

Michał Łuszczuk*

Polityka arktyczna Unii Europejskiej *in status nascendi*¹

Obserwowane w ostatnich latach bezprecedensowe w swej skali topnienie pokrywy lodowej wokół bieguna północnego spowodowało znaczący wzrost aktywności międzynarodowej poświęconej temu zjawisku.² Wyjątkowe znaczenie nowej sytuacji geopolitycznej kształtującej się w regionie Arktyki, tak często podkreślane w licznych komentarzach, w dużej mierze kreowane jest również przez wypowiedzi wielu decydentów politycznych oraz działania poszczególnych państw.³ Również Unia Europejska nie jest obojętna wobec zachodzących procesów oraz towarzyszących im wydarzeń. Dokonująca się stopniowo zmiana

* Dr Michał Łuszczuk – Zakład Stosunków Międzynarodowych Wydziału Politologii, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie.

¹ Opracowanie powstało podczas pobytu naukowego w Fridtjof Nansen Institutt, zrealizowanego przy wsparciu Islandii, Liechtensteinu i Norwegii przez dofinansowanie ze środków Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Norweskiego Mechanizmu Finansowego w ramach Funduszu Stypendialnego i Szkoleniowego.

² W artykule przyjęta została najczęściej spotykana interpretacja pojęcia regionu Arktyki, zgodnie z którą jest to obszar znajdujący się na północ od granicy wyznaczonej kołem podbiegunowym (66°30'40" szerokości geograficznej północnej). Termin „Arktyka” będzie stosowany wymiennie z określeniami: region arktyczny, obszary podbiegunowe i Daleka Północ.

³ Przykładami mogą być najnowsze strategie państw arktycznych, np. rosyjska koncepcja z 18.08.2008 *Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу*, wydana 9.01.2009, *National Security Presidential Directive NSPD-66*, poświęcona kierunkom i celom polityki amerykańskiej wobec Arktyki, czy też *Canada's northern strategy: our north, our heritage, our future* z 26.07.2009. Do najsłynniejszych działań natury politycznej należy jednak zapewne rosyjska operacja oflagowania bieguna na dnie Oceanu Arktycznego z 2.08.2007. Warto wskazać również inicjatywy wielostronne, np. wydaną 29.05.2008 przez grupę pięciu państw arktycznych *Deklarację z Ilulissat*.

unijnego podejścia do obszarów arktycznych, co przyznał komisarz UE ds. rybołówstwa i polityki morskiej Joe Borg, stanowi wynik „alarmujących zmian wpływających na klimat Arktyki i w konsekwencji na całą naszą planetę”.⁴

Ponieważ UE uznaje problem zmian klimatycznych za jedno ze swych priorytetowych wyzwań zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i zewnętrznym, nie powinno dziwić, że na przestrzeni ostatnich dwóch lat podjęła wiele działań dotyczących Arktyki. Dowodzą one, że Unia dostrzega znaczenie tego regionu dla własnego bezpieczeństwa oraz interesów i konieczność dokonania gruntownej rewizji swej dotychczasowej aktywności na tym obszarze.⁵ Działania te służą również określeniu stanowiska i planów UE wobec rozwoju sytuacji w Arktyce oraz przedsięwzięć podejmowanych przez innych aktorów, także zainteresowanych tym regionem.

Przez wiele lat najpierw Wspólnoty Europejskie, a następnie UE, nie miały wiele wspólnego z obszarem arktycznym, konsekwencje zmian klimatycznych nabrały niespodziewanej dynamiki stosunkowo niedawno. Biorąc to pod uwagę, można postawić tezę, że dostrzegana obecnie aktywność UE wobec Arktyki to wyraz koniecznej adaptacji, której ważnym elementem jest wypracowanie, głównie na podstawie propozycji instytucji unijnych, kompleksowej, spójnej polityki arktycznej. W tym kontekście należy postawić następujące pytania badawcze:

1. Jaki jest przebieg oraz charakter wewnątrzunijnej debaty na temat nowego podejścia Unii do Arktyki? Wydaje się, że – szczególnie w obliczu znaczącej rangi problemu, braku pewności co do tempa dalszych zmian klimatycznych oraz narastającej presji międzynarodowej – powinna odznaczać się dużym zaangażowaniem i współpracą kluczowych instytucji unijnych, których stanowiska oraz oceny będą zbliżone, a propozycje komplementarne.

⁴ J. Borg, *The Arctic: a matter of concern to us all*, wystąpienie na konferencji pt. „Common concern for the Arctic”, Ilulissat, Grenlandia, 9.09.2008, http://www.europa.eu/rapid/pressReleases_Action.do?reference=SPEECH/08/415&format=PDF&aged=0&language=EN&guiLanguage=en. Do najczęściej przywoływanych w literaturze opracowań na temat zakresu zmian klimatycznych w Arktyce należy sprawozdanie *Arctic Climate Impact Assessment* z 2005 r., wydane przez Cambridge University Press, zamieszczone na stronie <http://www.acia.uaf.edu>. Bardziej aktualne dane zawiera *Impacts of Europe's changing climate: 2008 indicator-based assessment*, Joint EEA-JRC-WHO Report, JRC Reference Report no JRC47756, s. 70–73, http://www.ec.europa.eu/dgs/jrc/downloads/jrc_reference_report_2008_09_climate_change.pdf

⁵ K. Offerdal, *High North energy: myths and realities w: Security Prospects in the High North: geostrategic thaw or freeze?*, eds. S.G. Holtsmark, B.A. Smith-Windsor, Roma 2009, s. 159.

2. W jaki sposób instytucje unijne dokonały interpretacji sytuacji międzynarodowej w regionie arktycznym oraz prezentacji jej znaczenia dla UE? Przyjęte w tym zakresie podejście, podobnie jak ocenę potencjału oraz znaczenia regionu arktycznego dla Unii, można uznać za fundamenty, na których opierać się będzie nie tylko koncepcja, lecz przede wszystkim legitymizacja polityki UE wobec Arktyki. Wytlumaczenie, dlaczego Unia ma się angażować w regionie arktycznym, jest konieczne w celu uzyskania akceptacji i wsparcia państw członkowskich dla jej planów oraz przekonania do tych działań społeczności międzynarodowej. Sposób, w jaki się to osiągnie, będzie miał istotne znaczenie zarówno dla powodzenia przyjętej strategii, jak i dla przyszłej roli UE w Arktyce.

