mediów, opinii publicznej, jak i innych aktorów spoza regionu. Na temat Arktyki w świetle zmian klimatycznych i bezpieczeństwa międzynarodowego wypowiedział się Wysoki Przedstawiciel ds. Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (High Representative i European Commission 2008). Parlament Europejski (PE 2008) i Komisja Europejska (KE 2008) w 2008 roku oraz Rada Unii Europejskiej w roku 2009 (Rada UE 2009) przyjęły pierwsze dokumenty na temat zakresu i ram obecności UE w regionie (Łuszczuk 2010a).

Zakres kompetencji, regulacji i działań Unii odnoszących się do tego regionu, jest bardzo szeroki, gdyż obejmuje:

- ustawodawstwo mające w sposób bezpośredni zastosowanie w północnej Europie (Finlandia, Szwecja, a także Norwegia i Islandia w ramach EOG); szczególnie prawo ochrony środowiska (np. sieć Natura2000, dyrektywa o siedliskach, jak też ramowa dyrektywa wodna), politykę transportową (w tym główne korytarze transportowe) czy fundusze przeznaczane na rozwój regionalny;
- regulacje kształtujące oddziaływanie środowiskowe Unii na regiony arktyczne; w tym: emisje dwutlenku węgla (UE jest obecnie odpowiedzialna za ok 11% światowych emisji CO₂), sadzy, zanieczyszczeń, w tym rtęci (24% zewnętrznych źródeł rtęci docierającej do Arktyki znajduje się w Europie) i uporczywych zanieczyszczeń organicznych (np. 57% emisji PCB-153 docierających do Arktyki pochodzi z Europy (wszystkie dane za Cavalieri i wsp. 2010; SADA 2014));

¹ Rozmowy przeprowadzone przez Adam Stępnia w Akureyri, czerwiec 2011, w Haparandzie, listopad 2012, oraz w Bergen, wrzesień 2014.

² Właśnie w ramach prac nad polityką morską zwrócono uwagę na znaczenie dla Europy zmian klimatycznych zachodzących w regionie Arktyki i zapowiedziano prace Komisji Europejskiej w 2008 roku „dotyczące strategicznych kwestii związanych z Oceanem Arktycznym” (Łuszczuk 2010b, Archer 2014).

- politykę klimatyczną i energetyczną, przemysłową (działania ograniczające emisję zanieczyszczeń w ramach polityki ochrony środowiska są w tym kontekście pierwszoplanowe) (Koivurova i wsp. 2012);
- regulacje kształtujące gospodarcze znaczenie Unii w Arktyce i mające przełożenie na rozwój aktywności gospodarczej w regionie. Można tutaj wymienić na przykład transport morski (znaczna część przewidywanego przyszłego tranzytu przez Północną Drogę Morską będzie pochodziła z UE lub miała za cel porty europejskie); rybołówstwo (na rynek UE trafia 39% eksportu z krajów arktycznych); wydobywanie ropy i gazu (ok. rynek UE może generować ok. 24% popytu na arktyczne paliwa kopalne); czy turystykę (Europejczycy stanowią 27% turystów w regionie);
- programy i finansowanie współpracy z Rosją i Grenlandią (Porozumienie o Współpracy (Rada UE 2014b) i Porozumienie o Rybołówstwie (KE 2014b) z Grenlandią czy fundusze lokowane w Rosji w ramach partnerstw Wymiaru Północnego – patrz Rozdz. 4.2.1);
- fundusze przeznaczane na badania naukowe dot. Arktyki lub kwestii istotnych dla Arktyki (np. oceanografia lub klimatologia); w latach 2007–2013 na badania arktyczne wydano ok. 20 mln EUR rocznie (co obejmowało także wiele projektów w ramach Międzynarodowego Roku Polarnego), w Horyzoncie2020 nakłady te – trudne w tej chwili do dokładnego oszacowania – powinny być porównywalne lub większe niż w poprzedniej perspektywie finansowej;³
- wpływ na rozwój instrumentów międzynarodowych mających znaczenie dla regionu (Ramowa Konwencja ONZ w sprawie Zmian Klimatu; Konwencja o Różnorodności Biologicznej; regulacje MOM, przede wszystkim Kodeks Polarny; aktywność Unii w Radzie Arktycznej czy Radzie Euro-Arktycznego Regionu Morza Barentsa) (Koivurova i wsp. 2012).

Obecność Unii i jej wpływ na rozwój Arktyki są zróżnicowane w każdym z regionów arktycznych i w zależności od rozpatrywanego obszaru kompetencji. Należy podkreślić, że problemy specyficzne dla Arktyki lub europejskiej Północy stanowią co najwyżej kwestię poboczną w dyskusjach nad europejskim ustawodawstwem mającym zastosowanie dla całej Unii lub rozpatrywanym w szerokim kontekście globalnym.⁴

W 2008 roku Komisja Europejska (KE 2008) wyszczególniła trzy cele polityki arktycznej: (1) ochronę Arktyki w zgodzie z wolą jej mieszkańców; (2) promowanie zrównoważonego korzystania z surowców; (3) wnoszenie wkładu we wzmocnioną wielostronną współpracę w Arktyce. Następnie, bazując na tych celach, KE w swym

³ Arktyka jest też na przykład jednym z czterech obszarów priorytetowych we współpracy badawczej z USA.

⁴ Co więcej, kompetencje Unii w zależności od obszaru mogą być wyłączne (np. częściowo handel czy rybołówstwo), dzielone z państwami członkowskimi (np. ochrona środowiska) lub uzupełniające działania państw członkowskich (np. kultura i edukacja). Kompetencje zewnętrzne są odbiciem kompetencji wewnętrznych Unii, co oznacza, że obszar regulacyjny, gdzie istnieją regulacje na poziomie unijnym, znajduje się także w kompetencji zewnętrznej Unii (koordynacja, prowadzenie negocjacji międzynarodowych, aktywność w organizacjach międzynarodowych). Przy czym sama UE nie musi być stroną porozumień lub negocjacji międzynarodowych, a Państwa Członkowskie są zawsze zobowiązane do lojalności w stosunku do całej Unii w czasie negocjacji międzynarodowych (Koivurova i wsp. 2012).

Komunikacie z 2012 roku (KE i Wysoki Przedstawiciel 2012b) wskazała trzy podstawowe obszary swego zaangażowania w Arktyce. Należą do nich:

- 1) wiedza – wspieranie badań i przepływu wiedzy, aby odpowiadać na zmiany klimatyczne i środowiskowe w Arktyce;
- 2) odpowiedzialność – podejmowanie odpowiedzialnych działań, aby rozwój gospodarczy w Arktyce był oparty na zrównoważonym korzystaniu z surowców i znajomości środowiska naturalnego;
- 3) zaangażowanie – wzmocnienie konstruktywnej współpracy i dialogu z państwami arktycznymi, ludami rdzennymi i innymi partnerami.

Ważnym elementem europejskiego wkładu są nie tylko badania i rozwój, ale także europejska infrastruktura naukowa i satelitarna, w tym takie programy, jak GMES (*Global Monitoring for Environment and Security Programme*). Unia Europejska wspiera i deklaruje dalsze wsparcie dla takich inicjatyw, jak *Shared Environmental Information System* (SEIS) (EEA 2014) i SAON (patrz Rozdz. 5) (KE i Wysoki Przedstawiciel 2012a). UE jest także zainteresowana rozwijaniem przyjaznych środowiskowo i cechujących się niskim poziomem ryzyka technologii w przemyśle wydobywczym. (KE i Wysoki Przedstawiciel 2012b, 2012a). Przyjęta w czerwcu 2013 roku dyrektywa w sprawie bezpieczeństwa działalności związanej ze złożami ropy naftowej i gazu ziemnego na obszarach morskich (UE 2013) jest – jak i wiele innych projektów badawczo-rozwojowych finansowanych ze środków unijnych – wyrazem realizacji tego dążenia. UE wskazuje jasno w swoich dokumentach, że ma prawo być zainteresowana wydobyciem surowców energetycznych w Arktyce jako konsument, importer i partner zapewniający technologie potrzebne dla rozwoju tego przemysłu. Komisja Europejska poczyniła także kroki w celu pogłębienia współpracy z Grenlandią w zakresie przemysłu wydobywczego (KE i Wysoki Przedstawiciel 2012b).⁵

W obszarze rybołówstwa, istnieje przekonanie (szczególnie w DG Gospodarka Morska i Rybołówstwo), że UE powinna być stroną w dyskusji o przyszłej strukturze zarządzania zasobami morskimi na Oceanie Arktycznym, a także być włączona w debatę prowadzoną obecnie przez arktyczne państwa nabrzeżne w sprawie środków przejściowych dotyczących rybołówstwa na morzu otwartym Oceanu Arktycznego (patrz Rozdz. 4.2.). Jako jeden z głównych importerów ryb pochodzących z wód subarktycznych i ważna strona w takich organizacjach jak NEAFC, Komisja Europejska podkreśla, że ma prawo być częścią tego dialogu i może przy tym także pomóc państwom arktycznym przez zapewnienie wiedzy i aktualnych wyników badań. Wdrażana obecnie reforma wspólnej polityki rybołówstwa może poprawić pozycję UE w dyskusjach o zarządzaniu zasobami morskimi w regionie, jako że wcześniej UE była krytykowana za bardzo nieefektywną politykę w tym obszarze.

Komisja Europejska uwypukla osiągnięcia partnerstw Wymiaru Północnego do spraw środowiska oraz transportu i logistyki (patrz Rozdz. 4.2.1), wkład funduszy Unii w rozwój

⁵ Wsparcie rozpoczynającej działalność szkoły górniczej w Sisimiut i list intencyjny w sprawie współpracy w obszarze górnictwa mogą być tutaj przykładami takich działań. Jakkolwiek zawarte w październiku 2014 roku nowe Porozumienie o Współpracy z Grenlandią nadal koncentruje się na wspieraniu edukacji i szkolnictwa zawodowego. Zob. KE 2012 KE 2014a.

społeczno-gospodarczy regionu, rolę Unii w zmniejszaniu zanieczyszczeń napływających do regionów arktycznych oraz znaczącą liczbę badań i studiów (KE i Wysoki Przedstawiciel 2012b, 2012a). Jednym ze sztanदारowych przykładów jest tutaj raport *EU Arctic Footprint and Policy Assessment*, (Cavalieri i wsp. 2010), zlecony przez Komisję w celu określenia zakresu odpowiedzialności Unii za stan środowiska arktycznego.

Ciekawą inicjatywą – podnoszoną w dokumentach Parlamentu, Komisji i Rady z lat 2011–2014 – jest propozycja utworzenia Arktycznego Centrum Informacyjnego Unii Europejskiej – być może funkcjonującego jako sieci europejskich instytucji naukowych, badawczych i informacyjnych posiadających wiedzę w zagadnieniach związanych z Arktyką (www.arcticinfo.eu). Członkiem tej sieci jest także Komitet Badań Polarnych PAN (SADA 2014).

Od 2008 roku podejście Unii Europejskiej do regionów arktycznych podlegało ewolucji i procesowi pogłębiania unijnej wrażliwości zarówno na problemy charakterystyczne dla regionu, jak na perspektywy oraz oczekiwania aktorów arktycznych. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 2008 roku (PE 2008) zawierała na przykład niefortunne odniesienie do budowania systemu zarządzania Arktyką, czerpiąc inspirację z Traktatu Antarktycznego, a Komunikat Komisji z 2008 roku (KE 2014a) krytykował fragmentację zarządzania regionem. Spotkało się to z nieprzychylnym podejściem państw arktycznych. Być może zbyt bezpośrednio zadeklarowano również stanowisko Komisji odnośnie wolności żeglugi na arktycznych szlakach morskich. W późniejszych dokumentach z lat 2011–2014 (KE i Wysoki Przedstawiciel 2012b; PE 2014; Rada UE 2014a) unijni decydenci są bardziej ostrożni i podkreślają przede wszystkim potrzebę współpracy z partnerami w regionie. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z marca 2014 roku stawia bardzo ambitne cele środowiskowe, podnosząc na przykład zasadę ostrożności gospodarowania zasobami morskimi, ale jednocześnie europarlamentarzyści wykazali się wrażliwością na sprawy problematyczne, takie jak kwestia handlu produktami z fok czy wydobycie ropy i gazu w regionie (PE 2014). Z kolei w Konkluzjach z maja 2014 roku Rada poświęciła szczególnie wiele uwagi współpracy z Grenlandią oraz transportowi morskemu i pracom nad przełożeniem Kodeksu Polarnego na prawnie wiążące normy prawa międzynarodowego. Podkreślono także znaczenie prawidłowego zrozumienia sytuacji w regionie przez instytucje unijne dla kształtowania polityki i podejmowania działań dobrze odpowiadających potrzebom regionu (Rada UE 2014a).

Jednym z przejawów wzmocnienia współpracy UE z partnerami w regionie jest organizacja spotkań urzędników Komisji Europejskiej z przedstawicielami ludów rdzennych w formacie *Arctic Dialogue*. Od 2013 roku stało się to bardziej regularne i wypełnione treścią (Stępień 2015, w przygotowaniu).

Unia Europejska wydaje się też w swojej polityce arktycznej zwracać coraz większą uwagę na specyficzne kwestie dotyczące europejskiej części regionu i – w zgodzie z szerszymi tendencjami w Arktyce – na rozwój społeczno-gospodarczy. Widoczne jest to przede wszystkim w kolejnych rezolucjach Parlamentu Europejskiego (PE 2014, 2011).

Jednym ze znaczących wyzwań dla obecności Unii Europejskiej w Arktyce pozostaje kwestia przyznania Unii Europejskiej statusu obserwatora w Radzie Arktycznej. Status ten jest postrzegany jako symboliczne uznanie interesów, wkładu i obecności danego aktora w regionie przez państwa arktyczne (patrz Rozdz. 4.1). Rozporządzenie w sprawie handlu produktami z fok (UE 2009) – w praktyce zamykające rynek UE dla tych produktów –

oburzyło zarówno organizacje inuickie, jak i Kanadę.⁶ Stało się główną przyczyną niechęci do przyznania UE statusu obserwatora. Niechęć do zaproszenia UE do dialogu w Arktyce wiąże się też z obawami co do intencji instytucji unijnych, możliwego nacisku na państwa członkowskie UE w Radzie Arktycznej, czy niechęci do rzekomo pryncypialnego i środowiskowego podejścia UE do kwestii arktycznych. W latach 2009–2013 UE razem z takimi państwami, jak Chiny i Japonia, miała status obserwatora *ad hoc*. W maju 2013 roku sześć państw zostało oficjalnie przyjętych do grona obserwatorów, a Unii Europejskiej zostały przyznane faktycznie pełne prawa obserwatora poza oficjalnym statusem, którego „ostateczne wdrożenie” uzależniono (w gruncie rzeczy) od osiągnięcia porozumienia z Kanadą (Arctic Council 2013). W sierpniu 2014 roku, po wcześniejszej decyzji komisji rozwiązywania sporów w Światowej Organizacji Handlu i w związku z zakończeniem negocjacji w sprawie Kompleksowej Umowy Gospodarczo-handlowej (CETA), Komisja Europejska i Kanada doszły do porozumienia w sprawie produktów z fok.⁷ W efekcie, przedstawiciele Kanady zadeklarowali wycofanie swojego sprzeciwu wobec formalnego przyznania UE statusu obserwatora. Niemniej jednak, jako że decyzje w Radzie Arktycznej podejmowane są jednomyślnie, wobec napiętych stosunków między UE a Rosją ostateczne wdrożenie decyzji z Kiruny w czasie Spotkania Ministerialnego w Iqaluit w kwietniu 2015 roku nie doszło do skutku.

Polityka arktyczna Unii Europejskiej postrzegana przez pryzmat unijnych dokumentów ma charakter wielowymiarowy, łączy w sobie zarówno sprawy wewnętrzne unijne, jak i unijną politykę zagraniczną. Znajduje to odbicie w sposobie koordynacji polityki arktycznej w Komisji Europejskiej i Europejskiej Służbie Działań Zewnętrznych (ESDZ). Odpowiedzialni za sprawy arktyczne przedstawiciele różnych dyrekcji generalnych (gospodarka morska i rybołówstwo, środowisko, badania i innowacja, transport, rozwój regionalny) oraz ESDZ odbywają regularne nieformalne spotkania. Do 2014 roku europejskimi głosami w sprawach arktycznych dysponowali komisarz odpowiedzialna za gospodarkę morską oraz Wysoki Przedstawiciel. Nieformalne spotkania koordynacyjne są kontynuowane w Komisji Jeana-Claude’a Junckera, jednak jak dotąd nie wiadomo czy Arktyka zostanie przypisana do kompetencji konkretnego wysokiego urzędnika (np. jednego z wiceprzewodniczących Komisji).

Nie jest jasne, czy Unia Europejska przyjmie kiedykolwiek strategię dla regionu arktycznego podobną do kompleksowej i zintegrowanej strategii dla Morza Bałtyckiego. Obecność UE na Bałtyku ma zupełnie inny charakter niż w Arktyce. Polityka arktyczna nie może mieć także charakteru wyłącznie polityki morskiej, jako że w europejskiej Arktyce większe znaczenia mają raczej kwestie społeczno-gospodarcze i środowiskowe zwią-

⁶ Rozporządzenie przewidywało wyłączenie produktów pochodzących z polowań prowadzonych tradycyjnie przez Inuitów i inne ludy rdzenne, jednak organizacje inuickie uznały, że rozporządzenie w rzeczywistości likwiduje rynek dla produktów z fok w Europie (który był największym rynkiem dla tych produktów), w praktyce zalamując popyt także dla fok odławianych przez Inuitów. Z kanadyjskiego punktu widzenia, rozporządzenie uderzało przede wszystkim w nierdzenne społeczności, dla których polowania na foki są także istotnym elementem sposobu życia i gospodarki.

⁷ European Commission, Joint Statement by Canada and the European Union on Access to the European Union of Seal Products from Indigenous Communities of Canada, C(2014) 5881 final, Brussels, 18 August 2014 (Annex to Commission Decision).

zane z obszarami lądowymi. Należy raczej spodziewać się tworzenia kolejnych dokumentów pokazujących postęp w działaniach Unii i dalszą konkretyzację ogólnych celów i priorytetów. Polityka UE w Arktyce najprawdopodobniej pozostanie więc z natury fragmentaryczna. Jak dotąd, dokumenty instytucji unijnych raczej zbierały już istniejące inicjatywy i działania pod hasłami zidentyfikowanych wtórnie ogólnych założeń i celów.

11.2. Zaangażowanie Polski w rozwój unijnej polityki arktycznej

W 2011 roku Polska oficjalnie zadeklarowała, iż aktywny udział w kształtowaniu europejskiej polityki wobec Arktyki stanowi jeden z czterech filarów jej zaangażowania w sprawy arktyczne. Tematyka ta regularnie włączana jest do agendy rozmów dyplomatycznych z przedstawicielami KE i ESDZ, a także poszczególnych krajów UE. Polskie zaangażowanie widoczne było w ramach UE w okresie polskiego przewodnictwa w Radzie UE, pokrywającego się ze szwedzkim przewodnictwem w RA. W rozmowach politycznych z Polska wyraża poparcie dla powołania unijnego Centrum Informacji o Arktyce.

Specyfiką procesu wypracowywania unijnej polityki arktycznej, jest wiodąca rola KE, ESDZ i PE. Rada UE – jak można ocenić na podstawie treści jej konkluzji w sprawach arktycznych – odgrywa rolę kontrolną, a nie rolę pomysłodawcy. W takiej sytuacji możliwości wpływania przez państwa członkowskie na kształt konkretnych treści umieszczanych w kolejnych dokumentach unijnych są w dużej mierze pochodną ich doświadczenia i potencjału w relacjach z poszczególnymi instytucjami unijnymi, a nie bezpośrednich negocjacji politycznych na wysokim szczeblu. Z pewnością, nie do końca określony profil unijnej polityki arktycznej, jak również trudności na arenie międzynarodowej z uzyskaniem pełnego poparcia partnerów arktycznych dla zaangażowania UE w regionie także wyznaczają wąskie pole manewru dla działań państw członkowskich UE, które są obecne w Arktyce, w tym Polski. W rozdziale 12 przedstawiono, jak wygląda ta kwestia w przypadku Niemiec, Francji oraz Wielkiej Brytanii.

Do końca 2014 roku polskie poparcie dla unijnego zaangażowania w sprawy arktyczne oraz w pewnym zakresie rozwoju unijnej polityki wobec Arktyki przybierało następujące formy, wymienione poniżej w kolejności chronologicznej:

- 1) oficjalne wsparcie przez Polskę starań Komisji Europejskiej o uzyskanie statusu obserwatora w Radzie Arktycznej, ogłoszone już w marcu 2010 roku przez sekretarza stanu M. Dowgielewicza (Grzela 2014, s. 158). Kwestia ta jest regularnie włączana do agendy rozmów bilateralnych wysokiego szczebla, zarówno z przedstawicielami UE, poszczególnymi członkami Unii, jak i krajami arktycznymi. Były jej także poświęcane odrębne konsultacje arktyczne w Brukseli na szczeblu roboczym;
- 2) zorganizowanie podczas polskiej prezydencji w UE w drugim półroczu 2011 roku spotkania roboczego przedstawicieli państw członkowskich UE, KE oraz ESDZ poświęconego europejskiej polityce arktycznej (Warszawa, 30.11.2011). Było to jak na razie jedyne spotkanie tego typu dotyczące tej tematyki odbyte między państwami członkowskimi;
- 3) przyjęcie na początku grudnia 2012 roku „Stanowiska Rady Ministrów RP w sprawie Wspólnego Komunikatu KE i ESDZ pn.: Kształtowanie polityki realizowanej przez Unię Europejską w regionie Arktyki: postępy poczynione od 2008 r. i dalsze

działania”, w którym rząd poparł propozycje KE dotyczące rozwoju unijnej polityki arktycznej.⁸ Stanowisko Rady Ministrów zostało także zaaprobowane przez Komisję ds. Unii Europejskiej Sejmu RP. Analiza treści tego dokumentu wskazuje, iż istnieje zbieżność ocen w podejściu władz polskich oraz UE do generalnych kwestii dotyczących zasad i najważniejszych obszarów współpracy międzynarodowej w Arktyce, w tym też szczególnej roli Rady Arktycznej. Między innymi wskazano, iż „rząd RP popiera co do zasady działania ukierunkowane na ochronę środowiska naturalnego Arktyki i wspólne wysiłki zmierzające do zminimalizowania negatywnych efektów ocieplenia klimatu w regionie. Rząd RP popiera także zapowiedź UE dot. rozważenia sposobów wsparcia i skutecznego wdrażania umów międzynarodowych opracowanych na forum Rady Arktycznej”. Istotnym punktem polskiego stanowiska jest także przypomnienie, iż Polska konsekwentnie opowiada się za swobodą badań naukowych Arktyce. Mając to na uwadze Rada Ministrów wysoko oceniła deklarację KE, iż „UE będzie dążyć do podjęcia obszernej współpracy z państwami, które prowadzą aktywną działalność w obszarze multidyscyplinarnych badań naukowych dotyczących regionu Arktyki oraz kształtują infrastrukturę badawczą” oraz poparła projekt powstania Europejskiego Centrum Informacji o Arktyce. Warto podkreślić, iż ogłoszenie stanowiska Rady Ministrów stało się okazją do potwierdzenia po raz pierwszy na tak wysokim szczeblu czterech filarów polskich działań wobec Arktyki.

Szczególną okazję angażowania się Polski w rozwój polityki arktycznej UE stanowi aktywność polskich deputowanych do Parlamentu Europejskiego. Chociaż nie są oni wyposażeni w żadne instrukcje ze strony władz polskich, to mają możliwość przedstawiania polskich racji i promowania polskich interesów podczas współkształtowania rezolucji PE dotyczących Arktyki. Doskonałym tego przykładem było zaangażowanie eurodeputowanych: Jarosława Wałęsy oraz Andrzeja Grzyba, którzy wprowadzili do tekstu „Rezolucji w sprawie zrównoważonej polityki UE względem Dalekiej Północy” przyjętej 20.02.2011 cztery poprawki, wśród których na specjalną uwagę zasługuje punkt opracowany po konsultacjach z polskimi badaczami, a dotyczący wyzwań dla dalszej międzynarodowej współpracy naukowej w Arktyce (Komisja Spraw Zagranicznych PE 2010)⁹. Innym interesującym głosem promującym na

⁸ Materiały przekazane podczas spotkania *Polar Task Force* MSZ RP w dniu 17.12.2012 roku.

⁹ Podczas debaty plenarnej nad tym dokumentem eurodeputowany Jarosław Wałęsa stwierdził: „Dla mnie najważniejszym w trakcie pracy nad tym sprawozdaniem było wzmocnienie znaczenia badań i monitoringu zmian środowiska, które są kluczowe do podejmowania decyzji polityczno-gospodarczych. Wygląda na to, że sprawy gospodarcze jak rybołówstwo, transport czy bogactwa naturalne są głównym przedmiotem zainteresowania Unii Europejskiej. Szkoda, bo niezaprzeczalnie to nauka pozwala nam ocenić, jaki wpływ w tym rejonie wywierają zmiany ekonomiczne na środowisko. Wpływ znacznie większy niż w innych rejonach. Jaki? Tylko specjaliści są w stanie to ocenić. Niestety otwartość badań w Arktyce jest coraz bardziej ograniczana przez państwa mające dostęp do Oceanu Arktycznego. Nawet na terenach objętych konwencjami i traktatami międzynarodowymi w ostatnich dwóch, trzech latach nastąpiło, często pod pozorem ochrony środowiska, znaczne ograniczenie w swobodzie działań i badań. Procesy klimatyczne i oceaniczne w Arktyce mają istotny wpływ na zmiany klimatu i środowiska, zatem swoboda badań jest niezwykle istotna dla zrozumienia tego, co dzieje się nie tylko tam, ale zwłaszcza u nas. Ponadto zrealizowane już prace nad tymi zagad-

forum PE polskie zaangażowanie w Arktyce był głos eurodeputowanego Andrzeja Grzyba w dyskusji (PE 2013)¹⁰, której finałem stała się rezolucja PE pt. „Strategia UE na rzecz Arktyki” (PE 2014). Wśród polskich eurodeputowanych biorących udział w pracach PE nad problematyką arktyczną w minionej kadencji Parlamentu był także europoseł Konrad Szymański. W kontekście bieżącej kadencji PE warto wspomnieć o członkostwie europoseł Julii Pitera w „Delegacji PE do spraw stosunków ze Szwajcarią i Norwegią, do wspólnej komisji parlamentarnej UE-Islandia oraz do wspólnej komisji parlamentarnej Europejskiego Obszaru Gospodarczego” (DEEA). Delegacja ta reprezentuje PE na spotkaniach Konferencji Parlamentarzystów Regionu Arktycznego.

Pośrednią formą angażowania się Polski w proces rozwoju polityki UE wobec Arktyki był udział KBP PAN jako partnera w interdyscyplinarnym projekcie pilotażowym zleconym oraz finansowanym przez Komisję Europejską *Strategic Environmental Impact Assessment of Development of the Arctic*. Do udziału w projekcie trwającym od 01.2013 do 10.2014 zaproszono 19 partnerów – głównie były to wiodące europejskie ośrodki naukowe zaangażowane w badania arktyczne, zaś rolę lidera tej sieci pełniło Centrum Arktyczne przy Uniwersytecie Laponii. Istotą projektu było merytoryczne wsparcie kształtowanej od 2008 roku polityki Unii Europejskiej wobec zmieniającego się regionu Arktyki. Działania zlecone w ramach projektu przez Komisję Europejską dotyczyły:

- 1) sprawdzenia skuteczności i trwałości utworzonej sieci oraz weryfikacji sposobów jej działania jako modelu dla przyszłego Europejskiego Centrum Informacji o Arktyce;
- 2) przeprowadzenie „Oceny wielopłaszczyznowego wzajemnego oddziaływania regionu Arktyki oraz Europy” (*Strategic Environmental Impact Assessment*). Jej specyfiką było połączenie syntezy wyników interdyscyplinarnych badań dotyczących Arktyki w kontekście europejskim oraz wiedzy, doświadczeń i potrzeb przedstawicieli lokalnych społeczności, ludów rdzennych, instytucji, organizacji pozarządowych, urzędów, prywatnych firm, badaczy, etc. Realizacja tego zadania była ukierunkowana na:
 - a. pogłębienie wiedzy o Arktyce oraz zmieniającym się jej krajobrazie środowiskowym, społeczno-gospodarczym i politycznym,
 - b. określenie wpływu poszczególnych polityk unijnych na przyszłość rozwoju Arktyki,
 - c. nawiązanie dialogu z interesariuszami z europejskiej części Arktyki oraz zagwarantowanie pełnego wykorzystania informacji i wiedzy na rzecz zrównoważonego rozwoju w Arktyce.
- 3) opracowania kompendium europejskich inicjatyw realizowanych w Arktyce, opracowanie analizy potrzeb w zakresie wiedzy nt. Arktyki oraz dokonanie analizy metod naukowego wsparcia procesów decyzyjnych.

nieniami przez uczonych z krajów spoza Arktyki oraz poniesione nakłady finansowe upoważniają nas do zabierania głosu w sprawach północnego obszaru polarnego”.

¹⁰ „Unia Europejska ma oczywiście ograniczony wpływ na to, co jest związane z Arktyką niezależnie od tego, czy państwa członkowskie UE są państwami arktycznymi. Sama Unia aplikuje również do Rady Arktycznej jako obserwator. Wydaje mi się, że w Unii Europejskiej są też i państwa, które mają status obserwatora, np. mój kraj Polska, co wynika z faktu wielkiego zaangażowania m.in. w badania naukowe związane ze stacjami polarnymi i z całym związanym z nimi programem, który był tworzony przez lata” (PE 2013).

W ramach projektu przygotowano następujące opracowania i materiały:

- tzw. broszury informacyjne (*factsheets*) dotyczące głównych tendencji zmian w Arktyce
- raport pt.: The European Arctic Initiatives Compendium,
- raport pt.: Gap Analysis Report,
- raport pt.: Network Feasibility Analysis Report (do użytku wewnętrznego KE),
- raport końcowy: Strategic Assessment of Development of the Arctic Report,
- raport pt.: Assessments in Policy-making: Case Studies from the Arctic Council Report,
- ulotki, stronę internetową: www.arcticinfo.eu, media społecznościowe typu: https://twitter.com/arcticinfo_eu, <https://www.facebook.com/arcticinfo.eu>

Projekt oraz sieć zostały odnotowane w najnowszych dokumentach instytucji unijnych: w rezolucji Parlamentu Europejskiego (PE 2014) i Konkluzjach Rady UE (Rada UE 2014a).

Warto, również w kontekście unijnym, zauważyć, iż Instytut Geofizyki PAN oraz Polskie Konsorcjum Polarne (wstępnie) wchodzi do sieci tworzącej Europejskie Konsorcjum Polarne, którego zadaniem są wzmocnienie koordynacji badań polarnych w Europie, lepsze wykorzystanie europejskiej infrastruktury badawczej oraz, do 2020 roku, sformułowanie Europejskiego Programu Badań Polarnych. Funkcjonowanie sieci jest ściśle związane z projektem EU-PolarNet finansowanym dzięki programowi Horyzont 2020.

11.3. Wnioski dla Polski

Analizując dotychczasowe rezultaty politycznej aktywności UE w odniesieniu do regionu Arktyki, w dużej mierze warunkowane przez jej wieloaspektowość oraz bariery w jej rozwoju (np. problemy z uzyskaniem statusu obserwatora w RA), należy uznać, iż w najbliższej przyszłości rola UE w Arktyce będzie ograniczona. Jednocześnie wpływ UE i jej państw członkowskich na sytuację regionu Arktyki wobec przemian związanych ze zmianą klimatu, procesami modernizacji i globalizacji będzie mógł jedynie zwiększać się. Wydaje się, iż optymalnym rozwiązaniem w takiej sytuacji będzie wpracowanie przez państwa arktyczne i UE formuły kooperacji zadowalającej wszystkie strony z korzyścią dla przyszłości regionu i jego mieszkańców. Konkretnych propozycji w tym zakresie wciąż jednak nie ma, a obecna trwająca napięta sytuacja polityczna między państwami zachodnimi a Rosją, pomimo dążeń do wyłączenia spraw arktycznych z zakresu tego sporu, raczej wyklucza ich szybkie wypracowanie.

W takiej sytuacji Polska może starać się odgrywać rolę mediatora, który z jednej strony jest członkiem UE, a z drugiej zaś wciąż cieszy się dość dobrymi relacjami z większością państw arktycznych oraz ugruntowaną pozycją odpowiedzialnego uczestnika badań arktycznych. Mediatora, który mógłby pomagać w wypracowaniu wspomnianej formuły zaangażowania UE w Arktyce. Realizacja takiego zadania wymagałaby:

- 1) zwiększenia wpływu Polski na działalność instytucji unijnych w sprawach arktycznych, m.in. przez aktywny udział w pracach związanych z regionem Arktyki, np. dotyczących inicjatyw finansowych (o czym też wspomina Stanowisko Rady Ministrów z 2012 roku);

- 2) wypromowania się wśród państw członkowskich UE jako jednego z europejskich liderów wiedzy na temat problematyki arktycznej (choćby w wybranych dziedzinach), przez wzmocnienie pozycji Polski w europejskich organizacjach zajmujących się badaniami arktycznymi, wsparcie rozwoju dyplomacji naukowej (udział w spotkaniach i konferencjach), popieranie utworzenia, a następnie aktywny udział w pracach Europejskiego Centrum Informacji o Arktyce;
- 3) umocnienia swej pozycji w ramach Rady Arktycznej (zob. Rozdz. 4.2).

Bibliografia

- Airoidi, Adele (2008): *The European Union and the Arctic. Policies and actions*. Copenhagen: Nordic Council of Ministers.
- Archer, Clive (2014): *The Arctic and the European Union, w: International relations and the Arctic. Understanding policy and governance*, red. Robert W. Murray i Anita Dey Nuttall, s. 383–409.
- Arctic Council (2013): *Kiruna Declaration. 8th Ministerial Meeting of the Arctic Council – 15 May 2013*.
- Brańka, Tomasz (2007): Status terytorium zamorskiego Wspólnot Europejskich na przykładzie Grenlandii. w: *Rocznik Integracji Europejskiej* (1), s. 251–265.
- Cavalieri, Sandra; McGlynn, Emily; Stoessel, Susanah; Stuke, Franziska; Bruckner, Martin; Polzin, Christine i wsp. (2010): *EU Arctic Footprint and Policy Assessment. Final Report*. Ecologic Institute, dostępne na stronie internetowej: http://arctic-footprint.eu/sites/default/files/AFFA_Final_Report.pdf w dniu 2014–12–15.
- EEA (2014): *Shared Environmental Information System*, dostępne na stronie internetowej: <http://www.eea.europa.eu/about-us/what/shared-environmental-information-system-1>.
- Graczyk, Piotr (2012): *Poland and the Arctic: Between Science and Diplomacy*. w: *Arctic Yearbook*, s. 139–155.
- Grzela, Joanna (2014): *Rola i miejsce Arktyki w polityce zagranicznej Polski*, w: *Północ w stosunkach międzynarodowych*, red. Magdalena Tomala. Kielce: Wydawnictwo UJK, s. 135–170.
- High Representative; European Commission (2008): *Climate Change and International Security: Paper from the High Representative and the European Commission to the European Council (S113/08)*.
- KE: *Zintegrowana polityka morska Unii Europejskiej KOM(2007) 575*, 2007, dostępne na stronie internetowej: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0575&from=PL>.
- KE (2008): *Unia Europejska a region arktyczny. Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego, COM(2008) 763 końcowy*.
- KE (2012): *MEMO/12/428 13/06/2012, Greenland's raw materials potential and the EU's strategic needs*, dostępne na stronie internetowej: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-428_en.htm.
- KE (2014a): *Further EU support for sustainable development of Greenland*, dostępne na stronie internetowej: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-1207_en.htm.
- KE (2014b): *Greenland: Fisheries partnership agreement*, dostępne na stronie internetowej: http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/international/agreements/greenland/index_en.htm.
- KE; Wysoki Przedstawiciel (2012a): *Joint Staff Working Document: Space and the Arctic* Bruksela, 26.6.2012, SWD(2012) 183 final.

- KE; Wysoki Przedstawiciel (2012b): Wspólny Komunikat do Parlamentu Europejskiego i Rady Kształtowanie polityki realizowanej przez Unię Europejską w regionie Arktyki: postępy poczynione od 2008 r. i dalsze działania JOIN(2012) 19 final. Bruksela,
- Koivurova, Timo; Kokko, Kai; Duyck, Sebastien; Sellheim, Nikolas; Stępień, Adam (2012): The present and future competence of the European Union in the Arctic. w: *Polar Record* 48 (04), s. 361–371. DOI: 10.1017/S0032247411000295.
- Komisja Spraw Zagranicznych PE (2010): Poprawki 1–174 do projektu M. Gahlera w sprawie zrównoważonej polityki UE względem Dalekiej Północy, 2009/2214(INI)., <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARG+PE-452.805+01+DOC+PDF+V0//PL&language=PL>.
- Łuszczuk, Michał (2010a): Koncepcja rozwoju polityki arktycznej Unii Europejskiej. w: *Annales UMCS. Sectio K XVII* (1), s. 33–51.
- Łuszczuk, Michał (2010b): Polityka arktyczna Unii Europejskiej in statu nascendi. w: *Studia Europejskiej* 55 (3), s. 85–110.
- Łuszczuk, Michał (2012): Arctic Council Observer: The Development and Significance of Poland's Approach towards the Arctic Region, w: *Ocean Yearbook*, red. Aldo Chircop, Scott Coffen-Smout i Moira McConnell, t. 27. Leiden, s. 487–502.
- PE (2008): Zarządzanie regionem arktycznym. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 9 października 2008 roku, (2010/C 9 E/07, 2008/2633(RSP)).
- PE (2011): Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 20 stycznia 2011 r. w sprawie zrównoważonej polityki UE na dalekiej północy (2009/2214(INI)), A7-0377/2010.
- PE (2013): Strategia UE na rzecz Arktyki (debaty w dniu 17.04.2013), Strasburg, dostępne na stronie internetowej: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20130417+ITEM-018+DOC+XML+V0//PL>.
- PE (2014): Joint Motion for a Resolution on the EU strategy for the Arctic (2013/2595(RSP)).
- Rada UE (2009): Council conclusions on Arctic issues. (2985th Foreign Affairs Council meeting, Brussels, 8 December 2009).
- Rada UE (2014a): Council conclusions on developing a European Union Policy towards the Arctic Region, Foreign Affairs Council meeting, Brussels, 12 May 2014.
- Rada UE (2014b): Decyzja Rady 2014/137/EU z 14 marca 2014 roku o stosunkach między Unią Europejską z jednej strony a Grenlandią i Królestwem Danii z drugiej strony, (Dziennik Urzędowy UE, L76/1).
- SADA (2014): Strategic Assessment of Development of the Arctic. Assessment conducted for the European Union. w: współpracy z Adam Stępień, Timo Koivurova i Paula Kankaanpää. European Commission's Environment Directorate General, dostępne na stronie internetowej: http://arcticinfo.eu/images/pdf/SADA_report.pdf.
- Stępień, Adam (2015, w przygotowaniu): Incentives, Practices and Opportunities for Arctic External Actors' Engagement with Indigenous Peoples: China and the European Union, w: *China's Presence in the Arctic: Comparing China's role and practices through comparison with Finland and the EU*, red. Timo Koivurova, Tianbao Qin, Tapio Nykanen i Sebastien Duyck.
- Szpunar, Maciej (2011): Wystąpienie na otwarciu konferencji pt. „Arktyka bardziej dostępna. Implikacje dla zarządzania regionalnego oraz zrównoważonego rozwoju”, zorganizowanej w marcu 2011 r. przez Ambasadę Kanady w Polsce oraz Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, 2011–03–01.
- UE (2009): Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1007/2009 z dnia 16 września 2009 r. w sprawie handlu produktami z fok.
- UE (2013): Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/30/UE z dnia 12 czerwca 2013 r. w sprawie bezpieczeństwa działalności związanej ze złożami ropy naftowej i gazu ziemnego na obszarach morskich oraz zmiany dyrektywy 2004/35/WE, (EU Official Journal, L 178).

12

Małgorzata Śmieszek
Piotr Graczyk

Polityki arktyczne wybranych europejskich obserwatorów w Radzie Arktycznej

Za czynnik sprzyjający wypracowaniu polskiej polityki arktycznej należy uznać fakt, iż niektórzy europejscy obserwatorzy w Radzie Arktycznej już przedstawili swoje polityki w tym zakresie (Niemcy, Wielka Brytania), a inni uczynią to w najbliższych miesiącach (Francja). Państwa te mają taką samą pozycję w Radzie Arktycznej, jak Polska, należą do Unii Europejskiej i w dużej mierze ich obecność w Arktyce ma charakter naukowy, choć również polityczny i gospodarczy. Jednocześnie jednak lista różnic występujących między Polską a tymi państwami w zakresie szeroko rozumianego potencjału, interesów oraz ról międzynarodowych jest dość długa. Oznacza to, iż nie ma ani potrzeb, ani możliwości, by Polska w jakimkolwiek zakresie powielala stanowiska i rozwiązania przedstawione przez te państwa w ich politykach arktycznych. Dokładniejsza analiza może okazać się pomocna przy formułowaniu polskiej polityki arktycznej.

12.1. Polityka Niemiec wobec Arktyki

Jako drugie, obok Wielkiej Brytanii, państwo-obszernik w Radzie Arktycznej, Niemcy opublikowały w 2013 roku dokument określający całościowe podejście tego kraju do Arktyki. Tekst *Leitlinien deutscher Arktispolitik. Verantwortung übernehmen, Chancen nutzen* (Wytoczne niemieckiej polityki arktycznej. Podejmować odpowiedzialność, wykorzystywać szanse), dalej: „Wytoczne” (Auswärtiges Amt 2013), jest efektem rozpoczętych przez niemieckie MSZ w 2012 roku konsultacji, których celem było wypracowanie stanowiska pozwalającego stronie niemieckiej na wzmocnienie jej pozycji w Radzie Arktycznej, a także usprawnienie koordynacji niemieckich działań dotyczących Arktyki. W przedstawionych „Wytocznych” niemiecki MSZ:

- podkreśla rosnące znaczenie geopolityczne, geoeconomiczne i geologiczne Arktyki, a także jej wyjątkowy charakter, który powinien stanowić główny przedmiot uwagi niemieckiego podejścia do regionu;

- wskazuje na wielki potencjał arktycznych surowców i jego znaczenie dla rozwoju niemieckiej oraz europejskiej gospodarki, jednocześnie jednak zastrzegając, że wszelkie próby wydobywania i wykorzystywania tych surowców muszą odbywać się przy zachowaniu najwyższych standardów ochrony środowiska;
- wskazuje na konieczność przestrzegania zasady przeczności w dziedzinie ochrony środowiska naturalnego Arktyki, a także tworzenia obszarów chronionych w celu zachowania różnorodności biologicznej regionu;
- wyrażając przekonanie, że Niemcy jako partner dysponujący ogromną wiedzą w zakresie badań, technologii i standardów środowiskowych mogą przyczynić się do zrównoważonego gospodarczego rozwoju Arktyki, wskazuje na ich gotowość do współpracy z państwami nadbrzeżnymi Oceanu Arktycznego, szczególnie w sektorze morskim i dziedzinie technologii polarnych;
- opowiada się za wolnością żeglugi na Oceanie Arktycznym (przez Przejścia Północnozachodnie, Północnowschodnie i potencjalny szlak biegnący przez biegun północny) zgodnie z wysokimi normami bezpieczeństwa i ochrony środowiska;
- podkreśla znaczenie działań na rzecz wolności prowadzenia badań naukowych w Arktyce oraz przekonanie o fundamentalnej roli wiedzy naukowej w prowadzeniu polityki arktycznej;
- zobowiązuje się do działania na rzecz korzystania z Arktyki jedynie w celach pokojowych;
- uznaje międzynarodowe i regionalne konwencje – w szczególności Konwencję Narodów Zjednoczonych o Prawie Morza, międzynarodową konwencję o zapobieganiu zanieczyszczenia morza przez statki MARPOL, konwencje o ochronie środowiska morskiego i różnorodności biologicznej, a także Traktat Spitsbergeński – za wiążące prawnie ramy regulujące prawa i obowiązki państw wobec Arktyki;
- uznaje szczególną sytuację ludów rdzennych w Arktyce i opowiada się za przestrzeganiem ich praw do wolnego życia i samostanowienia w ich środowisku;
- popiera wielostronną współpracę dotyczącą kwestii arktycznych, przede wszystkim w ramach Rady Arktycznej jako jedyne go okolo biegunowego, międzyrządowego forum decyzyjnego oraz dąży do wzmocnienia statusu Niemiec jako obserwatora w Radzie;
- wspiera aktywną politykę Unii Europejskiej wobec Arktyki i pracuje na rzecz zapewnienia spójności unijnych działań dotyczących Arktyki w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, a także w obszarze polityki badawczej, ochrony środowiska, energii i surowców, przemysłu i technologii, transportu i rybołówstwa (Auswärtiges Amt, 2013).