Rozważając istotę dokonującej się zmiany w podejściu UE do Arktyki, a zwłaszcza podejmując próbę odpowiedzi na postawione wyżej pytania, co stanowi cel tego opracowania, należy w pierwszej kolejności zrekonstruować, a następnie wyjaśnić przebieg procesu adaptacji i wytypowane jego komponenty. Przyjęte ramy badawcze sprawiają, że praca składa się z dwóch głównych części: poświęconej procesowi konstruowania unijnej polityki arktycznej oraz dotyczącej analizy treści stanowisk prezentowanych w ramach tego procesu. Podjęte rozważania kończą konkluzje oraz przewidywania dotyczące rozwoju omawianej polityki UE.

Ewolucja koncepcji oraz proces tworzenia polityki arktycznej UE

Próba zbadania przebiegu procesu tworzenia unijnej polityki arktycznej obejmie w pierwszej kolejności zarys ewolucji podejścia UE do obszaru Arktyki, następnie zaś rekonstrukcję oraz analizę wewnątrzunijną debaty poświęconej strategii wobec tego regionu. Za podstawowy przedmiot badań w tym zakresie uznano oficjalne dokumenty instytucji UE.

Region Arktyki przez stosunkowo długi okres znajdował się w zasadzie poza obszarem zainteresowania instytucji WE/UE. Można wskazać w tym kontekście jedynie kilkunastoletni okres obecności Grenlandii w EWG⁶ oraz kilka inicjatyw Brukseli wymierzonych przeciwko typowo arktycznym formom eksploatacji żywych zasobów, takim jak

⁶ Zob. szerzej: T. Brańka, *Status terytorium zamorskiego Wspólnot Europejskich na przykładzie Grenlandii*, „Rocznik Integracji Europejskiej” nr 1/2007, s. 251–265.

polowania na foki, zakładanie sidła czy polowania na wieloryby.⁷ Sytuacja uległa pewnej zmianie w następstwie rozszerzenia UE o Finlandię oraz Szwecję w 1995 r., kiedy Unia została postawiona wobec konieczności zajęcia się problemami północnych krańców nowych państw członkowskich, 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.⁸ 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. W jej ramach pojawiło się nawet tzw. okno arktyczne, projekt, który jednak na przestrzeni lat był stale spychany na margines przez bardziej istotne zadania, takie jak rozwijanie współpracy z Rosją czy wspieranie integracji państw basenu Morza Bałtyckiego.⁹ Można więc ogólnie stwierdzić, że na przełomie XX i XXI w. obszary arktyczne wciąż nie doczekały się specjalnego miejsca w działalności UE. Wiązało się to nie tyle z ich klimatyczną specyfiką, ile raczej z peryferyjnym położeniem, implikującym brak szczególnych interesów UE w tym rejonie lub powodów do zwracania nań uwagi.¹⁰

Sytuacja zaczęła się jednak stopniowo zmieniać, kiedy dostrzeżono, że również działalność UE może mieć wpływ na procesy, które naruszają stan równowagi ekosystemu arktycznego. Unia, rozwijając zatem dziś politykę na rzecz ograniczenia zmian klimatycznych oraz adaptacji

⁷ Zob.: R. Churchill, *EEC fisheries law*, Dordrecht 1987, s. 55; G. Hovelsrud-Broda, *Contemporary seal hunting households: trade bans and subsidies w: At interface. The household and beyond*, eds. D. Small, N. Tannenbaum, Boston 1999, s. 95 i nast.

⁸ A. Airoldi, *The European Union and the Arctic. Policies and actions*, Copenhagen 2008, s. 29 i nast.

⁹ M. Heikkilä, *The Northern dimension*, Helsinki 2006, s. 7 i nast.; S. Husebye, *Implementation of the European Union's northern dimension – The Arctic area w: Proceedings of the First Northern Research Forum North Meets North*, Akureyri and Bestastaðir, 4–6.10.2000, s. 111–118, http://www.nrf.is/images/stories/pdf/reports/north_meets_north_/4th_session_northdim.pdf

¹⁰ K. Offerdal, *EU policies towards the Barents Sea as a future oil and gas region*, Paper prepared for the 48th Annual Convention of the International Studies Association Chicago, 28.02–3.03.2007, http://www.allacademic.com/one/isa/isa07/index.php?cmd=Download+Document&key=unpublished_manuscript&file_index=2&pop_up=true&no_click_key=true&attachment_style=attachment&PHPSESSID=db6f4632fed1be0d6429b659d7bf30fa

do związanych z nimi następstw, zaczęła coraz wyraźniej starać się również i w innych dziedzinach swej aktywności uwzględniać „czynnik arktyczny”. Dostrzec to można w rozwijanej od 2006 r. zintegrowanej polityce morskiej, która – obejmując wszystkie dziedziny działalności morskiej, od rybołówstwa przez transport, turystykę, ochronę środowiska morskiego po badania naukowe – stanowi przykład odpowiedzialnego i zrównoważonego podejścia do wyzwań, jakie pojawiły się m.in. w kontekście „otwierania się” Oceanu Arktycznego. Właśnie w ramach prac nad tą polityką zwrócono uwagę na znaczenie dla Europy zmian klimatycznych zachodzących w regionie Arktyki i zapowiedziano prace Komisji Europejskiej w 2008 r. „dotyczące strategicznych kwestii związanych z Oceanem Arktycznym”.¹¹ W ten sposób rozpoczął się proces poszukiwania nowego, całościowego podejścia UE do Arktyki, które znalazło się w agendzie prac głównych jej instytucji.

Z uwagi na nadzwyczaj istotne i raczej niekwestionowane znaczenie problemu, podkreślaną przez naukowców wysoką nieprzewidywalność tempa dalszych zmian klimatycznych oraz zakresu i charakteru ich konsekwencji, wreszcie ze względu na dostrzegalne napięcie w relacjach międzynarodowych na tle przyszłości Arktyki można założyć, że proces tworzenia strategii UE wobec regionu arktycznego będzie się charakteryzować znacznym zaangażowaniem oraz daleko posuniętą kooperacją uczestniczących w nim podmiotów. Spodziewać się również można, że ich działania będą koordynowane, a oceny oraz propozycje będą się uzupełniać.¹² Weryfikację tych stwierdzeń umożliwią zamieszczone dalej rekonstrukcja i analiza kluczowych dokumentów dotyczących procesu tworzenia polityki arktycznej (zob. tabela 1.).