Niemcy, obok Wielkiej Brytanii i Polski, były jednym z trzech państw obecnych przy podpisaniu w 1991 roku „Strategii Ochrony Środowiska Arktycznego”, która zapoczątkowała w regionie sformalizowaną współpracę między ośmioma państwami arktycznymi, przy udziale przedstawicieli północnych ludów rdzennych. Zaproszenie do grona obserwatorów przy wdrażaniu Strategii w życie Niemcy zawdzięczały – podobnie jak w przypadku pozostałych państw – długiej tradycji badań polarnych, wiedzy naukowej na temat regionu i możliwościom prowadzenia w nim dalszych badań. Także obecnie kwestia swobody prowadzenia badań naukowych w Arktyce jest dla Niemiec bardzo ważna, równie istotne są jednak przesłanki ekonomiczne, szczególnie te związane

z sektorem morskim i wykorzystaniem szlaków żeglugowych przez Morze Arktyczne, z wydobyciem surowców energetycznych, mineralnych i metali ziem rzadkich oraz z rybołówstwem.

Jednym z głównych powodów wzmożonego zainteresowania Niemiec Arktyką są następstwa zmian klimatycznych – ekologiczne, gospodarcze, polityczne czy też związane z bezpieczeństwem, a także ich oddziaływanie i znaczenie w systemie globalnych zależności oraz powiązań. Biorąc pod uwagę daleko idące skutki zmian klimatu i środowiska naturalnego w Arktyce, Niemcy kładą wielki nacisk na dokładniejsze poznanie i zrozumienie tych uwarunkowań, specyfiki i kierunków dalszego rozwoju.

Głównym ośrodkiem badań polarnych w Niemczech jest Alfred-Wegener-Institut (AWI) z siedzibą w Bremerhaven, który dysponuje dwiema stacjami badawczymi w Arktyce¹: AWIPEV w Ny-Ålesund na Svalbardzie (prowadzoną wspólnie z Institut Polaire Français Paul Emile Victor) oraz niemiecko-rosyjską stacją na wyspie Samoylov, a także lodolamaczem r/v „Polarstern”. AWI zatrudnia obecnie ponad 900 osób, a w 2012 roku jego budżet przekroczył 100 milionów euro, z czego 90% pokrywa niemieckie Ministerstwo Edukacji i Badań, 8% kraj związkowy Brema i po 1% Brandenburgia oraz Szlezwik-Holsztyn (AWI 2014).

Jeśli chodzi o jednostki naukowe zaangażowane w badania regionów polarnych, trzeba tu wskazać, że Niemieckie Konsorcjum Badań Morskich (Konsortium Deutsche Meeresforschung – KDM) zrzesza szesnaście największych instytutów prowadzących badania z zakresu oceanografii. Poza tym, Federalny Instytut Nauk o Ziemi i Surowców, działający pod auspicjami Ministerstwa Gospodarki i Energii i doradzający rządowi federalnemu w sprawach nauk o Ziemi, prowadzi prace badawcze m.in. nad zasobami surowców mineralnych i energetycznych w Arktyce (BGR 2014). W Poczdamie od 2009 roku mieści się siedziba sekretariatu Międzynarodowego Komitetu Badań Arktyki (IASC).

Rozwój wydarzeń w regionie Arktyki w niemieckiej ocenie niesie za sobą zarówno szanse, jak i zagrożenia. Główne potencjalne korzyści dostrzegane są w gospodarce, szczególnie w sektorach energetycznym i surowców mineralnych, pierwszoplanowych z perspektywy gospodarki tak silnie uzależnionej od ich importu. W pierwszym wypadku trzeba zwrócić uwagę, że Niemcy już obecnie pozyskują znaczną część swoich dostaw ropy i gazu z Norwegii i Rosji (np. w 2011 roku było to odpowiednio 34% i 40% gazu ziemnego), a zatem krajów, których złoża w dużej mierze znajdują się na obszarach arktycznych i subarktycznych. Co więcej, szacuje się, że udział importowanych paliw kopalnych może wzrosnąć do 85% całkowitego zapotrzebowania Niemiec na energię do roku 2030, co może jeszcze zwiększyć rolę tych państw w bilansie energetycznym kraju (Steinicke 2014).

Niemiecka gospodarka jest również mocno zależna od importu takich surowców, jak miedź, cynk, nikiel i minerały ziem rzadkich – stosowanych w najbardziej zaawansowanych technologicznie gałęziach przemysłu – których spore zasoby mogą występować na Północy. To sprawia, że niemieckie firmy związane z przemysłem wydobywczym już są obecne w Arktyce. Na przykład Siemens współpracuje z norweskim Statoil w sektorze technologii podmorskich i inżynierii elektrycznej, a wiele niemieckich przedsiębiorstw (np. Bornemann) oferuje i rozwija technologie, które mają umożliwić prowadzenie ope-

¹ Na Antarktydzie działają natomiast trzy stacje badawcze.

racji bezpiecznych dla środowiska nawet w najbardziej wymagających arktycznych warunkach.

Podobnie niemiecki sektor morski upatruje szans na swój rozwój w działaniach skierowanych na Daleką Północ, co ma nie tylko pozwolić na tworzenie w Niemczech nowych, wysoce wykwalifikowanych miejsc pracy, ale także zabezpieczy pozycję niemieckiego przemysłu w tym dopiero co otwierającym się obszarze o strategicznym znaczeniu.

W „Wytocznych” – na sam koniec ich części o ekonomicznych perspektywach – wzmiankuje się także o rybołówstwie na Dalekiej Północy, gdzie „przez międzynarodowe organizacje np. rybołówstwa Niemcy i Unia Europejska działają na rzecz ochrony i zapewnienia zrównoważonego rozwoju żywych zasobów mórz w regionie arktycznym.”

Jednocześnie Niemcy w swojej polityce arktycznej bardzo mocno akcentują konieczność zachowania najwyższych standardów ochrony środowiska, zasady przeczorności i poszanowania stanowiska ludności rdzennej przy dalszym rozwoju działalności ekonomicznej na Północy, w tym przy wydobywaniu surowców mineralnych i w żegludze po arktycznych wodach. Niemcy wspierają wielostronne działania na rzecz ochrony regionu przed zanieczyszczeniami powodowanymi wyciekami ropy, czy to w wyniku wypadków, czy zwykłej działalności statków, a także wysiłki skierowane na utworzenie w Arktyce sieci chronionych obszarów morskich o szczególnej wartości biologicznej i ekologicznej, celem ochrony różnorodności biologicznej regionu.

W kwestii żeglugi, która obok przemysłu wydobywczego na Dalekiej Północy ma dla władz w Berlinie szczególne znaczenie, Niemcy aktywnie wspierają rozwój nowych szlaków żeglugowych na Północy oraz ich swobodne i bezpieczne wykorzystanie w celach pokojowych. Stąd też wynika współpraca Niemiec z państwami nadbrzeżnymi Oceanu Arktycznego (dotycząca głównie poprawy stanu infrastruktury i rozwinięcia regulacji administracyjnych) oraz ich działania w ramach Międzynarodowej Organizacji Morskiej (na rzecz poprawy nadzoru morskiego, możliwości poszukiwania i ratownictwa i ogólnego rozwoju infrastruktury w Arktyce). Ponadto, w ocenie Niemiec wspólnota międzynarodowa powinna wypracować prawnie wiążący mechanizm, który umożliwiłby zarówno zapobieganie wypadkom i katastrofom na Oceanie Arktycznym, jak i wczesne ostrzeżenie przed nimi, a także uzyskanie rekompensaty.

Równie istotna jest dla Niemiec swoboda prowadzenia badań naukowych w Arktyce, która obecnie, w ocenie niemieckich decydentów, może być ograniczana przy okazji wyznaczenia granic szelfu kontynentalnego poza 200 mil morskich przez państwa nadbrzeżne Oceanu Arktycznego. Z tego wynikają niemieckie działania na rzecz poprawy warunków prowadzenia działalności badawczej, wzmocnienia wspólnego korzystania z wyników badań tego unikatowego obszaru, a także promowania niezależnych międzynarodowych badań polarnych prowadzonych przy zachowaniu wysokich standardów ochrony środowiska.

Wreszcie, Arktyka to dla Niemiec także obszar, który może stać się areną międzynarodowych napięć wynikających np. z rozbieżnych interesów państw arktycznych czy też kolidujących ze sobą roszczeń do dna Oceanu Arktycznego. Mając na uwadze zagrożenia odnoszące się do braku stabilności na Dalekiej Północy, a także tego potencjalne konsekwencje dla bezpieczeństwa europejskiego, Niemcy wspierają działania służące zapobieganiu takiemu rozwojowi wydarzeń przez rozwijanie środków budowy zaufania,

współpracę i kompromisowe rozwiązywanie spornych kwestii na podstawie przepisów istniejącego prawa.

W swoim podejściu do Arktyki Niemcy opowiadają się za zwiększonym wykorzystaniem już istniejących wielostronnych struktur współpracy regionalnej w celu promowania współpracy naukowej i międzynarodowej, której celem powinno być wsparcie Arktyki wobec stojących przed nią wyzwań przy jednoczesnym korzystaniu z jej potencjału. Niemcy wypuklają też znaczenie arktycznych ludów rdzennych, których prawo do samostanowienia i wolnego życia we własnym środowisku musi być chronione, a ich roszczenia terytorialne respektowane, przy zapewnieniu udziału ludności rdzennej w zyskach płynących z rozwoju gospodarczego.

Jeżeli chodzi o porozumienia i konwencje międzynarodowe – ważne z perspektywy zarządzania regionem Arktyki – szczególne miejsce zajmuje w tym systemie Konwencja Narodów Zjednoczonych o Prawie Morza, która w ocenie niemieckiej jest odpowiednim instrumentem do regulowania kwestii związanych z wyznaczaniem granic morskich, mimo że nie rozwiązuje wszystkich spraw dotyczących Arktyki. Niemieckie „Wytyczne” nie precyzują jednak dokładniej, jakie arktyczne sprawy nie mogą być rozwiązane na podstawie zapisów Konwencji, wskazują natomiast, mimo powyższego zastrzeżenia, na przywiązanie Niemiec i Unii Europejskiej do Konwencji jako głównego instrumentu prawnego dotyczącego Arktyki, przy braku potrzeby tworzenia nowych unormowań, wzorowanych na Traktacie Antarktycznym.

Odnosnie regulacji żeglugi na wodach arktycznych, za najważniejsze forum w tym zakresie Niemcy uznają Międzynarodową Organizację Morską, której prace nad stworzeniem Kodeksu Polarnego (*Polar Code*) aktywnie wspierają. Przedstawiciele niemieccy postulują przyjęcie dla Arktyki podobnych regulacji żeglugowych, jakie obecnie istnieją dla Antarktydy, oraz określenie całości lub przynajmniej części Arktyki jako obszaru specjalnego. Takie rozwiązanie oznaczałoby np. zakaz transportu lub użycia określonych rodzajów paliw oraz wprowadzenie bardziej restrykcyjnych przepisów dotyczących wód balastowych. Inną możliwością byłoby objęcie Oceanu Arktycznego statusem szczególnie wrażliwego obszaru morskiego (*Particularly Sensitive Sea Area – PSSA*), co również wzmacniałoby już obecnie istniejące środki ochronne.

Niemiecki dokument wskazuje również na Międzynarodową Konwencję o zapobieganiu zanieczyszczaniu morza przez statki (MARPOL), Konwencję o ochronie środowiska morskiego obszaru Północno-Wschodniego Atlantyku (OSPAR), a także organizację *North East Atlantic Fisheries Commission (NEAFC)* w odniesieniu do rybołówstwa na obszarze północno-wschodniego Atlantyku. Jednocześnie jako strona Konwencji OSPAR Niemcy popierają tworzenie globalnej sieci chronionych obszarów morskich, której częścią powinny stać się także wybrane obszary polarne.

Obok ram prawnych istnieją też ramy instytucjonalne, w których Niemcy upatrują możliwości rozwoju swojej polityki arktycznej. Najważniejszym takim forum jest Rada Arktyczna, w której pracach Niemcy biorą udział od momentu jej utworzenia. W świetle nowych wyzwań i wzmożonego zainteresowania regionem wzmocnienie Rady przez stworzenie jej stałego sekretariatu w 2013 roku, podobnie jak negocjacje pod jej auspicjami dwóch prawnie wiążących porozumień, zostały przyjęte przez Niemcy z zadowoleniem, choć państwo to zwraca uwagę, że RA wciąż nie podejmuje żadnych zagadnień związa-

nych z bezpieczeństwem.² Niemcy podkreślają chęć wzmocnienia swojej roli jako obserwatora w RA, szczególnie przez większe zaangażowanie w grupy robocze (np. EPPR), gdzie ich wiedza, potencjał i doświadczenie mogłyby być wykorzystane. Jednocześnie proponują rozszerzenie możliwości udziału obserwatorów w pracach Rady w konkretnych sytuacjach, w których ekspertyza i zaangażowanie obserwatorów mogłyby znacząco przyczynić się do rozwiązania diskutowanych problemów.

Bardzo ważną rolę w niemieckiej polityce arktycznej odgrywa Unia Europejska, której zaangażowanie w Arktyce Niemcy mocno popierają. Zdaniem Niemiec arktyczny wymiar powinien stać się częścią Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii, przy jednoczesnym zapewnieniu spójności działań podejmowanych wobec Arktyki przez poszczególne unijne polityki sektorowe, tj. środowiskową, badań, przemysłu i technologii, energii i surowców, transportu i rybołówstwa. Należałoby zwrócić także uwagę na możliwe synergie między kształtującą się unijną polityką arktyczną a istniejącym już od dłuższego czasu Wymiarem Północnym.³ Celem takiego podejścia byłoby uczynienie regionu arktycznego częścią długofalowego planowania UE, która z racji bliskości geograficznej i związków natury politycznej posiada w Arktyce swoje uzasadnione interesy. Jeżeli chodzi o wartość dodaną zaangażowania unijnego dla Arktyki, Niemcy wskazują na duże doświadczenie UE we współpracy wielostronnej i fundusze przeznaczane na badania polarne oraz popierają inwestycje z Europejskiego Banku Inwestycyjnego w niektórych częściach regionu, szczególnie w sektorach: energetycznym, transportu, ochrony środowiska oraz infrastruktury służącej do monitoringu i prowadzenia badań naukowych.

Oprócz znaczenia podejścia wspólnotowego, Niemcy uwypuklają w swojej polityce arktycznej również rolę silnych i dobrych relacji bilateralnych z państwami arktycznymi, z którymi chciałyby zacieśnić współpracę dotyczącą Arktyki. Daleka Północ jest także tematem rozmów z innymi obserwatorami przy Radzie Arktycznej, w tym Chinami jako partnerem w arktycznym dialogu. *Nota bene*, Chiny zostały w tym dokumencie wymienione w jednej linii obok takich państw arktycznych, jak Kanada, Rosja czy Stany Zjednoczone. Również Dania została określona jako państwo szczególnie istotne dla niemieckiej polityki arktycznej.

Warto zwrócić uwagę, że za forum właściwe do dyskusji nad ewentualnymi kwestiami związanymi z bezpieczeństwem militarnym w Arktyce Niemcy uznali w „Wytycznych” otwarty, partnerski układ NATO z udziałem wszystkich państw przybrzeżnych Oceanu Arktycznego. W razie potrzeby mógłby on być uzupełniony dyskusjami w innych gremiach, takich jak *Arctic Security Forces Roundtable*, który grupuje przedstawicieli sił zbrojnych państw arktycznych i przy którym Niemcy oraz inne państwa europejskie pełnią rolę obserwatorów.

² Niemiecki dokument mówi jedynie o bezpieczeństwie (ang. *security*), podczas gdy Deklaracja z Ottawy odnosiła się precyzyjnie do spraw bezpieczeństwa militarnego. Warto zwrócić uwagę na to rozróżnienie ze względu na rozpowszechnienie w debatach w regionie takich terminów jak bezpieczeństwo środowiskowe czy ludzkie.

³ Jeżeli chodzi o region Morza Barentsa, Niemcy popierają Euro-Arktyczną Radę Barentsa jako właściwe forum omawiania kwestii arktycznych związanych z tym obszarem.

Warto nadmienić, że omówiony tu dokument ukazał się w 2013 roku jako publikacja Ministerstwa Spraw Zagranicznych Niemiec, a nie jako stanowisko niemieckiego rządu. Już rok później, w trakcie konferencji *Arctic Circle* w Reykjavíku w październiku 2014 roku, kanclerz Angela Merkel w nagrany wcześniej wystąpieniu do uczestników tego spotkania, bezpośrednio odniosła się do „Wytycznych” podnosząc poniekąd jego rangę do oficjalnego stanowiska rządu.⁴

12.2. Polityka Wielkiej Brytanii wobec Arktyki

Zaangażowanie Wielkiej Brytanii w Arktyce ma bardzo długą tradycję sięgającą XV wieku i historię obejmującą wiele pionierskich wypraw na Daleką Północ. I mimo że zainteresowanie tym regionem nigdy całkowicie nie ustało, to dopiero na przestrzeni ostatnich kilku lat dostrzec można wzrost politycznego zaangażowania Wielkiej Brytanii w sprawach arktycznych.

W kilka miesięcy po spotkaniu ministerialnym RA w Kirunie, w październiku 2013 roku, brytyjskie Ministerstwo Spraw Zagranicznych opublikowało dokument zatytułowany *Adapting to Change – UK policy towards the Arctic* („Przystosowując się do zmian – polityka Wielkiej Brytanii wobec Arktyki”) (Foreign and Commonwealth Office 2013). Mimo że już wcześniej temat Arktyki był podnoszony w niektórych oficjalnych dokumentach (m.in. przez Ministerstwo Obrony w 2008 roku), jest to pierwszy tak kompleksowy tekst brytyjskiej administracji poświęcony Arktyce, stanowiący w dużej mierze syntezę dotychczasowego brytyjskiego podejścia do Dalekiej Północy (HM Government, 2013). Jednocześnie proces jego opracowania pozwolił na większe zaangażowanie tych ministerstw, których interesy mogą być powiązane z Arktyką. Stąd w procesie tym wzięły udział ministerstwa: Energii i Zmian Klimatycznych, Obrony, Transportu, Środowiska i Gospodarki, pod przewodnictwem Departamentu ds. Regionów Polarnych (Polar Regions Department) brytyjskiego MSZ-u. Departament ds. Regionów Polarnych jest jednostką w Ministerstwie Spraw Zagranicznych odpowiadającą za brytyjskie interesy zarówno w Arktyce, jak i na Antarktydzie (Depledge 2013a). Warto w tym miejscu zaznaczyć, że to Antarktyda do tej pory była głównym przedmiotem zainteresowania Wielkiej Brytanii ze względu na Brytyjskie Terytorium Antarktyczne (*British Antarctic Territory*) zaliczane do terytoriów zamorskich Wspólnoty i, mimo pewnej zmiany w rozkładzie akcentów, sytuacja ta nie uległa póki co zbyt znaczącej zmianie. Można też nadmienić, że to właśnie Departament ds. Regionów Polarnych wyrażał główne obawy przed publikacją całościowej „strategii” Wielkiej Brytanii wobec Arktyki, co mogłoby wzbudzić niepotrzebne zaniepokojenie państw arktycznych, zbyteczne ze względu na interesy Wlk. Brytanii na Północy (Dodds i Depledge 2014).

Ostatecznego impulsu do wydania dokumentu (w którym starannie unikano stosowania określenia „strategia” na rzecz terminu „polityka”) dostarczył jednak Komitet ds. Kontroli Środowiska (Environmental Audit Committee), który jest organem Izby Gmin

⁴ Można się też zgodzić, że samo wystąpienie niemieckiej kanclerz podczas *Arctic Circle* świadczy o zwiększającej się uwadze przykładanej w Niemczech do rozwoju sytuacji w Arktyce.

uprawnionym do oceny działań i programów rządowych pod kątem ich wpływu na środowiska naturalne, a także przyczyniania się do ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju. W raporcie, który ukazał się w 2012 roku, po przeprowadzonych otwartych konsultacjach z przedstawicielami świata nauki, przemysłu i organizacji pozarządowych, Komitet wezwał rząd do opracowania całościowej brytyjskiej strategii arktycznej (EAC 2012). Przygotowany dokument był jeszcze przed publikacją przedmiotem konsultacji z przedstawicielami ambasad ośmiu państw arktycznych (odniosły się do niego pozytywnie), oraz z reprezentantami przemysłu (stosunek pozytywny), sektora pozarządowego (wiele uwag krytycznych) oraz nauki (sceptycznego wobec bardzo ogólnego charakteru tekstu). Mimo to, z nielicznymi zmianami, dokument został przyjęty przez gabinet ministrów i opublikowany na jesieni 2013 roku.

W przedmowie Ministra ds. Regionów Polarnych rozpoczynającej dokument znajduje się konstatacja, iż Wielka Brytania jest najbliższym sąsiadem Arktyki i gotowa jest wspierać i szanować suwerenne prawa państw arktycznych, również ludzi, którzy żyją i pracują w Arktyce, a także unikalne środowisko naturalne tego regionu. Pierwsza część tekstu poświęcona jest podstawowemu opisowi, czym jest Arktyka, przemianom, które w niej zachodzą wskutek zmian klimatu oraz konsekwencjom, jakie zachodzące zmiany niosą także dla państw niearktycznych. Podkreśla się „nierozzerwalny związek” (*inextricable link*) Arktyki z procesami o globalnym zasięgu, zarówno w odniesieniu do środowiska naturalnego, klimatu, jak spraw społecznych, gospodarczych czy prawnych.

Cześć druga dokumentu nakreśla podstawowe zasady podejścia Wielkiej Brytanii w kwestii Arktyki. Oprócz geograficznej bliskości oraz historycznych związków sięgających czasów polarnych wypraw, to właśnie wspomniane już „nierozzerwalne związki” Arktyki z globalnymi procesami sprawiają, że Wielka Brytania posiada swoje uzasadnione interesy w tym obszarze i ma do odegrania rolę w stawianiu czoła wyzwaniom, przed którymi staje Arktyka. Polityka Wielkiej Brytanii wobec regionu arktycznego opiera się na wizji Arktyki bezpiecznej, dobrze zarządzanej w porozumieniu z ludami rdzennymi i w zgodzie z prawem międzynarodowym; gdzie poszczególne polityki są prowadzone z uwzględnieniem rzetelnych danych naukowych i przy pełnym poszanowaniu środowiska naturalnego, a wszelki rozwój następuje w sposób odpowiedzialny (*responsible development*). Wszystkie formy zaangażowania Wlk. Brytanii mają służyć realizacji tej wizji na zasadzie poszanowania, przywództwa i współpracy.

Zasada poszanowania odnosi się do pełnego uznania suwerennych praw państw arktycznych do sprawowania jurysdykcji nad ich terytoriami, do poszanowania poglądów i interesów ludzi zamieszkujących Arktykę oraz środowiska naturalnego regionu, fundamentalnego ze względu na ochronę klimatu reszty planety.

Dokument jasno wskazuje, że odpowiedzialność za Arktykę (*Arctic stewardship*) ponoszą państwa arktyczne i ludzie ją zamieszkujący. Nie wyklucza to jednak udziału także Wielkiej Brytanii, której zaangażowanie w walkę z niekorzystnymi zmianami klimatycznymi, będącymi „głównym wyzwaniem stojącym przed Arktyką”, stanowi o roli, jaką to państwo może pełnić w Arktyce. Ponadto, nacisk kładzie się na: 1) brytyjską wspólnotę naukową, której osiągnięcia plasują ją w gronie liderów badań polarnych; 2) brytyjskie firmy oferujące wysokiej klasy produkty i usługi dla różnych gałęzi przemysłu w Arktyce, 3) organizacje sektora pozarządowego, które przyczyniają się do wzrostu świadomości społecznej na temat Arktyki i jej wrażliwego środowiska naturalnego.

Zasada współpracy uwypukla gotowość Wielkiej Brytanii do angażowania się we wspólne działania wraz z państwami arktycznymi, ludnością rdzenną i innymi (*and others*).

Podejście Wielkiej Brytanii wobec Arktyki jest trójwymiarowe i obejmuje wymiar społeczny (*human*), wymiar środowiskowy i wymiar gospodarczy. Wspólnie określają one, czy też mają przyczyniać się do realizacji przedstawionej tu wizji regionu arktycznego. Podstawą wszelkich działań podejmowanych w tych wymiarach jest nauka – prowadzenie niezależnych badań naukowych o najwyższych standardach oraz wykorzystywanie ich wyników w świecie dyplomacji, polityki oraz do lepszego poznania Arktyki. Biorąc pod uwagę fakt, że to nauka stanowi podwaliny arktycznej współpracy między państwami regionu, ludnością rdzenną i aktorami zewnętrznymi, zrozumiałe jest uwidocznienie jej olbrzymiej roli oraz określenie nauki jako głównej „waluty” Wielkiej Brytanii w osiągnięciu założonych celów w regionie.

Tekst „Przystosowując się do zmian...” podkreśla atuty brytyjskiego środowiska naukowego związanego z badaniami polarnymi. Obejmuje ono w kraju 77 instytucji naukowych, w tym 46 uniwersytety i 20 ośrodków badawczych. Od 2009 roku działa w Wielkiej Brytanii także Biuro Arktyczne (Arctic Office) finansowane przez Radę Badań Środowiska Naturalnego (Natural Environment Research Council, NERC). Do jego zadań należy wspieranie działań logistycznych i naukowych podejmowanych w Arktyce przez brytyjskich naukowców, koordynacja tych działań, reprezentowanie Wielkiej Brytanii na forum międzynarodowym oraz promocja brytyjskiej nauki. Biuro Arktyczne odpowiada także za brytyjską stację badawczą w Ny-Ålesund, zbudowaną przez NERC w 1991 roku. Jeżeli chodzi o środki logistyczne, to obok kilku poduszkiowców wykorzystywanych do badań polarnych Wielka Brytania dysponuje również dwoma statkami badawczymi zdolnymi do żeglugi po wodach arktycznych: RSS „James Clark Ross” oraz RSS „Ernest Shackleton”. W kwietniu 2014 roku brytyjski minister finansów ogłosił zamówienie na wykonanie nowego lodolamacza, który ma być najlepszym tego typu statkiem na świecie. Jego koszt jest szacowany na 200 mln funtów a sam lodolamacz ma być oddany do użytku w 2019 roku. Możliwości logistyczne Wielkiej Brytanii w polarystyce wynikają w dużej mierze z ogromnego doświadczenia, jakie kraj ten uzyskał na Antarktydzie, jak również z rosnących od 2009 roku nakładów finansowych, które w latach 2002–2012 osiągnęły 50 mln funtów, w tym 15 mln przeznaczonych na Arktyczny Program Badawczy (*Arctic Research Programme*) 2011–2016. Głównym obszarem tego programu są nauki ścisłe i badania arktycznego klimatu, warto jednak nadmienić, że także arktyczne nauki społeczne mają w Wielkiej Brytanii długą tradycję, co wynika z prac Instytutu Badawczego im. Roberta Scotta (Scott Polar Research Institute). Brytyjscy naukowcy biorą też regularnie udział w projektach badawczych prowadzonych przez grupy robocze Rady Arktycznej.

Wymiar społeczny podejścia Wielkiej Brytanii wobec Arktyki koncentruje się przede wszystkim na kwestiach związanych z zarządzaniem regionem oraz na ludności rdzennej. Celem wszystkich działań Wlk. Brytanii w obszarze arktycznym jest uczynienie go obszarem bezpiecznym, stabilnym i dobrze zarządzanym. W tym kontekście w dokumencie pojawia się jedyna wzmianka dotycząca kwestii militarnych w regionie. W celu utrzymania bezpieczeństwa militarnego w Arktyce Wlk. Brytania podejmuje działania w ra-

mach relacji dwustronnych z bliskimi sojusznikami (np. przez wspólne szkolenia do prowadzenia operacji w warunkach zimowych), ale także przez platformę *Arctic Security Forces Roundtable* i gdzie rola NATO pozostaje ważna.

Jeżeli chodzi o zarządzanie regionem, to stanowisko Wielkiej Brytanii można ująć w następujących punktach:

- 1) uznanie suwerennych praw państw arktycznych do terytoriów podlegających ich jurysdykcji;
- 2) poparcie dla pozostających w zgodzie z prawem międzynarodowym działań państw arktycznych;
- 3) uznanie RA za najważniejsze regionalne forum do spraw Arktyki;
- 4) wspieranie celów RA, jej „Wizji dla Arktyki” oraz aktywny udział w pracach Rady;
- 5) zachęcanie Rady Arktycznej oraz innych regionalnych forów do większego angażowania państw niearktycznych w związane z regionem sprawy o globalnym znaczeniu;
- 6) uznanie obowiązujących przepisów prawa międzynarodowego, a w szczególności Konwencji NZ o Prawie Morza (UNCLOS) za wystarczające do zarządzania regionem, przy braku potrzeby opracowania odrębnego traktatu arktycznego;
- 7) poszanowanie opinii, interesów, tradycji i wartości kulturalnych ludów rdzennych Arktyki, promowanie ich udziału w procesach decyzyjnych a także wspieranie Stałych Przedstawicieli w pracach Rady Arktycznej;

Sprawą o ogromnym znaczeniu pozostaje międzynarodowa współpraca naukowa i jej koordynacja mająca na celu lepsze poznanie Arktyki, w pełni wspierana przez Wielką Brytanię m.in. przez finansowanie programów naukowych. Równie istotne jest wykorzystywanie wyników badań naukowych w prowadzonej polityce – podejmowanie stosownych działań na podstawie najbardziej rzetelnych danych naukowych.

W sprawach środowiska naturalnego, tekst ogniskuje się na zmianach klimatycznych, kwestii bioróżnorodności oraz standardach prowadzenia działalności gospodarczej w regionie. Brytyjski rząd wyszczególnia:

- 1) swoje działania na arenie międzynarodowej dla osiągnięcia w 2015 roku nowego wiążącego porozumienia w kwestii przeciwdziałania niebezpiecznym zmianom klimatu;
- 2) wsparcie dla projektów łagodzenia następstw zmian klimatu prowadzonych w wielu krajach;
- 3) deklarowaną redukcję gazów cieplarnianych;⁵
- 4) badania nad zmianami klimatu oraz czarnym węglem (*black carbon*) i działania m.in. w ramach IMO prowadzone celem ograniczenia jego emisji w trakcie transportu morskiego;
- 5) promuje ochronę i zrównoważone wykorzystanie różnorodności biologicznej Arktyki – stąd deklaracja chęci współpracy z państwami arktycznymi i RA w celu ochrony gatunków migrujących ptaków oraz stosowania zarządzania zgodnego z ekosystemami;
- 6) popiera co do zasady tworzenie morskich obszarów chronionych tam, gdzie taką potrzebę uzasadniają badania naukowe (w tym również w Arktyce, m.in. w ramach konwencji OSPAR) oraz wypracowanie bardziej skutecznych mechanizmów ochro-

⁵ 34% do 2020 roku względem roku 1990, i 80% do roku 2050.

ny bioróżnorodności na morzach otwartych, najlepiej przez porozumienia wykonawcze do Konwencji NZ o Prawie Morza;

- 7) jeżeli chodzi o kwestie związane z ochroną fok i wielorybów to Wielka Brytania jako członek Międzynarodowej Komisji Wielorybnictwa popiera moratorium na połowy wielorybów oraz wciela w życie prawo unijne regulujące handel produktami foczymi;
- 8) Unia Europejska wspomniana jest też w kontekście rybołówstwa na wodach arktycznych, gdzie Wielka Brytania będzie „działać z i przez Unię” na rzecz zrównoważonego zarządzania zasobami morskimi w zgodzie z warunkami ekosystemu i przy zachowaniu zasady przezorności.

W odniesieniu do działań przemysłowych w Arktyce wskazuje się na konieczność stosowania tam najwyższych standardów ochrony środowiska tak w sektorze wydobywczym, jak i transportu morskiego.

Wiele miejsca w tekście poświęcono kwestiom brytyjskich interesów gospodarczych w Arktyce. Rząd jasno deklaruje swoje poparcie dla działalności brytyjskich firm w regionie, które – według zapisów dokumentu – winny prowadzić swoje inwestycje w sposób odpowiedzialny (*responsible business activity*) i w bezpośrednim porozumieniu z Radą Arktyczną, państwami arktycznymi i ludnością rdenną. Główne dziedziny zainteresowania Wielkiej Brytanii w Arktyce to: sektor energetyczny, transport morski, turystyka, rybołówstwo, badania biologiczne do celów medycznych i przemysłowych oraz sektor usług istotnych dla prowadzenia działalności biznesowej w obszarach podwyższonego ryzyka. W kontekście energetyki, z brytyjskiego punktu widzenia, szczególna rola przypada Norwegii, która jest nie tylko głównym dostawcą gazu ziemnego na Wyspy Brytyjskie, ale także bardzo istotnym partnerem dla brytyjskich firm działających na Północy. Stąd duże poparcie rządu brytyjskiego dla budowy nowej infrastruktury, która połączyłaby nowe, jeszcze nieeksploatowane norweskie złoża gazu z istniejącym na Morzu Północnym rurociągiem, celem zabezpieczenia przyszłych dostaw dla gospodarki uzależnionej od importu tego surowca. W kwestii transportu morskiego dokument nie oferuje zbyt wielu szczegółowych zapisów, poza uznaniem IMO za główną instytucję regulacyjną i zaangażowaniem na rzecz opracowania i przyjęcia w ramach jej prac Kodeksu Polarne-go. W kwestii turystyki arktycznej, która staje się coraz bardziej popularna wśród brytyjskich podróżników, rząd zamierza współpracować z operatorami turystycznymi w sferze zapewnienia dokładniejszych informacji turystycznych oraz poszukiwania praktycznych rozwiązań, które zapewniłyby lepszą koordynację działań i wzajemnej pomocy, gdyby zaistniała taka potrzeba. Co do rybołówstwa, Wielka Brytania opowiada się za jego regionalnymi organizacjami zarządzającymi (Regional Fisheries Management Organizations) także na wodach arktycznych, natomiast w kwestii badań biologicznych prowadzonych w celach medycznych i przemysłowych deklaruje, że wszystkie tego typu projekty finansowane ze środków publicznych będą musiały przestrzegać zasady zgody po uprzednim poinformowaniu (*prior informed consent, PIC*) według protokołu z Nagoi, który obecnie Wielka Brytania wciela w życie. Wreszcie, rząd brytyjski zamierza promować Wielką Brytanię jako centrum ekspertyzy i usług w takich dziedzinach, jak wydobywanie surowców, transport morski, ubezpieczenia czy zarządzanie ryzykiem, istotnych w prowadzeniu działalności gospodarczej w Arktyce (HM Government, 2013).

Tekst przygotowany przez brytyjską administrację ma charakter konsensowy i nastawiony jest na zadowolenie wszystkich stron, przede wszystkim jednak państw arktycznych, do których głównie jest skierowany. Nie porusza właściwie żadnych kwestii spornych, opowiada się zarówno za wydobyciem surowców energetycznych w Arktyce, jak i za wzmocnionymi działaniami przeciwko postępującej zmianie klimatu, a jego język w wielu miejscach dokładnie odpowiada kryteriom przyjętym wobec obserwatorów RA w trakcie spotkania ministerialnego Rady w Nuuk w 2011 roku. Między innymi z tego powodu dokument ten został przez niektórych krytycznie oceniony jako zbyt łagodnie formułujący stanowisko Wielkiej Brytanii wobec głównych arktycznych aktorów, bez dostatecznego uwypuklenia brytyjskich racji i interesów (Dodds i Depledge 2014; Bailes 2014). Przykładowo prezydent Islandii w swoim wystąpieniu w Londynie na jesieni 2013 roku, niedługo po ukazaniu się brytyjskiego tekstu, określił bieżące polityczne i gospodarcze zaangażowanie Wielkiej Brytanii w Arktyce jako znikome, wobec czego samo deklarowanie się jako „najbliższego sąsiada Arktyki” jest niewystarczające (Depledge 2013b). Stąd być może w kolejnym roku udział ogromnej, choć nieoficjalnej brytyjskiej delegacji w konferencji *Arctic Circle* w Reykjavíku. W jej skład wchodziłi zarówno brytyjscy parlamentarzyści, przedstawiciele sektora prywatnego, jak i naukowcy. Wydaje się jednak, że tym razem rozmach, z którym wydarzenie to przygotowano, przekroczył pewne granice, wysuwając dla odmiany wątpliwości co do zbyt śmiałej postawy Wielkiej Brytanii. Można z tego wysunąć wniosek o potrzebie zachowania równowagi między jasno sformułowanym stanowiskiem danego państwa wobec Arktyki z jednej strony, a unikaniem niepotrzebnego prowokowania państw arktycznych z drugiej.

Celem brytyjskiego dokumentu opisującego arktyczną politykę tego państwa było wyszczególnienie uzasadnionych interesów Wielkiej Brytanii w regionie, wartości dodanej, jaką może ona wnieść do spraw Arktyki, a także uspokojenie państw arktycznych co do intencji brytyjskiej obecności w tym obszarze. Jednocześnie tekst ten nie stanowi konkretnego planu działania, a jego zapisy mają podlegać regularnej ewaluacji, aby zapewnić jak największą zgodność z szybko rozwijającą się sytuacją w regionie.

12.3. Polityka Francji wobec Arktyki

Francja posiada status obserwatora przy RA od 2000 roku. Podobnie jak w wielu państwach, także we Francji widoczny jest wzrost zainteresowania Arktyką, czego pierwszym istotnym sygnałem było nominowanie w marcu 2009 roku przez prezydenta Nicolasa Sarkozy'ego byłego francuskiego premiera, Michela Rocard, na stanowisko ambasadora ds. negocjacji międzynarodowych dotyczących Antarktydy i Arktyki. W oficjalnych dokumentach Arktyka była wymieniona do tej pory m.in. w białej księdze obrony i bezpieczeństwa narodowego z 2013 roku w kontekście strategicznych konsekwencji topnienia lodu i nowych możliwości wykorzystania północnych dróg morskich oraz w obszernym raporcie francuskiego Senatu z lipca 2014 roku na temat europejskich strategii wobec Arktyki (Sénat 2014). Do tego trwają obecnie prace nad dokumentem określającym całościowe podejście Francji do Dalekiej Północy (powinien zostać opublikowany w I kwartale 2015 roku).

Zainteresowanie Francji regionem arktycznym ma swoje źródło – obok bardziej współczesnych motywów natury gospodarczej i politycznej – w prowadzonych przez ten kraj badaniach polarnych. Główną instytucją je nadzorującą jest Instytut Paul-Emile Victor (IPEV), który w 2011 roku zatrudniał 55 osób i dysponował budżetem 31,5 mln euro, z których 80% pochodziło ze środków publicznych (IPEV 2014). Ponadto, Francja posiada w Arktyce, na Svalbardzie, dwie stacje badawcze: Charles Rabot bezpośrednio w Ny-Ålesund oraz Jean Corbel, położoną od niego kilka kilometrów na południowy wschód, które są częścią wzmiankowanej już bazy niemiecko-francuskiej AWIPEV. Francja prowadzi badania także w innych lokalizacjach w Arktyce korzystając przy tym ze wsparcia Stanów Zjednoczonych (na Alasce), Kanady, Grenlandii czy Szwecji (w Kirunie). Jednak mimo w sumie dwudziestu programów badawczych, już w 2007 roku działania Francji zostały uznane za niewystarczające, na przykład w porównaniu z prowadzonymi przez Niemcy, w ocenie francuskiego senatora Christiana Gaudina. Zwracając uwagę na ograniczenia finansowe i zasobów ludzkich, podkreślał on jednocześnie konieczność wzmocnienia tego zaangażowania, jeżeli Francja chciałaby odgrywać znaczącą rolę w regionie i mieć większy wkład w prace Rady Arktycznej (Sénat 2014). Na obecną chwilę francuskie badania skupiają się głównie na Svalbardzie, a brak środków, w tym lodolamacza, może stanowić przeszkodę w ich dalszym rozwoju. Stąd, aby przeciwdziałać tej sytuacji i zapewnić lepszą koordynację rozproszonych do tamtej pory francuskich działań w obszarze Arktyki, w 2013 roku stworzono Francuską Inicjatywę Arktyczną (*Chantier Arctique Français*), która w pierwszym etapie swojej działalności przeprowadziła konsultacje wśród francuskich naukowców związanych z regionem arktycznym celem wyznaczenia obszarów priorytetowych i silnych stron francuskich badań w Arktyce. Efekty tych konsultacji zostały opublikowane w sierpniu 2014 roku (*Chantier Arctique Français* 2014). Wyniki miały na celu nie tylko wskazanie francuskich priorytetów naukowych wobec partnerów międzynarodowych, ale także mają stać się częścią wspomnianej już, obecnie przygotowywanej, francuskiej „mapy drogowej” (*une feuille de route*) wobec Arktyki. Silny nacisk na naukę i badania polarne jest zresztą cechą wspólną wszystkich aktorów zainteresowanych Arktyką, przy czym Francja postrzega działania naukowe m.in. jako sposób dostępu do Rady Arktycznej i przypomnienia o globalnych konsekwencjach transformacji tego regionu. Jeżeli chodzi o zalecane sposoby wsparcia francuskich nauk polarnych, to Senat w swoim raporcie wskazuje m.in. na potrzebę zwiększenia środków na badania w Arktyce w taki sposób, aby osiągnęły one poziom wydatków dedykowanych Antarktydzie, poza tym, na ukierunkowanie badań na potrzeby i cele grup roboczych Rady Arktycznej oraz sugeruje możliwość podziału wydatków na udział francuskich naukowców w pracach terenowych na Północy między instytucje badawcze i Ministerstwo Spraw Zagranicznych. Celem tak zorientowanych działań byłoby wysłanie jasnego sygnału zaangażowania Francji w regionie, a przez to wzmocnienia francuskiej pozycji w Arktyce.

Inicjatorem przygotowania dokumentu, który określałby wytyczne francuskiej polityki arktycznej, był Michel Rocard. Pod koniec 2013 roku rozpoczęto konsultacje w celu zebrania jak najpełniejszych danych dotyczących regionu i bieżących wydarzeń z nim związanych, głównie za pośrednictwem francuskich ambasad w krajach arktycznych. Następnie przeprowadzono rozmowy w wybranych ministerstwach m.in. ekologii, zrównoważonego rozwoju i energii; nauki oraz w ministerstwie transportu. Planowane są

także konsultacje z przedstawicielami organizacji pozarządowych. W swoim raporcie z lipca 2014 roku komisja senacka zwracała uwagę na to, że Francja jest ostatnim wielkim krajem (po Wielkiej Brytanii i Niemczech), który nie dysponuje jeszcze jasno określoną strategią arktyczną. Jednocześnie sugerowano możliwość wykorzystania tego opóźnienia na korzyść Francji, która – uwzględniając doświadczenia i propozycje innych aktorów – będzie w stanie zająć wobec Arktyki stanowisko „prawdziwie europejskie” (*véritablement européen*), związane z rozwojem polityki unijnej.

Cztery obszary działań zostały nakreślone w procesie przygotowania wytycznych francuskiej polityki arktycznej:

- 1) identyfikacja potencjalnych interesów Francji w regionie;
- 2) wzmocnienie legitymizacji Francji w arktycznych forach, głównie w Radzie Arktycznej, oraz w szerszej ujętych sprawach związanych z Arktyką;
- 3) dążenie do zachowania równowagi między interesami narodowymi i wspólnoty międzynarodowej w systemie zarządzania Arktyką;
- 4) promowanie zrównoważonego i odpowiedzialnego rozwoju w regionie.