¹¹ Zielona Księga: W kierunku przyszłej unijnej polityki morskiej: europejska wizja oceanów i mórz, COM(2006) 275, wersja ostateczna, Komunikat Komisji WE, Bruksela, 7.6.2006, s. 15–16, [http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SPLIT_COM:2006:0275\(01\):FIN:PL:PDF](http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SPLIT_COM:2006:0275(01):FIN:PL:PDF); Zintegrowana polityka morska Unii Europejskiej, COM (2007) 575, wersja ostateczna, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Bruksela, 10.10.2007, s. 14, <http://www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0575:FIN:PL:PDF>

¹² Wskazane tezy uwzględniają nie tylko wieloaspektowy przedmiot prac dotyczących podejścia wobec regionu Arktyki (znajdujący się zarówno w I, jak i w II filarze UE), lecz również wymiar proceduralny mechanizmów decyzyjnych obowiązujących na gruncie prawa unijnego.

Tabela 1. Zestawienie głównych elementów procesu tworzenia polityki arktycznej Unii Europejskiej

Lp.	Data	Wydarzenie	Instytucja
1.	14.03.2008	Dokument Wysokiego Przedstawiciela UE ds. WPZiB i Komisji Europejskiej pt. <i>Zmiany klimatu a bezpieczeństwo międzynarodowe</i>	Wysoki Przedstawiciel UE ds. WPZiB, Komisja Europejska
2.	9.10.2008	Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie zarządzania regionem arktycznym	Parlament Europejski
3.	9–11.11.2008	Konferencja ministerialna „Unia Europejska a Arktyka”	Prezydencja UE
4.	20.11.2008	Komunikat Komisji Europejskiej – Unia Europejska a region arktyczny	Komisja Europejska
5.	8.12.2008	Konkluzje Rady w sprawie komunikatu – Unia Europejska a region arktyczny	Rada UE
6.	18.12.2008	Zmiany klimatu a bezpieczeństwo. Zalecenia Wysokiego Przedstawiciela dotyczące działań podejmowanych w związku ze sprawozdaniem Wysokiego Przedstawiciela i Komisji Europejskiej pt. <i>Zmiany klimatu a bezpieczeństwo międzynarodowe</i>	Wysoki Przedstawiciel UE ds. WPZiB
7.	1–2.04.2009	Debata Parlamentu Europejskiego nad projektem rezolucji w sprawie międzynarodowego traktatu na rzecz ochrony Arktyki	Parlament Europejski

Źródło: Opracowanie własne.

**Dokument Wysokiego Przedstawiciela UE
ds. WPZiB i Komisji Europejskiej
pt. *Zmiany klimatu*
*a bezpieczeństwo międzynarodowe***

Pierwszym unijnym dokumentem, w którym wskazano konieczność prac nad polityką arktyczną UE, było sprawozdanie skierowane do Rady Europejskiej przez Wysokiego Przedstawiciela oraz Komisję Europejską. Dokument *Zmiany klimatu a bezpieczeństwo międzynarodowe* (dalej: sprawozdanie) miał na celu zwrócenie uwagi na złożony

charakter i rosnący wpływ zmian klimatycznych na szeroko definiowane bezpieczeństwo międzynarodowe, ze szczególnym uwzględnieniem zagrożeń dla UE.¹³ Podkreślając dynamikę tych zmian oraz rolę, jaką UE może odegrać w przeciwdziałaniu ich następstwom, autorzy dokumentu wskazali kluczowe w ich ocenie zagrożenia, do których zaliczyli:

- 1) konflikty z powodu zasobów,
- 2) szkody gospodarcze oraz zagrożenia dla miast przybrzeżnych i tzw. infrastruktury krytycznej, 3) utratę terytoriów i spory graniczne,
- 4) migracje związane ze zmianami środowiska,
- 5) niestabilność i radykalizację,
- 6) napięcia związane z zaopatrzeniem w energię,
- 7) presję na struktury międzynarodowe (*international governance*).
Jednym z podstawowych założeń autorów było stwierdzenie, że skoro zmiany klimatyczne mają charakter globalny, to przestrzenny zakres oddziaływania zagrożeń przez nie generowanych również jest ogólnosiwiatowy, aczkolwiek w poszczególnych regionach występują w odmiennych kombinacjach, co w omawianym raporcie starano się dość dokładnie opisać.

Choć znaczenie diagnozy przedstawionej w dokumencie ma dużą wartość (jednak nie tyle z uwagi na nieznanne wcześniej fakty, ile raczej ze względu na rangę autorów), to istotniejsze dla prowadzonej tu analizy są zawarte w nim wnioski i zalecenia. Zatem w sprawozdaniu znalazło się, obok powszechnie znanych już zamiarów podtrzymywania przez UE wiodącej roli w promowaniu globalnego bezpieczeństwa związanego ze zmianami klimatu oraz szerokiego zwiększenia zdolności UE do prowadzenia prewencyjnej polityki bezpieczeństwa, również wezwanie do „*opracowania unijnej polityki dotyczącej Arktyki*”.¹⁴ Opracowanie Wysokiego Przedstawiciela oraz Komisji Europejskiej zostało bez zastrzeżeń przyjęte przez Radę Europejską, która jednocześnie zwróciła się o dalsze zalecenia.¹⁵

¹³ *Zmiany klimatu a bezpieczeństwo międzynarodowe. Dokument Wysokiego Przedstawiciela oraz Komisji Europejskiej skierowany do Rady Europejskiej S113/08, 14.03.2008*, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/PL/reports/99405.pdf

¹⁴ *Ibidem*, s. 11.

¹⁵ *Presidency Conclusions, Brussels European Council 13/14 March 2008, 7652/1/08 Rev 1*, Council of The European Union Brussels, 20.05.2008, s. 14, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/99410.pdf

Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie zarządzania regionem arktycznym

W reakcji na ogłoszenie przedstawionego wyżej dokumentu aktywną postawą wykazał się Parlament Europejski.¹⁶ Na początku września 2008 r. deputowani Przymierza Liberałów i Demokratów na rzecz Europy (ALDE) przedstawili interpelację, w której zwrócili się do Komisji Europejskiej z pytaniami dotyczącymi: (1) poprawy koordynacji polityk unijnych prowadzonych dotychczas w dziedzinach związanych z obszarami arktycznymi, (2) oceny efektywności działających obecnie w regionie Arktyki struktur zarządzania, (3) perspektyw stworzenia polityki arktycznej UE.¹⁷

Zagadnienia te stały się przedmiotem debaty zakończonej przyjęciem przez PE Wspólnego projektu rezolucji w sprawie zarządzania regionem arktycznym (dalej: rezolucja).¹⁸ Zapewniono w nim, że PE ma świadomość znaczenia i potencjału Arktyki oraz jej problemów, a także, co istotne, zwrócono się do KE, aby w prowadzonych pracach nad „*podwalinami pod znaczącą politykę UE wobec Arktyki*” uwzględniła ważne w ocenie PE kwestie, w tym postulat ubiegania się przez UE o status obserwatora w Radzie Arktycznej.¹⁹