Jeżeli chodzi o interesy ekonomiczne francuskich firm w Arktyce,⁶ to upatrują one dla siebie potencjalnych możliwości rozwoju w sektorze transportowym, poszukiwania i wydobywania gazu ziemnego (ale nie ropy), budowy i zapewniania potrzebnej infrastruktury oraz obserwacji prowadzonych z przestrzeni kosmicznej. Mowa jest także o francuskim sektorze rybołówstwa, którego ewentualne interesy w Arktyce powinny być uwzględnione i zabezpieczone w ramach wyłącznych kompetencji unijnych.

Ponadto Francja, jako członek NATO, Unii Europejskiej i państwo posiadające arsenał atomowy, zwraca baczną uwagę na zagrożenia stabilności i pokoju w Arktyce. Nie należy jednak przeceniać znaczenia tych elementów we francuskiej polityce arktycznej, w której na plan pierwszy wysuwają się ochrona środowiska, gospodarka i bezpieczeństwo niemilitarne. Duże znaczenie mają także rozwiązania instytucjonalne, a szczególnie Rada Arktyczna, którą Francja uznaje za główny organ właściwy dla spraw arktycznych. Stąd głośno wyrażane niezadowolenie Francji z bardzo ograniczonej w jej ocenie roli przypisanej obserwatorom przy Radzie oraz zwracanie uwagi na kwestie wyłączone spod obrad RA (przykładowo zarządzanie żywymi zasobami morskimi). W odniesieniu do ram prawnych, Francja wskazuje na możliwą potrzebę rozszerzenia, rewizji lub ustanowienia nowych instrumentów prawnych w związku ze zwiększającym się dostępem i nowymi rodzajami aktywności na Oceanie Arktycznym, takimi jak żegluga czy rybołówstwo. Równocześnie jednak w pełni uznaje suwerenne prawa arktycznych państw przybrzeżnych na obszarach podlegających ich jurysdykcji.

⁶ Podobnie jak w przypadku Niemiec, także francuskie przedsiębiorstwa już teraz są obecne w Arktyce. Najważniejszy pod tym względem jest Total, który działając w Norwegii od trzydziestu lat (m. in. przy projekcie Snovhit) plasuje się w tym kraju na drugim miejscu po norweskim Statoilu. Total jest także zaangażowany w Rosji przy Jamale i przy rozwoju pól Sztokman. Do tego, GDF Suez ma także swoje udziały w norweskim Snovhit, a ponadto wraz z Shellem i Statoilem angażuje się w prace eksploracyjne na Grenlandii. Wreszcie, zainteresowanie rozwojem na Północy mogą przejawiać też wielkie francuskie grupy budowlane takie jak Bouygue czy Vinci (Sénat 2014).

12.4. Analiza aktywności wybranych europejskich obserwatorów w pracach Rady Arktycznej

Choć opisane tu trzy państwa mają ugruntowaną pozycję w Radzie Arktycznej, wynikającą z długiej obecności na liście obserwatorów, to jednak do tej pory pozostają stosunkowo bierne i słabo zorganizowane w kwestii zaangażowania w prace na poziomie roboczym. Wydawać się nawet może, że ich zaangażowanie jest mniejsze niż w latach 90. (w przypadku Niemiec, Wielkiej Brytanii i Holandii), jeszcze w ramach AEPS, kiedy ich wkład naukowy i finansowy w projekty AMAP przekraczał ten ze strony niektórych państw arktycznych (Scrivener 1996). W 1997 roku Holandia gościła spotkanie AMAP (Nilson 1997, s. 32), natomiast w sierpniu 1998 roku drugie w historii spotkanie SAO RA miało miejsce w Londynie, choć o wyborze tej lokalizacji zdecydowały względy logistyczne.

Obecne zaangażowanie Niemiec, Wielkiej Brytanii i Francji w prace grup roboczych Rady Arktycznej łączy brak kontynuacji (choć wydaje się to zmieniać w przypadku Niemiec i grupy EPPR)⁷, całkowity brak obecności w większości grup oraz delegowanie przedstawicieli ambasad z tych krajów, w których spotkania mają miejsce lub nawet z krajów sąsiednich. Zaangażowanie naukowców w niektóre projekty grup roboczych (np. Arctic Biodiversity Assessment) wynikało raczej z istnienia zewnętrznych sieci i kontaktów naukowych niż koordynacji rządowej (podobnie jak w przypadku polskich naukowców). Problemem w tych krajach jest bowiem kwestia finansowania, które nie może być zapewnione przez ministerstwa spraw zagranicznych. Oprócz niemieckiego uczestnictwa w EPPR, żaden przedstawiciel instytucji rządowych nie uczestniczą jako specjaliści w spotkaniach właściwych grup, przede wszystkim PAME i EPPR. Znamienna wydaje się być również odpowiedź niemieckiego MSZ na apel Grupy Ekspertkiej ds. Transportu Morskiego PAME, aby wyznaczyć narodowych ekspertów w dziedzinie żeglugi. Niemcy mają być reprezentowane w tym gronie przez przedstawicieli dyplomatycznych. Wielka Brytania i Francja w ogóle nie wysyłają swoich przedstawicieli na spotkania grup roboczych, nie licząc udziału przedstawicieli ambasad.

Trzy wzmiankowane tu państwa uczestniczą jednak w spotkaniach SAO i ministerialnych, choć w przypadku Niemiec i Francji występuje duża rotacja urzędników ds. arktycznych. Wielka Brytania jest pod tym względem wyjątkiem i stara się zachowywać ciągłość monitorowania działalności Rady przez brak częstych zmian na stanowisku *Arctic Policy Officer*. Kwestia ta jest o tyle istotna, że powodować może pewne nieporozumienia między obserwatorami i państwami arktycznymi przy braku zrozumienia dla specyfiki funkcjonowania RA. Poznanie zasad działania Rady wymaga czasu i uczestnictwa w wielu spotkaniach, na różnych poziomach. Przy dwuletniej (lub częstszej) rotacji, nie jest to w pełni możliwe.

⁷ Przedstawiciel Federalnej Agencji Środowiskowej Hans-Peter Damian brał udział w dwóch kolejnych spotkaniach EPPR w latach 2013 i 2014. Osobną kwestią pozostaje profil niemieckiego przedstawiciela, który jest biologiem morza, tymczasem tematyka poruszana w ramach grupy EPPR nie dotyczy tych zagadnień.

12.5. Wnioski dla Polski

Jak wspomniano na początku, za czynnik sprzyjający wypracowaniu dokumentu określającego ramy polskiej polityki arktycznej należy uznać fakt, iż część spośród grona europejskiej obserwatorów w RA już przedstawiła swoje polityki w tym zakresie (tak jak Niemcy i Wielka Brytania) lub uczyni to w najbliższych miesiącach (Francja). Państwa te i Polskę łączy w relacjach z Arktyką wiele podobieństw – wszystkie kraje mają taką samą pozycję w RA, należą do UE i w dużej mierze ich obecność w Arktyce ma charakter naukowy, choć również polityczny i gospodarczy. Jak wskazuje przykład tych państw, same prace i proces przygotowania dokumentu określającego politykę arktyczną danego państwa stwarzają przestrzeń do zaangażowania i współpracy resortów oraz do włączenia w dyskusję o polityce arktycznej szerokiego grona instytucji i podmiotów zainteresowanych regionem w środowisku wewnątrz krajowym, co samo w sobie jest zjawiskiem pozytywnym. Warto też skorzystać z pozytywnych przykładów działania tych trzech krajów, jak również na podstawie ich doświadczeń unikać działań niekorzystnie odbieranych przez państwa arktyczne. W tym przypadku praktyką, która pozwoliła na głębszą analizę interesów krajów w regionie, były wzmoczone konsultacje z ambasadami w państwach arktycznych, przy czym Wielka Brytania szkic swojego dokumentu konsultowała także z państwami arktycznymi, w celu lepszego dopasowania go do ich oczekiwań. W świetle tego, że tekst brytyjskiej administracji został przez zewnętrznych komentatorów odebrany nieco krytycznie ze względu na swój zbyt koncyliacyjny charakter, być może nie trzeba powielać tej metody, trzeba jednak zauważyć, że praktyka ta zwróciła większą uwagę państw arktycznych na stanowisko Wielkiej Brytanii niż np. Niemiec, których „Wytyczne” w chwili publikacji przeszły właściwie całkowicie bez echa.

Jeżeli chodzi o treść zaprezentowanych stanowisk, warto na pewno zwracać uwagę na ewentualne synergie w podejściu tych państw do kwestii Arktyki, co mogłyby stanowić o zbliżeniu relacji między nimi i Polską – jako obserwatorami przy RA. W tym kontekście współpraca naukowa zdaje się mieć szczególne znaczenie, nie tylko ze względu na jej wielką rolę w samym regionie arktycznym, ale także możliwości współdziałania na arenie unijnej oraz przy staraniach o środki z funduszy i programów europejskich, zwłaszcza wspólnie z Francją i Niemcami. To również te dwa państwa, dla kontrastu z Wielką Brytanią (co nie powinno dziwić), podkreślają mocno kwestię zaangażowania Unii Europejskiej w Arktyce i potrzebę wzmacniania roli UE w regionie, co odpowiada w dużej mierze także polskiemu podejściu. Wreszcie, kiedy mowa o potrzebie opracowania dokumentu jasno określającego polską politykę arktyczną, trzeba mieć na uwadze czas potrzebny do wypracowania wspólnego stanowiska. Stąd w świetle szybko postępujących zmian w regionie, rosnącej aktywności tzw. starych państw-obszarników przy RA, włączeniu do tego grona szeregu krajów azjatyckich, jak również przewidzianego na 2017 rok kolejnego „przeгляdu” zaangażowania obserwatorów w Arktyce, warto już teraz podjąć kroki mające na celu stworzenie takiego tekstu. Tym bardziej, że – jak widać na opisanych przykładach – można mówić o pewnej tendencji wśród obserwatorów przy RA do publikacji swoich oficjalnych stanowisk na temat Arktyki. Polska, przez wzgląd na swoją wypracowaną w regionie pozycję, nie powinna odrzucać możliwości jej dalszego wzmocnienia, tym bardziej, że na tle trzech opisanych tu państw Polska aktywność na forum Rady Arktycznej jest znaczna. Zawdzię-

czać to jednak można do tej pory inicjatywom i obecności we współpracy arktycznej przedstawicieli MSZ bardziej niż rzeczywistemu merytorycznemu wkładowi w prace grup roboczych. Na tej płaszczyźnie Polska jest w podobnej sytuacji, jak wspomniane trzy państwa. Dlatego kolejnymi sposobami wzmocnienia jej obecności są konsultacje z nimi na ten temat i próba wypracowania wspólnego mechanizmu zaangażowania. Następnym krokiem w tę stronę może być także zaproszenie do tej dyskusji innych obserwatorów oraz państw arktycznych i przedstawicieli grup roboczych.

Bibliografia

- Auswärtiges Amt (2013): Germany's Arctic policy guidelines. Assume responsibility, seize opportunities, dostępne na stronie internetowej: http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/EN/International/Leitlinien-Arktispolitik.pdf?__blob=publicationFile.
- AWI (2014): The Alfred Wegener Institute, Helmholtz Centre for Polar and Marine Research, dostępne na stronie internetowej: <http://www.awi.de/en/institute/>.
- Bailes, Alyson JK (2014): The UK and the Arctic – Where is Scotland? A commentary on the new British Arctic policy paper, dostępne na stronie internetowej: <http://www.scottishglobalforum.net/uk-arctic-strategy-jan-2014.html>.
- BGR (2014): Das mineralische Rohstoffpotenzial der Arktis. 01.08.2013. Bundeanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffen, dostępne na stronie internetowej: http://www.bgr.bund.de/DE/Themen/Min_rohstoffe/Produkte/Schriften/arktis_dera_nrl_4.html.
- Chantier Arctique Français (2014): Synthèse de prospective Version 1.1, dostępne na stronie internetowej: http://www.chantier-arctique.fr/fr/uploads/Prospective_aout2014.pdf.
- Depledge, Duncan (2013a): Emerging UK Arctic policy. w: *International Affairs* 89 (6), s. 1445–1457. DOI: 10.1111/1468-2346.12083.
- Depledge, Duncan (2013b): The UK and the Arctic – Poles apart?, dostępne na stronie internetowej: <https://rhulgeopolitics.wordpress.com/2013/11/05/the-uk-and-the-arctic-poles-apart/>.
- Dodds, Klaus; Depledge, Duncan (2014): 'No "Strategy" Please, We're British': The UK and the Arctic Policy Framework. w: *RUSI Journal* 159 (1), s. 24–31.
- EAC (2012): Inquiry of the Environmental Audit Committee on 'Protecting the Arctic'. Environmental Audit Committee, dostępne na stronie internetowej: <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/environmental-audit-committee/inquiries/parliament-2010/protecting-the-arctic/>.
- Foreign and Commonwealth Office (2013): Adapting to Change – UK policy towards the Arctic.
- IPEV (2014): Institut polaire français Paul-Emile Victor, dostępne na stronie internetowej: http://www.institut-polaire.fr/ipev/l_institut.
- Nilson, Håken R (1997): Arctic environmental protection strategy (AEPS): process and organization, 1991–97. An assessment. Oslo (Rapportserie no. 103).
- Scrivener, David (1996): Environmental cooperation in the Arctic: from strategy to council. The Norwegian Atlantic Committee. Oslo (Security Policy Library, 1/1996).
- Sénat (2014): Arctique: PrrPrque: PrrPrque: PrrPrque: pour un enjeu global. Rapport d'information n° 684 (2013–2014), 2 lipca 2014, dostępne na stronie internetowej: <http://www.senat.fr/notice-rapport/2013/r13-684-notice.html>.
- Steinicke, Stefan (2014): A slow train coming. Germany's emerging Arctic policy, w: *Perceptions and Strategies of Arcticness in sub-Arctic Europe*, red. Andris Sprūds i Toms Rostoks. Riga, s. 119–146, dostępne na stronie internetowej: http://liia.lv/site/docs/Paraugs_Artic_148x210.pdf.

13

Piotr Graczyk

Michał Łuszczuk

Adam Stępień

Małgorzata Śmieszek

Rekomendacje¹

Opierając się na przedstawionych tu analizach dotyczących głównych obszarów funkcjonowania środowiska międzynarodowego Dalekiej Północy, a szczególnie na płynących z nich wnioskach dotyczących kwestii szczególnie ważnych dla dalszego zaangażowania Polski w regionie Arktyki, przedstawiamy propozycję kształtu przyszłej polskiej polityki arktycznej. Składają się na nią: fundamenty/zasady, wizja, ogólnie zdefiniowane cele oraz środki.

13.1. Fundamenty/zasady polskiej polityki arktycznej

Polska polityka arktyczna opiera się na szacunku wobec wszystkich mieszkańców regionu, trosce o środowisko arktyczne, na respektowaniu norm prawnomiędzynarodowych oraz zasad i zwyczajów przyjętych we wspólnocie arktycznej oraz na wieloletnim zaangażowaniu Polski w regionie Arktyki.

Oznacza to, iż Polska:

- 1) przykłada szczególne znaczenie do istniejących uregulowań prawno-międzynarodowych, odnoszących się do regionu Arktyki, a zwłaszcza do Konwencji ONZ o Prawie Morza (UNCLOS);
- 2) uznaje pierwszoplanową rolę państw arktycznych w kierowaniu rozwojem regionu i współpracą międzynarodową w Arktyce, jak też respektuje ich suwerenne prawa do sprawowania jurysdykcji na ich terytoriach oraz obszarach morskich;
- 3) popiera otwarty i partnerski dialog uwarunkowany wzajemnym szacunkiem jako właściwy mechanizm rozwoju współpracy międzynarodowej w sprawach arktycznych;

¹ W pracach nad rekomendacjami brał udział także Kamil Jagodziński z Arctic Centre, Uniwersytetu Lapońskiego w Rovaniemi, któremu składamy podziękowania za wszystkie krytyczne uwagi oraz inspirujące pomysły.

- 4) uznaje i wspiera wiodącą rolę Rady Arktycznej jako głównego forum współpracy międzynarodowej w Arktyce;
- 5) szanuje wartości, interesy, kultury i tradycje rdzennych ludów Arktyki i innych mieszkańców regionu;
- 6) dokłada starań, by być odpowiedzialnym aktorem w regionie arktycznym, przywiązuje duże znaczenie do spraw ochrony arktycznego środowiska naturalnego oraz kwestii zrównoważonego rozwoju regionu;
- 7) konsekwentnie opowiada się za swobodą badań naukowych w Arktyce i wspiera rozwój wiedzy na temat obszarów arktycznych.

13.2. Wizja polskiej polityki arktycznej w roku 2030: Polska partnerem Arktyki

Konsekwentnie i spójnie realizowana polityka arktyczna stanowi wyraz tożsamości oraz zaangażowania Polski jako odpowiedzialnego i kreatywnego uczestnika współpracy naukowej, politycznej i gospodarczej w regionie Arktyki. Dzięki temu Polska pełni rolę partnera o znaczącym i długofalowym wkładzie w rozwój regionu przy poszanowaniu tradycji i interesów jego mieszkańców oraz dbaniu o kondycję środowiska naturalnego Arktyki. Polityka arktyczna przynosi Polsce wymierne i bezpośrednie korzyści polityczne, społeczne, ekonomiczne oraz w zakresie bezpieczeństwa międzynarodowego, jak też wzmacnia jej poważną pozycję we współczesnym świecie.

13.3. Interesy Polski w zmieniającej się Arktyce

Treść interesów Polski dotyczących regionu Arktyki jest uwarunkowana długofalowymi potrzebami naszego państwa, jego położeniem, potencjałem, prowadzoną polityką zagraniczną oraz dotychczasowym zaangażowaniem w regionie.

Polska nie ma na chwilę obecną żywotnych i bezpośrednich interesów politycznych oraz gospodarczych w Arktyce, jednak jej wielowymiarowa aktywność we współpracy międzynarodowej dotyczącej tego regionu może stanowić ważny czynnik wspierający bezpieczeństwo państwa oraz wpływać na jego międzynarodową pozycję, szczególnie w wymiarze unijnym, europejskim oraz transatlantyckim.

Wśród głównych interesów Polski dotyczących regionu Arktyki należy wskazać:

- 1) utrzymanie Arktyki jako strefy pokoju i współpracy międzynarodowej, w tym rozwiązywanie wszelkich kwestii spornych na drodze dialogu uwarunkowanego normami prawa międzynarodowego;
- 2) wzmocnienie międzynarodowego prestiżu Polski i zabezpieczenie wiarygodności państwa na arenie międzynarodowej;
- 3) ograniczanie negatywnych skutków zmian klimatycznych zachodzących w Arktyce;
- 4) pełne wykorzystanie szans i możliwości, jakie oferuje status obserwatora w Radzie Arktycznej i wspieranie jej jako głównego forum wzmacniającego efektywną współpracę w regionie;

- 5) zapewnienie polskim instytucjom publicznym odpowiedniej pozycji na forach subregionalnych i sektorowych (np. naukowych) organizacji międzynarodowych oraz innych instytucji działających w Arktyce;
- 6) rozwój współpracy dwustronnej z partnerami w Arktyce, szczególnie w zakresie badań naukowych oraz działalności gospodarczej;
- 7) kształtowanie aktywności organizacji międzynarodowych, których Polska jest członkiem, w zakresie ich aktywności dotyczącej regionu Arktyki, zgodnie z naszymi potrzebami oraz interesami.

13.4. Cele polskiej polityki arktycznej

Jako cele polskiej polityki arktycznej rozumie się tu ogólne zadania, jakie powinny zostać zrealizowane przez właściwe instytucje publiczne dążące do zaspokojenia potrzeb polskich oraz zabezpieczenia interesów Polski dotyczących regionu Arktyki. Zadania te odnoszą się zarówno do polityki zagranicznej, jak i do wybranych dziedzin polityki wewnętrznej.

Celami polskiej polityki arktycznej są:

- 1) ugruntowana i widoczna pozycja Polski w Arktyce dzięki pełnieniu roli aktywnego i odpowiedzialnego partnera regionu oraz promotora wzmocnionej aktywności obserwatorów w Radzie Arktycznej;
- 2) skoordynowane, efektywne i długofalowe zaangażowanie wszystkich polskich instytucji publicznych, których aktywność wpływa na polskie zaangażowanie w Arktyce;
- 3) zapewnienie ciągłości badań arktycznych prowadzonych przez polskich naukowców pracujących w kraju i za granicą, dalszy rozwój tych badań oraz wykorzystywanie ich potencjału w dziedzinach pozanaukowych, szczególnie w zakresie dyplomacji naukowej i procesach decyzyjnych;
- 4) oparta na długofalowej strategii współpraca gospodarcza polskich przedsiębiorstw z partnerami z państw arktycznych, w dziedzinach istotnych dla regionów arktycznych i w obszarach, gdzie polskie podmioty gospodarcze mogą czerpać wyraźne korzyści z kooperacji;
- 5) aktywne i partnerskie relacje polskich podmiotów publicznych i prywatnych z aktorami społecznymi w regionie Arktyki, w tym szczególnie z organizacjami arktycznych ludów rdzennych;
- 6) aktywność na arenie unijnej i skuteczny wpływ na działalność Unii Europejskiej i organizacji międzynarodowych, których Polska jest członkiem, w zakresie ich aktywności dotyczącej regionu Arktyki.

13.5. Narzędzia polskiej polityki arktycznej

Narzędzia polskiej polityki arktycznej obejmują szeroki wachlarz działań, inicjatyw oraz mechanizmów, które powinny być podjęte i/lub wdrożone przez polskie instytucje publiczne w ramach ich aktywności ukierunkowanej na osiągnięcie celów tejże polityki.

Wśród tych instytucji znajdują się zarówno główne organy państwa, jak też wszystkie jednostki publiczne i prywatne dotychczas zaangażowane w działania prowadzone w Arktyce lub których działalność może mieć znaczenie dla tego regionu. Wskazane tu narzędzia są przypisane poszczególnym celom polityki arktycznej oraz sklasyfikowane według pilności realizacji jako pierwszorzędne (P) i drugorzędne (D), przy czym efektywność polityki arktycznej zależy od realizacji wszystkich wskazanych propozycji, a nie ich selektywnego doboru.