¹⁶ Działania PE zostały zainicjowane przez deputowanych należących do grupy Przymierza Liberałów i Demokratów na rzecz Europy (ALDE), którzy w maju 2008 r. zorganizowali seminarium na temat perspektyw zarządzania Arktyką (*Arctic governance*). Stało się ono dla deputowanych okazją do wysłuchania opinii ekspertów i poznania problematyki arktycznej. W spotkaniu wzięli udział m.in. minister spraw zagranicznych Norwegii J.G. Støre, norweski ekspert przy Europejskiej Agencji Środowiska G. Sander oraz specjalista od spraw systemu zarządzania Arktyką prof. O. Young z Bren School of Environmental Science and Management, Santa Barbara, USA. Zob.: ALDE Seminar „Arctic Governance in a global world: is it time for an Arctic Charter?”, 7.05.2008, [http://www.alde.eu/index.php?id=42&no_cache=1&tx_ttnews\[tt_news\]=9348](http://www.alde.eu/index.php?id=42&no_cache=1&tx_ttnews[tt_news]=9348)

¹⁷ Pytanie ustne, wymagające debaty zgodnie z art. 108 regulaminu, skierowane przez: D. Wallis, B.I. Reava oraz J. Lebech w imieniu grupy politycznej ALDE do Komisji, O-0084/08 (B6-0467/2008), Interpelacje 4.09.2008, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=OQ&reference=O-2008-0084&language=PL>

¹⁸ Protokół z posiedzenia PE z 8.10.2008 r., pkt 25. Zarządzanie regionem arktycznym w globalnym świecie (debata), PV 08/10/2008 – 25, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=PV&reference=20081008&secondRef=ITEM-25&language=PL&ring=O-2008-0084>; Debata: Zarządzanie regionem arktycznym w globalnym świecie, 8.10.2008, CRE 08/10/2008 – 25, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=CRE&reference=20081008&secondRef=ITEM-025&language=PL&ring=O-2008-0084>

¹⁹ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 9.10.2008 r. w sprawie zarządzania regionem arktycznym, P6_TA-PROV(2008)0474, [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/ta/p6_ta-prov\(2008\)0474/_P6_TA-PROV\(2008\)0474_pl.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/ta/p6_ta-prov(2008)0474/_P6_TA-PROV(2008)0474_pl.pdf)

W rezolucji wśród przesłanek decydujących o jej zawartości wskazano m.in. wnioski zamieszczone w dokumencie Wysokiego Przedstawiciela i KE, jednak nie odniesiono się do ich treści bardziej szczegółowo. Problematyka arktyczna powróciła na forum PE dopiero na wiosnę 2009 r.

Komunikat Komisji Europejskiej – Unia Europejska a region arktyczny

Za najważniejsze wydarzenie w procesie tworzenia koncepcji unijnej polityki arktycznej należy uznać ogłoszenie przez Komisję Europejską Komunikatu do Rady UE oraz Parlamentu Europejskiego pod dość zwięzłym tytułem: Unia Europejska a region arktyczny (dalej: komunikat).²⁰ Dokument został przedstawiony 20 listopada 2008 r., po mniej więcej rocznych pracach, w tym, co warto podkreślić, po nieformalnych konsultacjach z państwami arktycznymi oraz z pełniącą wówczas prezydencję Francją.²¹

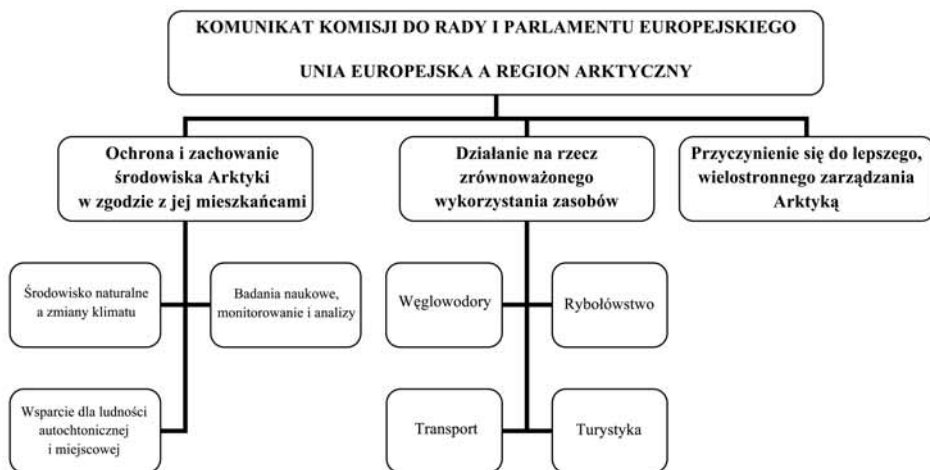
Komunikat liczy 14 stron i składa się z pięciu rozdziałów. W części pierwszej, stanowiącej wprowadzenie, zaledwie w kilku zdaniach opisana została obecna sytuacja obszarów arktycznych i wynikające z niej dla UE konsekwencje. Wyjaśniono również, że źródłem inspiracji do opracowania dokumentu było wezwanie Wysokiego Przedstawiciela i Komisji Europejskiej z marca 2008 r. do „*opracowania wspólnej polityki UE wobec Arktyki*”. Kolejne trzy części zostały poświęcone prezentacji interesów UE oraz działań, które państwa członkowskie i instytucje unijne mogłyby podjąć dla osiągnięcia proponowanych przez KE trzech głównych celów przyszłej polityki arktycznej UE. Wyznaczone cele to: (1) ochrona i zachowanie środowiska Arktyki w zgodzie z jej mieszkańcami, (2) działanie na rzecz zrównoważonego wykorzystania zasobów, (3) przyczynienie się do lepszego, wielostronnego zarządzania Arktyką. Schemat koncepcji polityki arktycznej opracowanej przez Ko-

²⁰ *Unia Europejska a region arktyczny*, KOM(2008) 763, wersja ostateczna, Komunikat Komisji Europejskiej do Rady UE oraz Parlamentu Europejskiego, Bruksela, 20.11.2008, <http://www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0763:FIN:PL:PDF>

²¹ Information Note from the Commission service, General Secretariat, Document Number: 16679/08, 2.12.2008, s.3 (notatka dodana do pisma przewodniego Dyrekcji Generalnej załączonego do Komunikatu Komisji Europejskiej do Rady UE oraz Parlamentu Europejskiego – Unia Europejska a region arktyczny, 16679/08 z 2.12.2008, przesłanego do przedstawicielstw państw członkowskich), <http://www.register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st16/st16679.en08.pdf>

misję Europejską przedstawia wykres 1., a wybrane jej części zostaną poddane analizie w drugiej części artykułu.

Wykres 1. Główne priorytety i obszary działania polityki arktycznej UE in status nascendi, zgodnie z komunikatem Komisji Europejskiej – Unia Europejska a region arktyczny.²²



Komunikat KE kończy się wnioskiem, że przedstawione w nim „sugestie (...) zmierzają do stworzenia podstawy do bardziej szczegółowych przemyśleń” oraz że dokument ten „powinien zaowocować zorganizowanym i skoordynowanym podejściem do kwestii Arktyki”, stanowiącym „pierwszy krok na drodze do polityki arktycznej Unii Europejskiej”.

Konkluzje Rady w sprawie komunikatu – Unia Europejska a region arktyczny

Na posiedzeniu 3 grudnia 2008 r. Komitet Stałych Przedstawicieli uzgodnił projekt konkluzji Rady w sprawie komunikatu Komisji na temat Unii Europejskiej i regionu arktycznego, który został przyjęty przez Radę ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych na posiedzeniu 8 grud-

²² Opracowanie własne na podstawie: Unia Europejska a region arktyczny, COM (2008) 763, wersja ostateczna, Komunikat Komisji Europejskiej do Rady UE oraz Parlamentu Europejskiego, Bruksela, 20.11.2008, <http://www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0763:FIN:PL:PDF>

nia 2008 r.²³ W konkluzjach zaaprobowano treść dokumentu i jednocześnie wyrażono zadowolenie z faktu, że Komisja podjęła decyzję o wystąpieniu o przyznanie statusu stałego obserwatora w Radzie Arktycznej. Rada uznała również, że wnioski dotyczące konkretnych działań proponowanych w komunikacie powinny prowadzić do pogłębionej refleksji i wyraziła zamiar ich analizowania w pierwszej połowie 2009 r. (do czego jednak nie doszło).

Debata Parlamentu Europejskiego nad projektem rezolucji w sprawie międzynarodowego traktatu na rzecz ochrony Arktyki

Na wiosnę 2009 r. Parlament Europejski powrócił do problematyki nowego podejścia UE do obszarów arktycznych. Tym razem skupił uwagę na kwestii reżimu prawnego na obszarze Arktyki.²⁴ Zagadnienie to stało się przedmiotem debaty oraz opracowanego w związku z nią wspólnego projektu rezolucji PE w sprawie międzynarodowego traktatu na rzecz ochrony Arktyki.

Dyskusję otworzyło oświadczenie urzędującego przewodniczącego Rady Aleksandra Vondry. Zwrócił on uwagę, że kwestia zarządzania Arktyką została już rozważona przez KE, która uznała, iż nie ma potrzeby proponowania nowych instrumentów prawnych, wystarczy jedynie do-

²³ Projekt konkluzji Rady w sprawie Unii Europejskiej i regionu arktycznego, Bruksela, 4.12.2008 r. (05.12), 16826/08, Komitet Stałych Przedstawicieli, <http://www.register.consilium.europa.eu/pdf/pl/08/st16/st16826.pl08.pdf>, Komunikat prasowy z 2914. posiedzenia Rady ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych, Bruksela, 8.12.2008 r. 16862/08 (Presse 359), <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/NewsWord/PL/gena/105442.doc>. Warto zwrócić uwagę, że kwestia przyjęcia przez Radę Komunikatu KE nie została potraktowana w komunikacie prasowym jakoś specjalnie, wspomina się o tym w połączeniu z innymi przyjętymi wówczas dokumentami Komisji.

²⁴ Debatę zainicjowała interpelacja przedłożona Radzie w imieniu Grupy Partii Europejskich Socjalistów. Deputowani wskazywali w swym wystąpieniu zagrożenia wynikające z dostrzeganej przez nich chęci państw arktycznych militarnego zabezpieczenia interesów gospodarczych w strefach sporów terytorialnych w Arktyce i zaproponowali „neutralizację geopolityczną, pozwalającą na rozszerzenie współpracy UE z narodami okotobiegunowymi”. W związku z tym skierowali do Rady m.in. pytanie dotyczące jej gotowości „do działania na rzecz otwarcia negocjacji międzynarodowych, mających na celu przyjęcie międzynarodowego traktatu na rzecz ochrony Arktyki, wzorowanego na układzie w sprawie Antarktyki”. Pytanie ustne, wymagające debaty zgodnie z art. 108 regulaminu, skierowane przez Véronique De Keyser, Jana Marinusa Wiersmę oraz Hanesa Swobodę w imieniu grupy politycznej PSE do Rady, O-0060/09, Interpelacje 17.03.2009, http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pub_Ref=-/EP//TEXT+OQ+O-2009-0060+0+DOC+XML+V0//PL#ref1

łożyć starań w celu efektywnego, pełnego wykorzystania już istniejących. Przewodniczący Rady podkreślił, że stanowisko Komisji jest przez Radę podzielane, zatem nie popiera ona pomysłu zawarcia traktatu międzynarodowego dotyczącego Arktyki.²⁵ Następnie komisarz Benita Ferrero-Waldner wyjaśniła, że – ze względu na brak zainteresowania państw nadbrzeżnych Oceanu Arktycznego pomysłem ustanowienia nowego porządku prawnego, opracowanego specjalnie dla Arktyki – propozycję należy uznać za „trudną do zrealizowania”. Jednocześnie zaznaczyła, że „taka propozycja okaże się na tym etapie nie tylko nieskuteczna, ale być może i szkodliwa dla roli i wiarygodności UE w całym procesie współpracy arktycznej”.²⁶

W dalszej kolejności zaprezentowane zostały stanowiska głównych grup politycznych w PE oraz pytania z sali, w których znalazły się głównie argumenty natury politycznej za pilnym stworzeniem aktów prawnych dotyczących Arktyki mogących zapobiec niebezpiecznym tendencjom w rozwoju sytuacji w tym regionie. Na zakończenie tej części debaty głos ponownie zabrali Aleksander Vondra i Benita Ferrero-Waldner, którzy – uznając wagę wypowiedzi deputowanych – jednak nie poparli ich propozycji. Więcej, komisarz Ferrero-Waldner zwróciła wagę, że ze względu na trwający właśnie proces rozpatrywania wniosku UE o status stałego obserwatora Rady Arktycznej ewentualna rezolucja PE „mogłaby negatywnie wpłynąć” na losy tej aplikacji.²⁷ Debata została przerwana. Deputowani powrócili do obrad następnego dnia i od razu podjęli decyzję o odroczeniu, zgodnie z sugestią komisarz Ferrero-Waldner, głosowania nad projektem rezolucji.²⁸