MOCNA POZYCJA POLSKI W ARKTYCE MOŻE ZOSTAĆ OSIĄGNIĘTA ZA POMOCĄ

1) aktywnego zaangażowanie w regionie

1.1) na forum Rady Arktycznej

1.1.1) zaangażowany udział w procesach dostępnych z poziomu obserwatora:

1.1.1.1) wzmocnienie polskiego udziału w pracach grup roboczych Rady Arktycznej jako podstawowej formy zaangażowania w sprawy regionu przez

- identyfikację mocnych stron i obszarów szczególnego zainteresowania polskich badań naukowych w Arktyce; (P)
- skoordynowanie i wzmocnienie zaangażowania właściwych resortów w prace wybranych grup roboczych i grup zadaniowych RA (stałe monitorowanie ich prac, wysyłanie przedstawicieli na spotkania, przedkładanie własnych projektów, aktywna współpraca z partnerami zagranicznymi); przy czym jedną z opcji zaangażowania ministerstw, np. Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, w działalność PAME może być utworzenie mechanizmu współpracy opartej na porozumieniu o oddelegowaniu specjalisty z danej dziedziny (np. transportu morskiego) do realizacji zadań w ramach tej grupy roboczej; (P)

1.1.1.2) zapewnienie mechanizmu finansowego wsparcia stałego i aktywnego udziału w spotkaniach RA i jej grup roboczych i zadaniowych polskich badaczy; (P)

1.1.1.3) aktywne włączenie się w te projekty Rady, dzięki którym państwa-obszernicy mają szczególnie ważną rolę do odegrania np. w kwestiach zanieczyszczeń dalekiego zasięgu czy działaniach na rzecz redukcji emisji sadzy i metanu; (D)

1.1.2) pełnienie roli promotora wzmocnionej aktywności i współpracy obserwatorów w RA:

1.1.2.1) rozwinięcie platformy dialogu w ramach tzw. formatu warszawskiego w regularne forum współpracy między państwami-obszernymi a państwami arktycznymi i Stałymi Uczestnikami (PP); (D) w tym celu należy dążyć do efektywniejszego wykorzystania tego forum m. in. przez

- skupienie uwagi na kwestiach praktycznych i rzeczywistych problemach obserwatorów ustalonych np. przez wcześniejsze konsultacje;
 - poszerzenie zakresu dyskutowanej problematyki, np. o tematykę współpracy gospodarczej;
 - prezentacje naukowców, przedsiębiorców i innych aktorów z państw-obszary, demonstrujące różnorodność zaangażowania w Arktyce;
 - zapraszanie przedstawicieli Sekretariatu RA oraz grup roboczych (sekretarzy, przewodniczących) w celu dyskusji nad obecnymi projektami i możliwościami zaangażowania obserwatorów;
 - regularny kontakt i bliższą współpracę ze Stałymi Uczestnikami, w tym włączenie ich w planowanie spotkań formatu warszawskiego;
 - wzmoczoną promocję spotkań formatu warszawskiego na forum Rady Arktycznej przez prowadzenie stałego lobbingu na rzecz tego formatu w kontaktach z państwami arktycznymi, Sekretariatem RA i grupami roboczymi;
 - informację o spotkaniach na stronach internetowych MSZ oraz w mediach krajowych i zagranicznych;
 - przygotowanie dokumentu podsumowującego przebieg i ustalenia spotkań w formacie warszawskim oraz rozesłanie go do wszystkich uczestników oraz Sekretariatu RA;
- 1.1.2.2) występowanie w charakterze łącznika i mediatora między państwami arktycznymi a pozostałymi obserwatorami, np. w kwestiach zasad współpracy naukowej w Arktyce; (P)
- 1.2) na forum organizacji regionalnych
- 1.2.1) aktywny udział w procesach decyzyjnych i działaniach Wymiaru Północnego oraz Rady Państw Morza Bałtyckiego; a szczególnie zdefiniowanie i podnoszenie w kontaktach z partnerami arktycznymi podczas zbliżającego się polskiego przewodnictwa w RPMB potrzeby synergii między formatami współpracy w regionie Morza Bałtyckiego i regionie arktycznym; (D)
- 1.2.2) zapewnienie środków na udział w spotkaniach organizacji, w których Polska jest reprezentowana przez KBP PAN; (P)
- 1.2.3) promowanie polskich kandydatów na stanowiska w takich organizacjach jak Międzynarodowy Komitet Badań Arktycznych (IASC); (D)
- 1.2.4) monitorowanie kształtowania się Arktycznej Rady Ekonomicznej (Arctic Economic Council) i jej działalności oraz udzielenie wsparcia polskim przedsiębiorstwom przy ubieganiu się o włączenie do tego forum, jeśli będzie istnieć taka możliwość (D);
- 1.3) przez relacje bilateralne

- 1.3.1) częstsze włączanie odpowiednio dobranych zagadnień arktycznych do listy tematów podejmowanych podczas rozmów dwustronnych zarówno z państwami arktycznymi, jak i innymi państwami-observatorami przy RA; (P)
 - 1.3.2) promowanie polskich instytucji: ośrodków badawczych, firm w poszczególnych państwach arktycznych; (D)
 - 1.3.3) inicjowanie dwustronnych przedsięwzięć, np. naukowych, informacyjnych oraz wspólnych propozycji na forum Rady Arktycznej; (D).
- 2) udziału w debatach dotyczących problematyki arktycznej (D): na przykład, odnośnie kwestii obszarów chronionych poza jurysdykcjami narodowymi na Oceanie Arktycznym, Polska powinna włączyć się w prace Rady Arktycznej lub je wspierać, co nie wyklucza wnoszenia nowych propozycji czy przedstawiania swojego stanowiska; Polska powinna utrzymywać swoje zaangażowanie w obszarze porozumienia implementacyjnego do UNCLOS w sprawie użytkowania i zrównoważonego wykorzystania morskiej różnorodności biologicznej poza granicami jurysdykcji państw; pomocne w tym może okazać się doświadczenie zdobyte dzięki włączeniu się w prace prowadzone przez PAME;
 - 3) stalego rozwijania polskiej polityki arktycznej m.in. przez monitorowanie oraz analizowanie rozwoju międzynarodowej sytuacji politycznej, społecznej i gospodarczej w regionie (przez specjalistów z poszczególnych resortów, rządowych i pozarządowych ośrodków eksperckich oraz badaczy z zakresu nauk społecznych); (P) docelowo stworzenie ośrodka badawczo-eksperskiego zajmującego się „problematyką północną”; (D).
 - 4) rozwijania i promowania międzynarodowej aktywności Polski jako państwa odpowiedzialnie podchodzącego do kwestii ochrony środowiska i zmian klimatycznych zarówno w Arktyce, jak i w skali globalnej; (D)
 - 4.1) Polska, jako członek UE, państwo trzykrotnie przewodniczące obradom konferencji stron ramowej konwencji klimatycznej NZ w sprawie zmian klimatu (UNFCCC), nadal może angażować się w ogólnoświatowy proces ukierunkowany na powstrzymanie zmian klimatu, zarówno w wymiarze politycznym, jak i naukowym; z uwagi na swój status obserwatora w RA Polska może szczególnie dobrze rozumieć oraz popierać podnoszenie kwestii arktycznych w ramach negocjacji klimatycznych, jak też wspierać współpracę w dziedzinach ważnych dla ochrony środowiska naturalnego Arktyki, np. kooperację dotyczącą ochrony ekosystemów arktycznych, redukcji emisji dwutlenku węgla, rtęci, zanieczyszczeń organicznych i innych (np. aktywna rola w implementacji Konwencji Sztokholmskiej o trwałych zanieczyszczeniach organicznych, ratyfikacja Konwencji z Minamata w sprawie rtęci);
 - 4.2) wzmocnienie dyplomacji publicznej w krajach arktycznych – w tym promocja polskich inicjatyw w dziedzinie ochrony środowiska oraz prowadzenie skutecznej argumentacji na rzecz wyjaśnienia stanowiska zajmowanego przez Polskę w negocjacjach międzynarodowych i na forum UE w kwestiach ochrony środowiska i zmian klimatycznych.

- 5) podjęcia przez Polskę szczególnie w państwach arktycznych akcji promocyjnej na rzecz międzynarodowej popularyzacji, polskiego dorobku, osiągnięć i tradycji aktywności w Arktyce (dyplomacja publiczna); (P).
 - 5.1) zapewnienie dobrze widocznej i aktywnej obecności przedstawicieli Polski podczas międzynarodowych wydarzeń z zakresu tematyki arktycznej;
 - 5.2) przygotowanie materiałów promocyjnych we współpracy MSZ, KBP PAN, PKPol i polskich przedsiębiorstw;
- 5) opracowania dokumentu adresowanego do środowiska międzynarodowego, a zwłaszcza wspólnoty arktycznej, prezentującego i promującego polską politykę arktyczną wraz z opisem konkretnych przykładów polskiej obecności i aktywności w regionie; dokument ten powinien być rezultatem współpracy ministerstw i departamentów związanych ze sprawami arktycznymi, tj. MSZ, MIR, MNiSW, MG, MŚ, MRiRW, a także środowiska naukowego i podmiotów gospodarczych zainteresowanych obecnością w regionie. (D)

WZMOCNIONA AKTYWNOŚĆ INSTYTUCJI KRAJOWYCH NA RZECZ POLSKIEGO ZAANGAŻOWANIA W ARKTYCE MOŻE ZOSTAĆ OSIĄGNIĘTA ZA POMOCĄ

- 1) wprowadzenia mechanizmów bieżącej wymiany informacji o podejmowanych przez poszczególne instytucje publiczne działaniach (wyznaczenie tzw. specjalistów ds. Arktyki (*Arctic officers*) w poszczególnych urzędach, dystrybuowanie informacji drogą e-mailową i przez ogłoszenia na Polskim Portalu Arktycznym – prowadzonym przez Sekretariat Polskiego Konsorcjum Polarne², regularne spotkania, tj. szkolenia, konferencje, warsztaty); (P)
- 2) usprawnienia mechanizmu planowania i koordynowania polskiego zaangażowania w Arktyce w formie prac Międzyresortowego Zespołu ds. Polityki Arktycznej RP; (P) Do zadań Zespołu należeć powinno
 - przygotowanie projektu dokumentu pod tytułem „Polityka arktyczna Rzeczypospolitej Polskiej”;
 - monitorowanie przebiegu realizacji polityki arktycznej RP, w tym przygotowywanie rocznych raportów i innych dokumentów na potrzeby instytucji krajowych oraz unijnych;
 - przygotowywanie informacji na posiedzenia Rady Ministrów w sprawach związanych z polityką arktyczną RP oraz z polityką UE wobec Arktyki;
 - przygotowywanie projektów stanowisk Rady Ministrów odnoszących się do dokumentów dotyczących unijnej polityki arktycznej, w szczególności konkluzji Rady Unii Europejskiej;

² Ciekawym przykładem takiego portalu jest strona prowadzona od jesieni 2014 roku przez szwedzki Sekretariat Badań Polarnych (<http://polarforskningportal.se/en/>) lub duński portal <http://www.isaaffik.org/>.

- 3) włączenia do współpracy z administracją publiczną instytucji naukowych, organizacji pozarządowych, a także podmiotów gospodarczych już obecnych lub potencjalnie zainteresowanych obecnością w regionach arktycznych; (D)
- 4) powołania ośrodka badawczo-eksperckiego zajmującego się „problematyką północną” i stanowiącego zaplecze dla polskiego zaangażowania w Arktyce (doradztwo dla poszczególnych instytucji publicznych oraz firm; przygotowanie szczegółowych analiz dotyczących na przykład szczegółowego skatalogowania i identyfikacji polskich interesów ekonomicznych oraz przedsiębiorstw zarówno obecnie, jak i potencjalnie zainteresowanych regionem; środowiskowego i ekonomicznego oddziaływania Polski na regiony arktyczne; roli polskiej imigracji w rozwoju społeczno-ekonomicznym państw i regionów arktycznych. (D)

WSPARCIE ROZWOJU POLSKICH BADAŃ ARKTYCZNYCH ORAZ PEŁNIEJSZE WYKORZYSTYWANIE ICH POTENCJAŁU MOŻE ZOSTAĆ OSIĄGNIĘTA ZA POMOCĄ

- 1) zagwarantowania (zarówno w wymiarze personalnym, jak i finansowym) stałej obecności polskich przedstawicieli w możliwie wielu forach odpowiedzialnych za międzynarodową współpracę naukową w Arktyce – w pierwszej kolejności – dotyczyć to powinno Rady Arktycznej (prace Grupy Zadaniowej ds. Współpracy Naukowej i wybrane grupy robocze) (P), następnie zaś Międzynarodowego Komitetu Badań Arktycznych, Europejskiej Rady Polarnej; (D)
- 2) włączenia instytucji publicznych i przedsiębiorstw w proces powstawania Narodowego Programu Badań Polarnych inicjowany przez Komitet Badań Polarnych PAN oraz Polskie Konsorcjum Polarne w celu identyfikacji pól wspólnych zainteresowań i stworzenia możliwości bliskiej kooperacji; (P)
- 3) wprowadzania w ramy działania NCN i NCBiR programów ukierunkowanych na (A) finansowanie w drodze konkursów projektów badawczych służących wzmocnieniu polskiej obecności w grupach roboczych Rady Arktycznej; (B) wsparcie zintegrowanych przedsięwzięć badawczo-rozwojowych dotyczących rozwoju technologii mających zastosowanie w warunkach polarnych; (C) prefinansowanie – w drodze konkursów – projektów badawczych związanych z Arktyką; (P)
- 4) rozwijania potencjału polskiej dyplomacji naukowej przez spotkania szkoleniowe dla przedstawicieli instytucji publicznych, tzw. *Arctic officers*, badaczy z Polskiego Konsorcjum Polarne, jak również młodych badaczy m.in. ze Stowarzyszenia Młodych Badaczy Polarnych na Progu Kariery (Association of Polar Early Career Scientists) Polska; tematyka takich wspólnych szkoleń dotyczyłaby poszerzania wiedzy nt. specyfiki funkcjonowania RA i jej organów, możliwości udziału w międzynarodowych projektach badawczych, doskonalenia umiejętności prezentacji i komunikacji); (D)
- 5) wypracowania przez MNiSW i Min. Środowiska w porozumieniu z PKPol zasad finansowania krajowych projektów ukierunkowanych na stały monitoring środowi-

- skowy w Arktyce oraz zasad udziału i finansowania polskich instytucji w międzynarodowych projektach w zakresie monitoringu³; (P)
- 6) wsparcia dyplomatycznego, informacyjnego i finansowego konsorcjów polskich uczelni i przedsiębiorstw w podejmowaniu współpracy badawczo-rozwojowej z partnerami z krajów arktycznych i unijnych, w tym, przede wszystkim, udziału we wspólnych projektach realizowanych w ramach unijnego programu „Horyzont 2020” (wsparcie aktywnego udziału Polskiego Konsorcjum Polarnego w Europejskim Konsorcjum Polarnym); (P).
 - 7) intensyfikację współpracy MSZ, Komitetu Badań Polarnych PAN i Polskiego Konsorcjum Polarnego na rzecz promocji polskich badań, ich wyników (poszczególnych publikacji czy też periodyków) i potencjału współpracy naukowej (na przykład podczas konferencji typu Arctic Circle, dzięki prowadzeniu Polskiego Portalu Arktycznego oraz przy okazji spotkań bilateralnych); (P)
 - 8) zapewnienie stałego uczestnictwa polskiego przedstawiciela w dalszych pracach Grupy Zadaniowej ds. Współpracy Naukowej RA i włączenie się w dyskusję w roli promotora interesów państw obserwatorów w tym zakresie (po uprzednim ich skonsultowaniu, np. podczas spotkań formatu warszawskiego). (P)

WSPÓŁPRACA GOSPODARCZA ZWIĄZANA Z REGIONEM ARKTYKI MOŻE ZOSTAĆ ROZWIĘTA ZA POMOCĄ

- 1) starannego przygotowania i kompetentnego wdrożenia inicjatywy Ministerstwa Gospodarki *GoArctic* (ogłoszonej w XI 2014) na podstawie bliskiej, skoordynowanej współpracy MSZ (szczególnie placówek zagranicznych), MG (PAIiIZ) oraz polskich przedsiębiorstw (także z sektora MŚP) przez
 - 1.1) zidentyfikowanie potencjału polskich przedsiębiorstw (branże, firmy, projekty) w odniesieniu do potrzeb regionu arktycznego (P):
 - 1.1.1) stworzenie bazy danych nt. polskich podmiotów gospodarczych aktywnych na obszarach arktycznych już obecnie oraz potencjalnie w przyszłości;
 - 1.1.2) identyfikację regionów i sektorów o najwyższym potencjale kooperacji z udziałem polskich firm (przemysł wydobywczy, produkcja maszyn górniczych, sektor energetyczny, sektor rybolówczy, przemysł stoczniowy, turystyka);
 - 1.2) rozwijanie możliwości współpracy gospodarczej (D) przez
 - 1.2.1) pogłębione kontakty polskich instytucji odpowiedzialnych za współpracę gospodarczą z ich odpowiednikami w państwach arktycznych oraz organizacjami polonijnymi, forami współpracy gospodarczej oraz polskimi firmami w regionie;
 - 1.2.2) aktywne poszukiwanie partnerów zagranicznych (np. kontakty z izbami handlowymi i gospodarczymi w państwach arktycznych oraz ich przedstawicielstwami w Polsce;

³ Monitoring nie jest tym samym, co projekty badawcze.

- 1.2.3) aktywne poszukiwanie ofert współpracy w ramach programów unijnych, organizacji regionalnych (Arctic Economic Council) i subregionalnych (Rada Nordycka, Rada Państw Morza Bałtyckiego, Euro-Arktyczna Rada Morza Barentsa); promocję polskich firm podczas forów gospodarczych i targów organizowanych w regionie Arktyki (np. Fennoscandian Exploration and Mining lub Arctic Business Forum); stworzenie bazy informacji oraz ośrodka doradztwa dla polskich aktorów gospodarczych na temat możliwości działalności w regionie arktycznym;
- 1.2.4) promocję polskiej gospodarki w państwach arktycznych, przy zaangażowaniu organizacji polonijnych, istniejących forów współpracy gospodarczej oraz polskich firm w regionie;
- 2) wypracowania, w dłuższym okresie, zbioru porad i wskazówek dla polskich aktorów publicznych i prywatnych prowadzących aktywność w regionie Arktyki odnośnie przestrzegania wysokich standardów środowiskowych i społecznych; (D)
- 3) zaproszenia – w dalszej perspektywie czasowej – podmiotów gospodarczych z państw-obszerników na spotkania w ramach formatu warszawskiego. (D)

PARTNERSKIE RELACJE Z AKTORAMI SPOŁECZNYMI W ARKTYCE MOGĄ ZOSTAĆ OSIĄGNIĘTA ZA POMOCĄ

- 1) nawiązanie kontaktów w organizacjami ludów rdzennych i ustalenie możliwości kooperacji; (D):
 - w zakresie pól współdziałania w Radzie Arktycznej (w tym np. koordynacja działań z innymi obserwatorami w Radzie Arktycznej);
 - na rzecz ograniczenia negatywnych następstw zmian klimatycznych (np. wykorzystywanie wyników polskich badań naukowych do wspierania działań adaptacyjnych, edukacji dzieci i dorosłych w Polsce i Europie – projekty edukacyjne na wzór EDUSCIENCE – a także wsparcie międzynarodowej aktywności organizacji rdzennych, np. w ONZ);
- 2) poszerzenie współpracy z organizacjami polonijnymi w krajach arktycznych, szczególnie wśród nowych fal imigracji i wykorzystanie potencjału polskich imigrantów, w tym eksponowanie w ramach dyplomacji publicznej wkładu polskich imigrantów w rozwój gospodarczo-społeczny państw arktycznych i regionów arktycznych (działania promocyjne, budowanie sieci kontaktów, wspólne projekty w dziedzinach pozaekonomicznych, wymiany młodzieży, festiwale, programy edukacyjne, szkoleniowe, publikacje, filmy, etc.); (P)
- 3) bardziej aktywną promocję polskiej kultury w państwach arktycznych, szczególnie w regionach o silniejszej obecności polskich imigrantów lub aktorów gospodarczych. (D)

AKTYWNOŚĆ NA ARENIE MIĘDZYNARODOWEJ MOŻE ZOSTAĆ ROZWINIĘTA ZA POMOCĄ

- 1) powiązania na poziomie koncepcyjnym polskiej polityki arktycznej z innymi wymiarami, obszarami polskiej polityki zagranicznej (odniesienia w dokumentach strategicznych czy w *exposé* ministra SZ w Sejmie); (P)
- 2) wyraźnego prezentowanie na arenie międzynarodowej polskiej polityki arktycznej; (D)
- 3) włączania – tam gdzie ma to znaczenie – kwestii arktycznych w proces przygotowania polskich stanowisk w negocjacjach międzynarodowych, których wyniki mają znaczenie dla Arktyki, szczególnie w kwestiach ochrony środowiska i transportu morskiego, zarówno na poziomie unijnym, jak i globalnym; (D)
- 4) zwiększenia zaangażowania polskich przedstawicieli w prace prowadzone przez różne organizacje międzynarodowe w odniesieniu do regionu Arktyki; dotyczy to również polskich posłów obecnych w międzynarodowych instytucjach parlamentarnych oraz w Parlamencie Europejskim; (P)
- 5) promocji i popierania tych inicjatyw lub działań organizacji międzynarodowych, które są zbieżne z zasadami i celami polskiej polityki arktycznej. (P)

STRESZCZENIE

Wobec wielowymiarowych zmian, w tym geopolitycznych oraz klimatycznych, zachodzących w Arktyce, dotychczasowe zaangażowanie Polski w tym regionie (sięgające lat 30. XX wieku) warto przededefiniować i rozwinąć. Polska nie ma na chwilę obecną żywotnych i bezpośrednich interesów politycznych oraz gospodarczych w Arktyce, jednak jej wielowymiarowa aktywność we współpracy międzynarodowej dotyczącej tego regionu może stanowić czynnik wspierający bezpieczeństwo państwa oraz umacniać międzynarodową pozycję, szczególnie w wymiarze unijnym, europejskim oraz transatlantyckim. Podstawą zaangażowania w regionie powinna stać się jasno sformułowana polityka arktyczna. Opracowanie to jest autorską propozycją rekomendacji dotyczących kształtu i treści polskiej polityki arktycznej: jej zasad/fundamentów, wizji, interesów, celów oraz narzędzi. Opiera się na wnioskach płynących z: (1) wieloaspektowej analizy zmian zachodzących w regionie Arktyki na przestrzeni ostatniej dekady oraz ich implikacji w obszarach istotnych z polskiego punktu widzenia, (2) scenariuszy rozwoju sytuacji w perspektywie 2030 roku, (3) oceny potencjału i możliwości naszego państwa w zakresie jego dalszego zaangażowania w tym regionie. Przedstawiono tu główne wnioski z trzech części opracowania oraz priorytetowe zadania, których realizacja jest bardzo istotna dla powstania i rozwoju polskiej polityki arktycznej.