Ocena procesu ewolucji koncepcji polityki arktycznej UE

Badany proces, mimo że nie zostały jeszcze podjęte formalnie wiążące decyzje co do finalnego kształtu unijnej polityki arktycznej (na skutek tego niewykluczone, że w tej wewnątrzunijnej debacie pojawia się

²⁵ Debata: Otwarcie międzynarodowych negocjacji w celu przyjęcia traktatu międzynarodowego w sprawie ochrony Arktyki, 1.04.2009, CRE 01/04/2009 – 13, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=CRE&reference=20090401&secondRef=ITEM-013&language=PL&ring=B6-2009-0163>

²⁶ Ibidem.

²⁷ Ibidem.

²⁸ Protokół z posiedzenia PE z 2.04.2009 r., pkt 9.23. Otwarcie negocjacji w celu przyjęcia międzynarodowego traktatu w sprawie ochrony Arktyki (głosowanie), PV 02/04/2009 – 9.23, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=PV&reference=20090402&secondRef=ITEM-009-23&language=PL&ring=P6-RC-2009-0163>

koleje głosy), wydaje się wystarczająco zaawansowany, aby można było podjąć próbę weryfikacji wskazanych wcześniej tez. Otóż proces przebiega zgodnie z dominującą w UE ścieżką prac koncepcyjnych, obejmującą zarówno rozbudowane, kompleksowe propozycje KE, jak i bardziej politycznie ukierunkowane stanowiska PE. Rada na obecnym etapie prac w zasadzie unika wyraźnego określenia swojego stanowiska, a próbuje pomysły KE, ale też docenia głosy PE. Wyjątkowym elementem analizowanego procesu jest jednak sposób jego zainicjowania przez zdecydowanie i wyraźnie ogłoszoną przez Wysokiego Przedstawiciela i KE potrzebę wypracowania polityki arktycznej UE.

Zakres zaobserwowanej współpracy między instytucjami wydaje się adekwatny do ich pozycji w proceduralnym wymiarze procesu, a poziom korelacji propozycji wystarczający dla utrzymania spójności prowadzonej debaty. Dostrzec można, że dokumenty prezentowane przez poszczególne instytucje w stosunkowo podobnym zakresie podlegają mechanizmom konsultacji zewnętrznych, zarówno politycznych, jak i eksperckich. W przypadku PE można jednak dostrzec również pewien brak konsekwencji w opiniach o przedkładanych propozycjach. Wynika to zapewne z braku fachowego przygotowania niektórych deputowanych, ich dość powierzchownego, opartego głównie na dziennikarskich informacjach, rozeznania w podejmowanej problematyce, czego przykłady można znaleźć w kwietniowej debacie nad traktatem dla Arktyki.

Warto zwrócić też uwagę na pewnego rodzaju specjalizację w zakresie kierunków zainteresowania problematyką arktyczną, przyjętych przez poszczególnych uczestników debaty. Wysoki Przedstawiciel, zgodnie ze swoimi obowiązkami, skupia się na wymiarze bezpieczeństwa międzynarodowego, co czyni jednak w sposób nieco przesadzony, może wręcz jednostronny.²⁹ Komisja Europejska stara się podejść do zagadnienia wielopłaszczyznowo, w kontekście potencjalnej aktywności UE w regionie Arktyki. Dokonała systematyzacji problemu oraz – bazując na poczynionych wcześniej obserwacjach, głównie z zakresu unijnej polityki morskiej i ochrony środowiska – podjęła, tam gdzie było to możliwe, próby kreatywnego przeniesienia znanych sobie metod działania oraz instrumentów. Wreszcie Parlament Europejski, nieco fiksując się na jednym, choć faktycznie ważnym, problemie zarządzania obszarami arktycznymi, stawia akcent na politycznym wymiarze uwarunkowań,

²⁹ Ze względu na treść dokumentu Wysokiego Przedstawiciela, szczególnie w porównaniu z późniejszym komunikatem, widać, że był on w większym stopniu tworzony przez służby Wysokiego Przedstawiciela aniżeli przez urzędników KE. Kwestia ta szerzej zostanie omówiona w drugiej części opracowania.

które powinny być uwzględniane przy tworzeniu polityki arktycznej UE. Można zatem uznać, że trzy instytucje uzupełniają się w swych działaniach. Dzięki temu proces konstruowania polityki arktycznej Unii ma charakter w miarę kompletny i spójny, jednakże, co ujawnia dokładniejsza analiza treści inicjatyw, niepozbawiony pewnych rozbieżności lub wręcz istotnych różnic. Czy jest to twórcza różnorodność opinii, czy zagrożenie dla spójnej koncepcji, można się przekonać, podejmując analizę sformułowanych do tej pory założeń koncepcji polityki UE wobec obszaru arktycznego.

Założenia koncepcji polityki arktycznej UE

Celem tej części pracy jest zbadanie treści dokumentów, które pojawiły się w ramach zrekonstruowanego powyżej procesu, w celu ustalenia, w jaki sposób instytucje unijne dokonały interpretacji sytuacji międzynarodowej w regionie arktycznym oraz prezentacji jej znaczenia dla Unii Europejskiej. Szczególna uwaga zostanie zwrócona na ogólne wrażenie, pojawiające się w toku lektury, i na specyfikę ujęcia poszczególnych zagadnień, do których należą: (1) sytuacja regionu arktycznego, (2) relacje między UE a Arktyką, (3) zakres oraz formy proponowanej aktywności unijnej w regionie arktycznym. Wyjaśnienie tych problemów, zreferowanych w kolejnych podrozdziałach, jest istotne, gdyż stanowią argumenty decydujące o potencjalnym rozwoju polityki UE wobec obszaru Arktyki oraz wyznaczają jej podstawowe kierunki. Wpływają tym samym na kształt, treść oraz siłę oddziaływania koncepcji unijnej polityki arktycznej.