Zmieniająca się Arktyka: co zachodzi w regionie, nie zostaje w regionie

Arktyka, przez stulecia znajdująca się na peryferiach stosunków międzynarodowych, od ponad dekady jest obiektem rosnącego zainteresowania społeczności międzynarodowej. Wśród przyczyn tej bezprecedensowej sytuacji wskazać należy przede wszystkim wielorakie następstwa zmian klimatycznych oraz perspektywy rozwoju gospodarczego regionu o globalnym znaczeniu ekonomicznym i geopolitycznym. Dokładniejsza analiza, pozostająca w opozycji do na ogół sensacyjnych doniesień medialnych, wskazuje, iż: (1) region arktyczny jest integralną częścią ekologicznego, politycznego i ekonomicznego środowiska międzynarodowego, i nie powinien być rozważany w oderwaniu od przemian globalnych; (2) zmiany klimatyczne nie są głównym czynnikiem warunkującym gospodarczo-społeczne przemiany w Arktyce, chociaż przyczyniają się do międzynarodowego zainteresowania regionem; (3) światowe zapotrzebowanie na arktyczne surowce jest ważne dla kondycji i perspektyw rybołówstwa, transportu morskiego i przemysłu wydobywczego w regionie, jednak międzynarodowe zainteresowanie aktualnie jeszcze nie przekłada się na spodziewaną olbrzymią ekspansję aktywności gospodarczej w regionie. Polska jako jeden z aktorów arktycznych nie może pozostać obojętna na przemiany zachodzące w Arktyce, nie tylko ze względu na częściową współodpowiedzialność za nie, ale także z uwagi na konsekwencje, których sama będzie coraz silniej doświadczać.

Polska obecność w Arktyce: żeby wygrać, trzeba grać

Zaangażowanie Polski w Arktyce bazuje na wieloletniej tradycji polskich badań w regionie oraz jak dotąd umiarkowanym zaangażowaniu dyplomatycznym we współpracę międzynarodową dotyczącą regionu. Aktywność badawcza kilkunastu polskich ośrodków naukowych, szczególnie w europejskiej części Arktyki (na co Polska wydaje rocznie ok. 2 mln euro), wchodzi aktualnie w nowy etap rozwoju, charakteryzujący się większą koordynacją działań (podejmowanych w ramach Komitetu Badań Polarnych Polskiej Akademii Nauk i Polskiego Konsorcjum Polarnego) i większym zaangażowaniem w projekty międzynarodowe. Polska, będąca stroną Traktatu Svalbardzkiego (od roku 1931) oraz obserwatorem w Radzie Arktycznej (od roku

1996), dysponuje argumentami prawnomiędzynarodowymi oraz politycznymi na rzecz rozwoju swojego zaangażowania w Arktyce. Dobrym przykładem jest tu organizacja przez polskie MSZ spotkań przedstawicieli państw obserwatorów Rady Arktycznej wraz z jej prezydencją w tzw. formacie warszawskim (*Warsaw Format Meetings*). Ze względu na zachodzące w regionie zmiany, arktyczne zaangażowanie Polski należy uporządkować, a także chronić przed utratą już osiągniętej pozycji, istniejącego potencjału i środków już zainwestowanych w polską obecność w regionie. Zdecydowanie warto także tę działalność zmodernizować oraz produktywnie rozwinąć, co może przysłużyć się interesom Polski oraz wzmocnieniu jej pozycji międzynarodowej. Jednym z warunków efektywnego wykorzystania szans jest opracowanie dokumentu pt. „Polityka arktyczna Rzeczypospolitej Polskiej”

POLSKA AKTYWNOŚĆ W ARKTYCE – W CO I JAK WARTO INWESTOWAĆ?

Zarządzanie Arktyką: akcje Rady Arktycznej idą w górę

Arktyczna współpraca regionalna i jej instytucje stanowią unikalny przykład stosunkowo efektywnego i elastycznego zarządzania regionalnego. System ten – oparty na komponentach prawnym (UNCLOS) i politycznym (Radzie Arktycznej – RA), funkcjonuje na różnych poziomach relacji międzynarodowych – począwszy od globalnego po subregionalny i bilateralny. W ostatnich latach zakres współpracy regionalnej istotnie się rozwinął, a jej poziom polityczny osiągnął wyższy pułap, co dobrze widać zwłaszcza na przykładzie funkcjonowania Rady Arktycznej, która stopniowo wzmacniając swą strukturę zyskuje coraz więcej cech organizacji międzynarodowej. Jednocześnie można dostrzec, iż atmosfera współpracy międzyrządowej w regionie zależna jest także od rozwoju sytuacji międzynarodowej poza regionem. Z polskiego punktu widzenia, najistotniejszą kwestią jest aktywne zaangażowanie w instytucjach współpracy regionalnej, wśród których największe znaczenie ma Rada Arktyczna. Inicjatywy podejmowane na jej forum już pozwoliły Polsce na zbudowanie dość silnej pozycji wśród obserwatorów przy Radzie. Niemniej jednak, brak merytorycznego zaangażowania w statutowe prace RA na poziomie roboczym może osłabić ten status, zwłaszcza na tle spodziewanego zaangażowania nowych obserwatorów.

Międzynarodowa współpraca i dyplomacja naukowa: małe ryzyko, duże zyski

Współpraca naukowa w Arktyce to nie tylko jedna z najlepiej rozwiniętych form kooperacji międzynarodowej w regionie, ale też fundament współpracy politycznej, przybierającej formę tzw. dyplomacji naukowej, szczególnie tej prowadzonej na poziomie grup roboczych Rady Arktycznej. Najszerzą, a zarazem najważniejszą platformą współpracy naukowej w Arktyce jest Międzynarodowy Komitet Badań Arktyki (IASC). Ważne zadania realizowane są również w ramach prac Sustaining Arctic Observing Networks (SAON), Europejskiej Rady Polarnej, Svalbard Science Forum czy też aktualnie rozwijanego Europejskiego Konsorcjum Polarnego. Polska ma swych przedstawicieli we wszystkich tych organizacjach i forach. Uwzględniając dotychczasowe zaangażowanie we współpracę badawczą, zgromadzony już potencjał ludzki oraz materialny w tym zakresie, jak też nowe inicjatywy w środowisku polarnym w kraju oraz Europie, należy uznać, iż w nadchodzących latach działalność naukowa wciąż będzie najbardziej rozwiniętą formą polskiej aktywności w Arktyce. Jest to obiecująca perspektywa, gdyż polskie badania w Arktyce stanowią nie tylko wizytówkę Polski, lecz także legitymizują jej obecność w Radzie Arktycznej i stanowią „bilet wstępu” do regionu. W takiej sytuacji nie tylko wsparcie i ochrona polskiej aktywności naukowej przynajmniej na jej obecnym poziomie, ale także zdys-

kontowanie płynących z niej szans i możliwości stanowić powinny jeden z pierwszoplanowych elementów polskiej polityki arktycznej.

Zmiany klimatyczne i ochrona środowiska arktycznego: spore niepewności, jeszcze większe wyzwania

Źródła wielu arktycznych problemów środowiskowych znajdują się przeważnie poza regionem. Zmiany klimatyczne postrzega się jako główny czynnik wpływający w dłuższym okresie na stan środowiska arktycznego. Ponadto, trwale zanieczyszczenia organiczne, tlenki siarki i azotu oraz rtęć docierają do Arktyki z uprzemysłowionych obszarów położonych na południe od koła podbiegunowego. Kwestie te są przedmiotem międzynarodowych konwencji i procesów negocjacyjnych. Wiele uwagi poświęca im także Rada Arktyczna, gdzie wkład obserwatorów – odpowiedzialnych za znaczącą część emisji zanieczyszczeń – mógłby być postrzegany jako szczególnie wartościowy. Polska ma wpływ na stan arktycznego środowiska naturalnego jako znaczący, chociażby ze względu na swoją wielkość, emitent zanieczyszczeń w kontekście europejskim. Dlatego też Polska powinna być aktywnym uczestnikiem prac Rady Arktycznej w takich kwestiach, jak klimat i zanieczyszczenia długiego zasięgu, a także powinna włączać tematykę arktyczną w proces kształtowania polskich stanowisk artykułowanych na różnych forach międzynarodowych. Co więcej, należy w ramach dyplomacji publicznej odnośnie Arktyki także podkreślać znaczące osiągnięcia Polski w redukcji emisji tak gazów cieplarnianych, jak i zanieczyszczeń dalekiego zasięgu na przestrzeni ostatnich 20 lat. Na postrzeganie Polski jako partnera odpowiedzialnego i zaangażowanego będą miały wpływ: 1) istotny wkład polskiej nauki w poszerzanie wiedzy o zmianach środowiskowych (promocja tego wkładu), 2) przestrzeganie wysokich standardów środowiskowych przez polskie podmioty gospodarcze działające na Północy.

Rozwój społeczno-gospodarczy Arktyki: kto szuka, ten zarabia

Do charakterystycznych cech, a zarazem też typowych wyzwań regionów północnych należą: mała gęstość zaludnienia i znaczące odległości, ograniczona dostępność transportowa, zależność regionów od wsparcia budżetów centralnych, bazowanie rozwoju na surowcowych działach gospodarki, dynamiczna ekspansja niektórych ośrodków miejskich, a także obecność ludów rdzennych i wynikające z tego ich prawa. Polska powinna być zainteresowana rozwojem społeczno-gospodarczym regionów arktycznych ze względu na obecność tam polskich imigrantów oraz dobre perspektywy działalności polskich przedsiębiorstw w regionie. Ponadto, od aktorów niearktycznych oczekuje się wykazania wrażliwości na kwestie społeczne. Regiony arktyczne są zróżnicowane pod względem rozwoju i tendencji społeczno-gospodarczych. Dlatego też przy ocenie perspektyw polskiej obecności w regionie należy każdą jego część analizować indywidualnie i koncentrować działania na najbardziej obiecujących obszarach (Północna Norwegia, Islandia i Grenlandia) i sektorach (okołógórnicznym, budownictwa, inżynieryjnym, informatycznym, eksportowym, współpracy badawczo-rozwojowej). W regionie zwiększa się rola imigrantów, a zatem istnieje potrzeba analizy i podnoszenia w ramach dyplomacji publicznej wkładu polskich imigrantów w rozwój regionu. Działania dyplomatyczne i strategiczne (np. program *GoArctic*) powinny być podejmowane przy wykorzystaniu istniejących struktur współpracy handlowo-gospodarczej, promocji gospodarczej i kulturalnej, a także długoterminowej współpracy z partnerami lokalnymi.

Surowce energetyczne i nieenergetyczne: ruletka dla wytrwałych

Regiony arktyczne zawierają znaczące zasoby surowców energetycznych (ropa i gaz) oraz nieenergetycznych (m.in., żelazo, nikiel, złoto, cynk, minerały ziem rzadkich – REE), a potencjał nowych odkryć ocenia się jako duży. Każdy subregion i każdy surowiec wymagają odrębnej analizy. Zmiany klimatu bezpośrednio wpływają na działalność wydobywczą, ale odgrywają drugorzędną rolę w porównaniu z cenami surowców na światowych rynkach, szczególnie z tego powodu, że często działalność wydobywczą w Arktyce wiąże się z wysokimi kosztami i znaczącym poziomem ryzyka środowiskowego. Istotną rolę w powodzeniu projektów odgrywają także decyzje polityczne, regulacje prawne oraz lokalne uwarunkowania społeczno-gospodarcze, jako że projekty wydobywcze często postrzegane są jako kontrowersyjne. Wiele państw w ostatnich latach znowelizowało otoczenie prawne przemysłu wydobywczego oraz wdraża projekty mające wspierać środowiskowo i społecznie odpowiedzialne wydobycie surowców. Polskie przedsiębiorstwa naftowe oraz KGHM prowadzą eksplorację na Morzu Barentsa i na Grenlandii. Szczególną uwagę należy jednak zwrócić na perspektywy funkcjonowania polskich przedsiębiorstw dostarczających urządzeń oraz działających jako podwykonawcy. Polskie uczelnie już mają silne podstawy do współpracy przy projektach badawczo-rozwojowych wspólnie z partnerami z regionów arktycznych.

Transport morski i przemysł stoczniowy: zwiększające się możliwości, stale trudności

Wraz z topnieniem arktycznej pokrywy lodowej otwierają się nowe możliwości dla żeglugi i transportu morskiego w Arktyce. Zwiększenie się ruchu statków w ostatnich latach było tam umiarkowane. Różne studia i opracowania (m. in. raport AMSA z 2009 roku) przewidują, że w perspektywie średniookresowej będzie on miał charakter przede wszystkim docelowy (do i z Arktyki). Niemniej jednak, potencjał rozwoju krótszych dróg morskich między głównymi centrami handlowymi świata stanowi jeden z podstawowych czynników wpływających na działania państw i współpracę międzynarodową w regionie. Bardzo ważne znaczenie dla współpracy w Arktyce mają działania podejmowane na rzecz implementacji wypracowanych w ramach RA rekomendacji dotyczących żeglugi i ochrony środowiska morskiego, a także na rzecz przyjęcia wiążącego Kodeksu Polarnego w Międzynarodowej Organizacji Morskiej. Celem tego ostatniego jest, między innymi, poprawa bezpieczeństwa żeglugi w Arktyce przez dopuszczenie do niej odpowiednich kategorii statków. Rozwój sytuacji w tym względzie może mieć istotne znaczenie dla Polski jako jednego z liderów budowy statków przeznaczonych do eksploatacji w trudnych warunkach arktycznych. Natomiast rola Polski jako ważnego miejsca przeladunkowego i docelowego na Morzu Bałtyckim warta jest rozpatrzenia z uwagi na nasilenie się morskiego ruchu tranzytowego między Europą i Azją. W kontekście tym rozważono także potencjał polskich armatorów, którzy mają już pewne doświadczenia w żegludze arktycznej.

Rybolówstwo: nie pazerność, a przezorność i działania skrojone na miarę

Rybolówstwo stanowi jedną z głównych dziedzin gospodarki w Arktyce, rozwijaną szczególnie w obrębie mórz przybrzeżnych Oceanu Arktycznego, mniej zaś w jego części środkowej. Z prawnego punktu widzenia wody te można podzielić na morza pełne (otwarte) oraz obszary podlegające jurysdykcji państw nadbrzeżnych w ramach wyłącznych stref ekonomicznych – w zależności od ich statusu mają zastosowanie odmienne regulacje prawne. Na obecną chwilę nie przewiduje się znaczącej ekspansji rybolówstwa w obrębie środkowego Oceanu Arktycznego do roku 2030, natomiast istotne jest zabezpieczenie polskich interesów na wodach północnych, gdzie Polska posiada historyczną bazę połowową, przede wszystkim na Morzu Barentsa.

Z uwagi na wspólną politykę rybołówstwa, areną tych działań jest Unia Europejska. Polska powinna tu zwracać uwagę także na możliwości rozwoju rybołówstwa na wodach arktycznych. Mimo olbrzymiej redukcji polskiej floty dalekomorskiej w ostatnich latach, ma ona wciąż potencjał rozwojowy – w tej perspektywie warto patrzeć na rybołówstwo w Arktyce. Jednocześnie ze względu na ograniczoną wiedzę na temat regionalnych ekosystemów morskich i zależności występujące między nimi a zmianą klimatu i wpływem człowieka wielką rolę odgrywają w Arktyce zarówno odpowiednie mechanizmy zarządzania, jak zachowanie zasady najwyższej przeczorności.

UE w Arktyce: warto grać razem

Aktywność Unii Europejskiej w Arktyce jest dla Polski znaczącym punktem odniesienia przy kształtowaniu polskiej polityki arktycznej. UE – mająca od dekad wpływ na region przez oddziaływanie środowiskowe, ekonomiczne i pośredni wpływ polityk europejskich na rozwój regionu – rozpoczęła proces formułowania swojej polityki arktycznej od lat 2007–2008. Instytucje europejskie, za względu na problemy w relacjach z partnerami arktycznymi (UE wciąż nie ma formalnego statusu obserwatora w Radzie Arktycznej), poczyniły znaczące wysiłki, by UE była postrzegana jako odpowiedzialny partner mający wiele do zaoferowania aktorom arktycznym. Przeprowadzona „Ocena oddziaływania środowiskowego Unii Europejskiej na Arktykę” czy tworzenie struktur dialogu z arktycznymi ludami rdzennymi są przykładami takich działań. UE jest znaczącą fundatorką badań arktycznych oraz współkreatorką polityki regionalnej na północy Europy, odgrywa też ważną rolę w procesach międzynarodowych mających znaczenia w odniesieniu do tego regionu. Unijna polityka arktyczna jest koordynowana na poziomie urzędników KE i ESDZ, jednak Unii brakuje „ambasadora” odpowiedzialnego za sprawy arktyczne. Polska jest stosunkowo widoczna w unijnej debacie dotyczącej Arktyki, szczególnie na forum Parlamentu Europejskiego, stara się także z zaangażowaniem odnosić do inicjatyw instytucji unijnych podejmowanych na rzecz rozwoju unijnej polityki arktycznej. Kooperacja z UE w zakresie spraw arktycznych stanowić może ważny aspekt polskiej polityki wobec Arktyki.

Europejscy obserwatorzy w Radzie Arktycznej: warto się (od siebie) uczyć

Za czynnik sprzyjający wypracowaniu polskiej polityki arktycznej należy uznać to, iż niektórzy europejscy obserwatorzy w Radzie Arktycznej już przedstawili swoje polityki w tym zakresie (Niemcy, Wielka Brytania) lub uczynią to w najbliższym czasie (Francja). Państwa te mają w Radzie Arktycznej taką samą pozycję, jak Polska, należą do Unii Europejskiej i w dużej mierze ich obecność w Arktyce ma charakter naukowy, choć również polityczny i gospodarczy. Już samo zaangażowanie w przygotowanie dokumentu określającego politykę arktyczną danego kraju stwarza przestrzeń do współpracy między resortami i umożliwia włączenie w dyskusję o polityce arktycznej szerokiego grona instytucji oraz podmiotów zainteresowanych regionem w środowisku wewnątrz krajowym. Ponadto, warto dążyć do wypracowania wspólnego z innymi państwami unijnymi stanowiska w podejściu do Arktyki, jak również w podejmowaniu decyzji brać pod uwagę czynnik dobrych praktyk oraz relacji arktycznych i także pod tym kątem rozpatrywać podejmowane działania. Wreszcie, wobec szybko postępujących zmian w regionie, rosnącej aktywności tzw. starych państw-obserwatorów przy RA, włączeniu do tego grona szeregu państw azjatyckich, jak również przewidzianego na 2017 rok kolejnego obowiązkowego przeglądu zaangażowania obserwatorów w Arktyce, warto już teraz podjąć działania celem wypracowania wytycznych polskiej polityki arktycznej.

Priorytetowe działania na rzecz rozwoju polskiej polityki arktycznej

Na podstawie analizy sytuacji w Arktyce i studium pozycji Polski w regionie autorzy opracowali rekomendacje odnoszące się do kształtu i treści polskiej polityki arktycznej. Polityka ta powinna opierać się na odpowiednio dobranych fundamentach, czyli zespole norm prawnomiędzynarodowych oraz tych zasad i zwyczajów przyjętych we wspólnocie arktycznej, które będą wyrażać szacunek Polski wobec mieszkańców regionu i troskę o środowisko naturalne. Decyzja o rozwijaniu polityki powinna być podjęta na podstawie zwięzłe i jasno określonych oczekiwań odnośnie jej rezultatów – czyli wizji aktywnej roli Polski jako partnera Arktyki. Zaangażowanie Polski w Arktyce powinno odpowiadać wielowymiarowym potrzebom oraz aspiracjom państwa, których wyrazem są konkretne interesy polityczne, gospodarcze i społeczne związane z obszarami arktycznymi i zachodzącymi tam procesami. Jako główne cele polityki arktycznej Autorzy proponują: stabilną i silną pozycję Polski w regionie, kooperację wszystkich relewantnych polskich instytucji, rozwój polskich badań arktycznych, współpracę gospodarczą, dobre relacje z aktorami społecznymi w regionie, aktywność międzynarodową i wpływ na politykę UE. Osiąganie wskazanych celów dokonywać się powinno przy zastosowaniu odpowiednio dobranych i we właściwym momencie wykorzystywanych środków, narzędzi oraz działań.

Do działań pierwszoplanowych, które powinny zostać podjęte w najbliższym czasie i które mogą okazać się w najbliższej perspektywie najbardziej efektywne, należą:

- 1) wzmocnienie aktywności Polski w ramach Rady Arktycznej przez
 - 1.1) zapewnienie systematycznego i aktywnego udziału polskich przedstawicieli w pracach grup roboczych,
 - 1.2) kształtowanie roli Polski jako promotora wzmocnionej aktywności i współpracy obserwatorów w RA poprzez rozwijanie spotkań formatu warszawskiego,
 - 1.3) promocję polskiego zaangażowania w Arktyce w formie dyplomacji publicznej realizowanej np. podczas konferencji takich jak *Arctic Circle* oraz w formie kontaktów bilateralnych;
- 2) wspieranie rozwoju zaangażowania polskich naukowców w badania arktyczne poprzez aktywny udział polskich przedstawicieli w pracach Grupy Zadaniowej ds. Współpracy Naukowej (SCTF) Rady Arktycznej i wsparcie rozwoju Polskiego Konsorcjum Polarnego;
- 3) zaplanowanie i wdrożenie – przy udziale polskich i arktycznych aktorów gospodarczych – inicjatywy Ministerstwa Gospodarki *GoArctic*;
- 4) powołanie Międzyresortowego Zespołu ds. Polityki Arktycznej RP odpowiedzialnego za przygotowanie projektu dokumentu określającego zasady polskiej obecności w Arktyce i definiującego jej kierunki oraz strategiczne cele, a także koordynowanie polskiej polityki arktycznej;
- 5) utworzenie polskiego portalu arktycznego służącego wymianie informacji, koordynacji działań oraz promocji aktywnego i wielowymiarowego zaangażowania Polski w regionie.