Na potrzebę nadania właściwej legitymizacji przyszłym działaniom wskazał w wystąpieniu na forum PE komisarz Vladimír Špidla.³⁰ Nie ulega wątpliwości, że instytucje UE są świadome politycznego znaczenia stanowiska wyjaśniającego powody, dla których Unia miałaby się angażować w regionie arktycznym. Jest to bowiem ważne zarówno ze względu na konieczność uzyskania akceptacji i wsparcia państw członkowskich dla planów unijnych, jak i z uwagi na potrzebę przekonania społeczności międzynarodowej do zaakceptowania wzrostu aktywności UE w regionie Arktyki. Sposób, w jaki się to osiągnie, będzie miał duże znaczenie dla powodzenia przyjętej strategii oraz przyszłej roli UE w regionie. Warto zatem przyrzeć się tej kwestii dokładniej, a przy okazji zapoznać z głównymi założeniami koncepcji polityki arktycznej.

³⁰ Protokół z posiedzenia PE z 8.10.2008 r., op.cit.

Sytuacja, w jakiej znajduje się Arktyka

Na wstępie należy zauważyć, że żaden z omawianych wcześniej dokumentów nie zawiera w miarę systematycznego opisu sytuacji, w jakiej znajduje się obecnie region Arktyki. Jednakże po zebraniu rozproszonych informacji można dojść do wniosku, że jest to obszar pod wieloma względami wyjątkowy, przede wszystkim zaś przechodzący krytyczną przemianę w zakresie klimatu.

PE, nie podając źródła, przypomina, że „w XX w. temperatura powietrza w Arktyce wzrosła o około 5°C, czyli dziesięć razy szybciej niż w przypadku obserwowanej średniej światowej temperatury przy powierzchni ziemi” oraz ostrzega, iż „w ciągu następnych 100 lat w Arktyce przewiduje się dalsze ocieplenie o około 4–7°C”.³¹ O tym, że „taki wzrost temperatury stworzy poważne zagrożenia dla bezpieczeństwa, które będą rosły, jeżeli proces ocieplenia nie zostanie zatrzymany”, informują z kolei Wysoki Przedstawiciel i KE, którzy spodziewają się również, iż „niezłagodzone zmiany klimatu związane ze wzrostem temperatury powyżej 2°C wywołają bezprecedensowe sytuacje w dziedzinie bezpieczeństwa, gdyż prawdopodobnie doprowadzą do przekroczenia pewnych punktów krytycznych, co spowoduje dalsze przyspieszone zmiany klimatu o charakterze nieodwracalnym i w dużym stopniu nieprzewidywalnym”.³²

Nie jest to dobra wiadomość, bo – jak wskazuje w komunikacie KE – „morska pokrywa lodowa, pokrywa śniegowa oraz wieczna zmarzlina zmniejszają się w szybkim tempie, uruchamiając silne mechanizmy zwrotne, które wpływają na przyspieszenie procesu globalnego ocieplenia”.³³ Nic dziwnego zatem, iż „warunki klimatyczne w Arktyce zmieniły się do tego stopnia, że Inuici nie mogą już np. polować w tradycyjny sposób, ponieważ lód jest zbyt cienki, by utrzymać sanie, zaś dzikim zwierzętom, np. niedźwiedziom polarnym, morsom i lisom, grozi utrata znacznej części siedlisk”, o czym informuje PE, jednocześnie wyrażający „głębokie zaniepokojenie skutkami zmian klimatu dla równowagi życia rdzennej ludności regionu, zarówno pod względem ogólnych aspektów środowiskowych (topnienie pokrywy lodowej i wiecznej zmarzliny, podnoszenie się poziomu mórz i powódzie), jak i naturalnych siedlisk (cofająca się pokrywa lodowa stwarza problemy w zakresie

³¹ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 9.10.2008 r. w sprawie zarządzania regionem arktycznym, op.cit., s. 2.

³² *Zmiany klimatu a bezpieczeństwo międzynarodowe*, op.cit., s. 2.

³³ *Unia Europejska a region arktyczny*, op.cit., s. 2.

zwyczajów pokarmowych niedźwiedzi polarnych)”.³⁴ Można więc uznać, że mają rację Wysoki Przedstawiciel i KE, kiedy swoje sprawozdanie zaczynają od słów: „Zagrożenia, jakie stwarzają zmiany klimatu, są realne, a ich skutki już odczuwalne”.³⁵ Sytuacja jest tym poważniejsza, że „gatunki i społeczności Arktyki w bardzo szczególny sposób przystosowały się do ciężkich warunków podbiegunowych, co czyni je niezwykle wrażliwymi na drastyczne zmiany tych warunków”.³⁶

Z dokumentów unijnych wynika zatem bardzo wyraźnie istotna zmiana klimatyczna, jaka ma miejsce w Arktyce. Niesie ona za sobą, również w ocenie decydentów unijnych, rozmaite konsekwencje. Podczas gdy Wysoki Przedstawiciel i KE dość ostro stwierdzają, że „(...) Zmiany klimatu najlepiej postrzegać jako czynnik zwielokrotniający zagrożenia, który zaostrza istniejące tendencje, napięcia i sytuacje niestabilności”, to Komisja w późniejszym komunikacie precyzuje, iż nie tylko o same zmiany klimatyczne chodzi, ponieważ „Arktyka pozostaje wprawdzie jednym z najmniej naruszonych obszarów Ziemi, jednak w wyniku oddziaływania zmian klimatu, jak również zwiększonej działalności człowieka na jej terenie, będzie coraz bardziej zagrożona”.³⁷

Kategoria zagrożenia, kluczowa w opracowaniu Wysokiego Przedstawiciela i KE, wyraźnie obecna jest również w pozostałych dokumentach. O jakie zatem zagrożenia chodzi? Przede wszystkim mogą to być „bezprecedensowe sytuacje w dziedzinie bezpieczeństwa” – jak dość ogólnie i nieco niepokojąco ocenia się w sprawozdaniu, by następnie precyzyjnie wymienił m.in.: konflikty o zasoby i surowce, utratę terytoriów i spory graniczne, napięcia związane z zaopatrzeniem w energię.³⁸ Również komunikat nie pozostawia wątpliwości, wskazując, iż „mimo trudnych warunków topnienie lodu oraz stosowanie nowych technologii powodują, że stopniowo zwiększa się dostęp do żywych i nieożywionych zasobów Arktyki, a także do nowych tras żeglugi”, to zaś dla autorów sprawozdania oznacza tylko jedno: „W miarę pojawiania się – wskutek zmian klimatu – dostępu do regionów, które do tej

³⁴ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 9.10.2008 r. w sprawie zarządzania regionem arktycznym, op.cit., s.2 i 3.

³⁵ *Zmiany klimatu a bezpieczeństwo międzynarodowe*, op.cit., s.1.

³⁶ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 9.10.2008 r. w sprawie zarządzania regionem arktycznym, op.cit., s.3.