SUMMARY

THE CHANGING ARCTIC AND POLAND'S PRESENCE IN THE REGION: KEY FACTORS AND PROSPECTS

Given the multidimensional transformation taking place in the Arctic, it is timely to re-define and develop Poland's engagement in the region. Although Poland has neither vital nor direct political and economic interests in the Arctic, the state's multifaceted involvement in international cooperation in that region may improve national security as well as enhance Poland's international standing, especially in the EU, European and transatlantic dimensions. A clearly defined and comprehensive Arctic policy should be the foundation for further Polish engagement in the region. This policy should be determined on the basis of the previous achievements, current potential as well as identification of key rationales and of the areas for future activities.

The authors offer recommendations about the shape and contents of a Polish Arctic policy, its rules/foundations, vision, interests, objectives and instruments. It is based on conclusions stemming from: (1) a comprehensive analysis of changes that have been taking place in the Arctic over the last ten years and their implications for areas that are of interest to Poland, (2) possible scenarios in the 2030 timeframe, and (3) the evaluation of Poland's potential and opportunities with a view to its further engagement in the region.

Below are main findings from the chapters making up the three parts of the study. The final section is concerned with priority tasks, the implementation of which is key to framing and developing Poland's Arctic policy.

The changing Arctic: what happens in the region does not stay in the region

Traditionally, a periphery of international relations, the Arctic has been attracting interest of the international community for over a decade. The reasons for this unprecedented situation are the various implications of climate change, whose economic and geopolitical significance has a global reach. A more thorough analysis, which runs counter to the oftentimes sensational media reports, reveals the following: (1) the Arctic region is an integral part of the ecological, political and economic international environment, and as such should not be divorced from global transformations; (2) transforming Arctic environment and arousing international interest in the region as it may be, the climate change is not the key factor fuelling the region's socio-economic transformation; (3) the worldwide demand for Arctic resources may be crucial for the state and prospects of the region's fisheries, sea transport and extractive industries, but the international interest has not translated yet into the expected expansion of economic activity in the region. Poland, as one of stakeholders in the Arctic, cannot remain indifferent to the ongoing changes in the Arctic, not only because it shares in the responsibility for those changes, but also given their consequences that Poland will increasingly feel.

Polish presence in the Arctic: nothing ventured, nothing gained

Poland's engagement in the Arctic is based on a long-established tradition of Polish research in the area, and a hitherto limited diplomatic involvement in the international cooperation concerning the region. With the annual budget of approx. EUR 2 million and secure funding for the coming years, research activity of a dozen or so Polish scientific centres, especially in the European part of the Arctic, is now entering a new stage of development. Plans envisage more coordination (within the Committee on Polar Research of the Polish Academy

of Sciences, and the Polish Polar Consortium), and stepped-up engagement in international projects. Poland is a party to the Svalbard Treaty (since 1931), and an observer state in the Arctic Council (AC) (since 1996), the primary intergovernmental forum for discussing common Arctic issues among eight circumpolar states.¹ Therefore, Poland has legal and political arguments supporting its engagement in the Arctic. A case in point are the so-called *Warsaw Format Meetings*, which bring together the AC observer states and chairmanship of the Arctic Council, and are organised by the Polish Ministry of Foreign Affairs. In view of the ongoing changes in the region, Polish involvement in the Arctic should be systemised and secured so as not to risk losing the achieved position, the existing potential, and resources already invested in Poland's presence in the region. It should definitely be productively developed to serve Polish interests and enhance Poland's international standing. But to seize the opportunities presenting itself to Poland and Polish players in the region, it is necessary to create an effective coordination mechanism body responsible for drafting a policy document stating principles of Poland's involvement in the region, key priorities and actions needed.

POLISH ACTIVITIES IN THE ARCTIC: WHAT TO INVEST IN AND HOW TO DO IT?

Managing the Arctic: the Arctic Council's shares go up

Arctic regional cooperation and its institutions are a unique example of a relatively efficient and flexible regional management. The system, based on legal (UN Convention on the Law of Sea and other international instruments) and political (notably Arctic Council) components, operates on various levels of international relations, from the global, through the subregional, to the bilateral. The scope and quality of regional cooperation have significantly evolved in recent years, a trend that is particularly visible in the case of Arctic Council, a forum which has gradually reinforced its structure and at present increasingly resembles an international organisation. Although intergovernmental cooperation in the Arctic has been well insulated from negative impacts of international developments outside the region, it cannot be rejected that events in other part of the world may exert/produce some effect in the future. From the Polish standpoint, the key issue is active participation in regional cooperation institutions, the most significant of which is the Arctic Council. The initiatives - launched in connection to AC - like the *Warsaw Format Meetings* - have allowed Poland to build a relatively strong position among the AC observers. Nevertheless, this political achievement could be undermined by a lack of substantive engagement in AC statutory activities on the practical level of working groups. That risk is visible especially when compared with the expected increased involvement and contribution of new Asian observer states.

¹ The Arctic Council (AC) has been established to promote cooperation and coordination among the Arctic states (Canada, Denmark/Greenland, Finland, Iceland, Norway, Russia, Sweden and the United States) on common Arctic issues, in particular environmental protection and sustainable development in the region (with military security being explicitly excluded from the scope of this collaboration). The largely unprecedented feature of the AC has been the involvement of organizations of indigenous peoples recognized as Permanent Participants and having a strong voice in the Council's activities. The observer status in the AC is open to: (1) non-arctic states, (2) intergovernmental and inter-parliamentary organizations, global and regional, (3) non-governmental organizations meeting certain political criteria. Currently there are 32 observers in total.

International cooperation and scientific diplomacy: small risk and big profits

Scientific collaboration in the Arctic is not only one of the best developed forms of international cooperation in the region, but also a cornerstone of political cooperation that takes the form of scientific diplomacy, notably as pursued at the level of Arctic Council working groups. The International Arctic Science Committee (IASC) is the biggest platform of scientific cooperation in the Arctic; important tasks are also carried out by the Sustaining Arctic Observing Networks (SAON), the European Polar Board and the Svalbard Science Forum. Poland has representatives in all these bodies. In the years to come, scientific activity is likely to continue to be Poland's major area of action in the Arctic, judging by the present levels of engagement in research cooperation, the existing human and material capital in this sphere, and new ventures by the polar community both at home and in Europe. Expansion of scientific activities is a promising prospect, as Polish research in the Arctic, apart from being an image-booster, also legitimises Poland's presence in the Arctic Council, and serves as an entry ticket to the region. Under circumstances, the centrepiece of Polish Arctic policy should be to support, safeguard and promote Polish scientific activity (at least at the current level) and to press home the advantage Poland has in this field by translating it into political capital.

Climate change and protection of the Arctic environment: a lot of uncertainties and even more challenges

The origins of many environmental problems facing the Arctic lie outside the region. Climate change is seen as having the crucial impact on the Arctic environment in the long run. Moreover, persistent organic pollutants, sulphur and nitrogen oxides, and mercury from industrial areas south of the Arctic Circle make their way to the Arctic. These issues are subject to international conventions and negotiations. They also receive considerable attention in the Arctic Council, where the contribution of observer states, which are responsible for a substantial part of pollution, could prove particularly valuable. As one of major European polluters, Poland does impact the state of the Arctic environment, and should therefore play an active part in the work of the Arctic Council on climate and long-range pollution, and take Arctic issues into account when formulating Polish positions in relevant international forums. What will influence the perception of Poland as an environmentally responsible partner in the region is the contribution of Polish science to expanding general knowledge about environmental change, as well as the compliance by Polish businesses operating in the North with high environmental standards.

Socio-economic development of the Arctic: seek and ye shall gain

The characteristics and challenges typical of the northern regions include low population density and long distances, limited transport accessibility, regional dependence on national budget funding, raw material-based development, dynamic expansion of some urban centres, and the presence of indigenous peoples equipped with internationally grounded rights frameworks. Poland should be interested in the socio-economic development of the Arctic regions, given the presence of Polish immigrants and the opportunities for Polish enterprises in the region. Moreover, in their engagement in the Arctic non-Arctic players are expected to show sensitivity to northern social issues. The Arctic regions are very diverse in terms of development and socio-economic trends. Prospects for a Polish presence in the region should be assessed on case by case basis, and the focus of actions should be on the most promising areas (Northern Norway, Iceland and Greenland) and sectors (mining, construction, engineering,

ICT, exports, R&D cooperation). With immigrants playing an increasingly prominent role in the region, the contribution of Polish immigrants to the region's development needs to be analysed and highlighted through the means of public diplomacy. The existing trade and economic cooperation, economic and cultural promotion, and long-term cooperation with local partners should be used to support diplomatic and strategic actions (i.e. *GoArctic* programme).

Energy and non-energy resources: a roulette for steadfast players

Arctic regions boast large deposits of energy (oil and gas) and non-energy (iron, nickel, gold, zinc, rare earth elements, to name but a few) resources, and the probability of new discoveries is high. Yet, from the perspective of their exploration, each sub-region and each raw material need to be considered individually. Though climate change does affect extraction, it is a secondary driver to global prices of raw materials, especially as mining in the Arctic often entails high costs and substantial environmental hazards. Political decisions, legal regulations and local socio-economic conditions are also important for to the success of projects, with extraction often being seen as controversial. In recent years many countries have amended their laws governing extractive industries, and implemented projects supporting environmentally and socially sustainable mining. Polish petroleum companies and KGHM are conducting exploration work in the Barents Sea and Greenland. However, next to the biggest firms, special attention should be given to the prospects of Polish equipment suppliers and sub-contractors. Polish universities have a solid base from which to cooperate with partners from Arctic regions on research and development projects relevant for responsible resource extraction.

Sea transport and shipbuilding: increasing opportunities and recurring problems

The melting of ice cover opens up new opportunities for the navigation and maritime transport in the Arctic. The increase in ship traffic has been moderate in recent years. According to different studies (e.g. 2009 AMSA report) it is predominantly destination traffic (to and from the Arctic) that holds the greatest promise for expansion in the medium-term perspective. Nonetheless, the potential to develop shorter sea routes between the world's major trade hubs is one of the basic factors impacting on the actions of countries and international cooperation in the region. Of key importance for cooperation in the Arctic are actions to implement AC recommendations on navigation and marine environment protection, and the adoption of a mandatory Polar Code within the International Maritime Organisation. The purpose of the Code is to improve navigation safety in the Arctic by permitting only specific categories of ships to operate in the region. Further developments here could be significant for Poland as a leading builder of ships suited to the difficult Arctic conditions. On the other hand, it is worth noting Poland's role as a major Baltic transshipment and destination port from the point of view of sea transit between Europe and Asia. In this context, consideration should be given to the potential of Polish ship-owners who have some experience in Arctic navigation.

Fishery: not greed but caution and tailor-made solutions

Fisheries is a major sector of the Arctic economy. The marginal seas of the Arctic Ocean are characterized by high productivity, while fisheries in its central part has been so far scarce. Legally speaking, these waters can be divided into high seas and areas subject to coastal countries' jurisdiction under their exclusive economic zones, with different legal provisions applying to each status. Whilst no expansion of fishing is likely in the central Arctic Ocean until

2030, it is important to secure Polish interests in the Arctic waters, particularly in the Barents Sea. Considering the EU common fisheries policy (CFP), it is chiefly within the EU that relevant actions should be taken. Within CFP framework, Poland also ought to contemplate developing fishing in the waters surrounding Iceland and Greenland. Despite a massive reduction of Polish deep-sea fleet over the last years, there is still development potential to be tapped into. At the same time, given our limited knowledge about regional marine ecosystems and their relationship with climate change and human activity, the right management systems and extreme caution play a crucial role in the Arctic.

The EU in the Arctic: teamwork pays off

The European Union's activity in the Arctic is an important reference point for Poland when formulating an Arctic policy. The EU, which has been directly affecting the region for decades through its environmental and economic footprint, and indirectly through the impact of European policies on development, set about formulating its Arctic policy in 2007/2008. Despite occasionally troubled relations with some Arctic partners (formally, the EU still does not have the Arctic Council observer status), the European institutions have made significant efforts to make sure the EU is viewed as a responsible partner who has much to offer to the Arctic players. Examples of such actions include the assessment of the EU's environmental impact on the Arctic and the dialogue with Arctic indigenous peoples. Moreover, the EU is a major sponsor of Arctic research and supports regional policies in Northern Europe. It also plays an important role in international processes that are relevant for the region. Although the EU's Arctic policy is coordinated by the European Commission and the European External Action Service officials, there is so far no EU "ambassador" responsible for Arctic affairs. The Polish voice is well-heard in the EU debate about the Arctic, especially in the European Parliament. Poland also tries to actively address EU initiatives that aim to take the EU's Arctic policy forward. Cooperation with the EU on Arctic matters could become an important aspect of Polish Arctic policy.

European observers in the Arctic Council: it's good to learn (from one another)

The fact that several observers in the Arctic Council have already presented their Arctic policy documents (Germany, the UK) or will do so in the months ahead (France), should encourage Poland to design its own Arctic policy statement. The above-mentioned countries occupy the same position within the Arctic Council as Poland, they are EU member states, and their presence in the Arctic is predominantly a scientific one, though politics and economy play also an increasing role in their approach towards the region. The example of these countries shows that the process of drafting an Arctic policy creates a space for ministries to get involved and cooperate, and allows a wide range of national institutions and entities that are interested in the region to join the Arctic policy debate. Moreover, in developing Polish Arctic policy it is worth identifying synergies with other EU members on Arctic issues. Poland's policy would benefit from building on others' good practices and experiences in avoiding actions and situations that could adversely affect relations with Arctic countries and in the region. Eventually, in the light of fast-paced changes in the region, the growing activity of the old and new AC observers, and the review of the observers' involvement in the Arctic Council scheduled for 2017, it is high time that steps are taken to draw up a document clearly outlining Poland's Arctic policy, given the time it takes to develop a coherent position.

PRIORITY ACTIONS FOR DEVELOPING POLAND'S ARCTIC POLICY

Based on their analysis of the situation in the Arctic and Poland's position in the region, the authors have developed recommendations for the shape and substance of Poland's Arctic policy.

They suggest that the policy be built on carefully chosen foundations, or a set of international law norms, rules and customs, which have been adopted by the Arctic community and will express Poland's respect for the region's inhabitants and natural environment.

Next, the decision to develop the policy should be made according to succinct and clear expectations as to its outcome, that is, the vision of Poland's active role as the Arctic's partner.

Polish involvement in the Arctic should correspond with the various needs and aspirations of the country, as manifested in specific political, economic and social interests in the Arctic areas and the processes taking place there.

The authors propose the following principal objectives of the Arctic policy: Poland's strong and stable position in the region, cooperation among all relevant Polish institutions, development of Polish Arctic research, economic cooperation, good relations with social actors in the region, international activity, and influence on the EU's policy.

To reach these goals, it is necessary to select the right *means*, instruments, and actions, and to use them at the right moment. Key measures that should be taken in the near future and could turn out to be most effective in the short-term include:

1. to ensure that Poland is more active in the Arctic Council by:
 - a. regular, active and constructive participation of Polish representatives in the AC working groups,
 - b. establishing Poland's role as a promoter of more intense activity and cooperation among AC observers through the development of *Warsaw Format Meetings*,
 - c. promoting Polish engagement in the Arctic by the means of public diplomacy;
2. to support Polish Arctic research, e.g. through active participation in the Arctic Council's Scientific Cooperation Task Force;
3. to formulate and implement *GoArctic* initiative, with the participation of Polish and Arctic economic and social stakeholders;
4. to set up an interministerial body, mechanism or special representative for Poland's Arctic Policy responsible for drafting the rules of Polish presence in the Arctic, its directions and strategic goals, and coordinating the Polish Arctic policy;
5. to launch the Polish Arctic website, which will be used to exchange information, coordinate actions, and promote Poland's active and comprehensive engagement in the region.

INFORMACJE O AUTORACH



Piotr Graczyk jest absolwentem stosunków międzynarodowych na Uniwersytecie Warszawskim, a obecnie pracownikiem naukowym oraz doktorantem UiT The Arctic University of Norway w Tromsø. Jego zainteresowania badawcze obejmują system *governance* w Arktyce, w szczególności Radę Arktyczną, a także norweską politykę w Arktyce oraz zaangażowanie podmiotów niearktycznych w tym regionie. W swoim doktoracie bada wpływ instytucji międzynarodowych na politykę i interesy państw członkowskich analizując w tym kontekście rolę Rady Arktycznej w strukturze zarządzania żeglugą na wodach polarnych. Piotr Graczyk pracował jako asystent polityczny w Sekretariacie Rady Arktycznej w Tromsø i jest często członkiem polskich delegacji na spotkania Rady. Uczestniczy w programie *Fram Centre Research Flagship Programme – Sea ice in the Arctic Ocean, technology and agreements*, jest członkiem *NRF-UArctic Thematic Network on Geopolitics and Security*, a także Zespołu Nauk Społecznych i Historii Polskich Badań Polarnych KBP PAN. Publikował m. in. w *Polar Record*, *The Yearbook of Polar Law*, *Polar Geography* i *Arctic Yearbook*. Stypendysta *Research Council of Norway* (dwukrotnie) oraz Mechanizmu Finansowego EOG (EEA Grants). Za swoją pracę magisterską dotyczącą regionu Arktyki otrzymał w 2010 roku najwyższą nagrodę w konkursie MSZ RP.



Michał Łuszczuk jest adiunktem w Zakładzie Stosunków Międzynarodowych UMCS w Lublinie. Jest członkiem Komitetu Badań Polarnych PAN, a w kadencji 2015–2018 pełni funkcję Sekretarza Naukowego. Jako ekspert wchodzi w skład Grupy Roboczej ds. Polarnych w MSZ RP. W latach 2012–2015 był adiunktem-stażystą Narodowego Centrum Nauki w Katedrze Krajów Europy Północnej UJK w Kielcach, gdzie realizował projekt badawczy na temat ewolucji ról międzynarodowych w Arktyce. Michał Łuszczuk przedstawicielem Polski w *Social & Human Sciences Working Group* w *International Arctic Science Committee*. Od 2012 należy do *Thematic Network on Geopolitics and Security* współtworzonej przez Uniwersytet Arktyczny oraz Northern Research Forum. Jest członkiem *International Arctic Social Studies Association* oraz absolwentem Summer Arctic College (2012). W latach 2013–2014 brał udział w unijnym projekcie *Strategic Assessment of Development of the Arctic*. W 2015 zdobył stypendium Komisji Fulbrighta przeznaczone na pobyt naukowy w *Elliott School of International Affairs* na Uniwersytecie Georga Washingtona. Jego publikacje są dostępne na: <http://umcs.academia.edu/MichalLuszczuk>



Adam Stępień jest pracownikiem naukowym w Centrum Arktycznym przy Uniwersytecie Lapońskim (Arctic Centre, University of Lapland; Arktinen keskus, Lapin yliopisto) w Rovaniemi (Finlandia). Do jego zainteresowań badawczych należą: zagadnienia polityczne i prawne w regionach arktycznych, międzynarodowa współpraca ludów rdzennych, oraz zmiany społeczno-ekonomiczne w Arktyce. Praca magisterska, którą obronił w Instytucie Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, była poświęcona samskim instytucjom etnicznym funkcjonującym ponad granicami państw narodowych. W ostatnich latach Adam Stępień pracował nad kwestiami związanymi z polityką Unii Europejskiej wobec Arktyki, między innymi przez udział w projektach *EU Arctic Footprint and Policy Assessment*, *EU Competencies Affecting the Arctic* i ostatnio *Strategic Assessment of Development of the Arctic*. Praca doktorska przygotowywana przez niego na Wydziale Nauk Społecznych Uniwersytetu Lapońskiego jest poświęcona współpracy rozwojowej między partnerami posiadającymi elementy wspólnej tożsamości i praktykującymi, jako formę pomocy, dzielenie się doświadczeniem i wiedzą. Dodatkowo prowadzi zajęcia z prawa i polityki w Arktyce w ramach programu studiów arktycznych pod egidą Uniwersytetu Arktyki.



Małgorzata Śmieszek jest pracownikiem naukowym w Centrum Arktycznym przy Uniwersytecie Lapońskim (Arctic Centre, University of Lapland) w Rovaniemi (Finlandia). Jej zainteresowania naukowe obejmują kwestie dotyczące systemu zarządzania w Arktyce, roli aktorów niearktycznych w regionie, w tym w szczególności państw europejskich, a także zagadnienia wpływu i wzajemnych zależności między nauką i polityką. Małgorzata Śmieszek jest absolwentką Uniwersytetu Jagiellońskiego, Uniwersytetu Wiedeńskiego oraz College of Europe w Natolinie. Jest także członkiem Zespołu Nauk Społecznych i Historii Polskich Badań Polarnych Komitetu Badań Polarnych PAN oraz stypendystką *International Arctic Science Committee*, zaangażowaną w prace *Social & Human Sciences Working Group*. Ponadto, brała udział w unijnym projekcie *Strategic Assessment of Development of the Arctic*, w ramach którego była jednym z głównych autorów publikacji poświęconej raportom Rady Arktycznej, pt. *Assessments in Policy-Making: Case Studies from the Arctic Council*. W ramach działalności pozaakademickiej prowadziła zajęcia na temat Arktyki na Uniwersytecie Dzieci, jest także członkiem zespołu przygotowującego konferencję *Arctic Observing Summit* w 2016 r. w Fairbanks, Alaska.



Cele i narzędzia polskiej polityki arktycznej to publikacja przygotowana przez zespół młodych badaczy prowadzących badania w ośrodkach akademickich w Polsce, Finlandii oraz Norwegii. Stanowi udaną syntezę wnikliwej analizy naukowej z zakresu współczesnych stosunków międzynarodowych w regionie Arktyki oraz kompleksowych rekomendacji dotyczących kształtu i treści zaangażowania Polski na Dalekiej Północy.

Przedstawiona do recenzji praca ma charakter absolutnie unikatowy oraz niesłychanie oryginalny. [...] Opracowanie można uznać za doskonały punkt wyjścia do dyskusji o kształcie polskiej polityki w odniesieniu do Arktyki. Jednocześnie, z uwagi na wartość podkreślenia erudycję autorów oraz ich dbałość o merytoryczną poprawność opracowania, stanowi ono szczególnie kompendium wiedzy o współczesnej Dalekiej Północy, o zachodzących tam zjawiskach i procesach oraz o logice i dynamice działań podejmowanych przez najważniejszych graczy w tym regionie.

Na podstawie recenzji wydawniczej
prof. zw. dra hab. Krzysztofa Kubiaka