³⁷ *Zmiany klimatu a bezpieczeństwo międzynarodowe*, op.cit., s.2; *Unia Europejska a region arktyczny*, op.cit., s.2.

³⁸ *Zmiany klimatu a bezpieczeństwo międzynarodowe. Dokument Wysokiego Przedstawiciela oraz Komisji Europejskiej*, op.cit., s.1 i nast.

pory były niedostępne, walka o zasoby będzie się nasilać”, a przecież „rywalizacja o dostęp do zasobów energetycznych i kontrolę nad nimi (...) już jest i będzie przyczyną niestabilności”.³⁹

Problem jest tym ważniejszy, że – jak ocenia PE – „obecnie region arktyczny nie jest chroniony na mocy żadnych wielostronnych norm ani regulacji, głównie dlatego, iż nigdy nie zakładano, by miał się stać żeglowną drogą morską, a w jeszcze mniejszym stopniu obszarem wykorzystywanym komercyjnie”.⁴⁰ Opinia ta jest sprzeczna ze stanowiskiem przedstawionym w komunikacie, gdzie Komisja stwierdza, że „poza obszarami pozostającymi w zasięgu jurysdykcji poszczególnych państw na terenie Oceanu Arktycznego znajdują się obszary morza pełnego oraz dno morskie, którym zarządza Międzynarodowa Organizacja Dna Morskiego”, a w sumie „istnieją obszerne międzynarodowe ramy prawne, które są stosowane również w odniesieniu do Arktyki. Podstawę do rozstrzygania sporów, m.in. dotyczących wyznaczania granic, stanowią postanowienia Konwencji Narodów Zjednoczonych o Prawie Morza (UNCLOS). Konwencja ta zawiera również zasady dotyczące żywych i nieożywionych zasobów oraz ochrony środowiska naturalnego. Ponadto istnieje szereg wielostronnych porozumień dotyczących środowiska naturalnego, które mają zastosowanie do Arktyki, aczkolwiek często nie zawierają wyraźnego odniesienia do tego regionu”.⁴¹

Przyjmując, że KE ma rację, i tak sprawa nie jest zupełnie bezpieczna, gdyż – jak wskazuje się w sprawozdaniu – „większa dostępność ogromnych złóż węglowodorów w regionie arktycznym zmienia geostrategiczną dynamikę tego regionu, co może mieć konsekwencje dla stabilności sytuacji międzynarodowej”, a „powstające w konsekwencji interesy strategiczne dobrze obrazuje niedawne zatknięcie flagi rosyjskiej pod biegunem północnym”.⁴² W ten oto sposób pojawia się kwestia złóż ropy i gazu w Arktyce. Instytucje unijne w zasadzie zgadzają się z diagnozą Wysokiego Przedstawiciela i KE, że zasoby te są ogromne, jednak jedynie PE przewiduje, iż „w regionie arktycznym może znajdować się około 20% nieodkrytych światowych rezerw ropy naftowej

³⁹ *Unia Europejska a region arktyczny*, op.cit., s. 2; *Zmiany klimatu a bezpieczeństwo międzynarodowe. Dokument Wysokiego Przedstawiciela oraz Komisji Europejskiej*, op.cit., s. 5.

⁴⁰ Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie międzynarodowego traktatu na rzecz ochrony Arktyki, op.cit., s. 2.

⁴¹ *Unia Europejska a region arktyczny*, op.cit., s. 2.

⁴² *Zmiany klimatu a bezpieczeństwo międzynarodowe. Dokument Wysokiego Przedstawiciela oraz Komisji Europejskiej*, op.cit., s. 8.

i gazu".⁴³ Co prawda Komisja Europejska przypomina, że dysponuje danymi szacunkowymi i dla osiągnięcia dokładniejszych informacji niezbędne są badania bardziej szczegółowe, jednak nie brzmi to zniechęcająco, lecz wręcz przeciwnie.⁴⁴

Kolejna zmiana na Dalekiej Północy, na jaką wskazują Wysoki Przedstawiciel oraz KE, to fakt, że „*szybkie topnienie polarnych pokryw lodowych, w szczególności arktycznych, otwiera nowe drogi wodne i międzynarodowe szlaki handlowe*".⁴⁵ Niestety, w ocenie instytucji unijnych będzie to również wyzwanie, gdyż „*w różny sposób interpretowane są warunki dotyczące przepływu statków przez niektóre wody Arktyki, przede wszystkim dotyczy to Przejścia Północno-Zachodniego*".⁴⁶

Podsumowując, prezentowany w dokumentach unijnych opis sytuacji jest dość jednolity i raczej niepokojący: na Arktykę należy patrzeć jak na obszar niestabilny, źródło dużych zagrożeń i niepokojów. Zmiany klimatyczne, powodując topnienie lodów, zmieniają jego sytuację geostrategiczną i wystawiają go na różnorakie niebezpieczeństwa, związane głównie z polityczną rywalizacją o dostęp do olbrzymich złóż ropy i gazu ziemnego. Bez wątplenia ten alarmistyczny ton, zapoczątkowany w sprawozdaniu, w niewielkim stopniu został złagodzony w komunikacie Komisji i rezolucji Parlamentu. Obie instytucje nie są tak pesymistyczne, w kolejnych dokumentach raczej zgadzają się z tą poniekąd narzuconą ogólną opinią, że sytuacja w Arktyce nie jest dobra, która współbrzmi z komentarzami mediów.⁴⁷

Relacje zachodzące między UE a Arktyką

Następna kwestia, podstawowa dla rozwijania unijnej polityki arktycznej, to odpowiedź na pytanie, czy i jaka relacja zachodzi między UE, czy też Europą, a Arktyką. W tym przypadku wszyscy uczestnicy debaty są zgodni, że relacja ta ma miejsce, i tylko prześcigają się w podawaniu kolejnych argumentów na rzecz jej istnienia.

⁴³ *Zmiany klimatu a bezpieczeństwo międzynarodowe. Dokument Wysokiego Przedstawiciela oraz Komisji Europejskiej*, op.cit., s. 8; Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 9.10.2008 r. w sprawie zarządzania regionem arktycznym, op.cit., s. 2.

⁴⁴ *Unia Europejska a region arktyczny*, op.cit., s. 7.

⁴⁵ *Zmiany klimatu a bezpieczeństwo międzynarodowe. Dokument Wysokiego Przedstawiciela oraz Komisji Europejskiej*, op.cit., s. 8.

⁴⁶ *Unia Europejska a region arktyczny*, op.cit., s. 11.

⁴⁷ Zob.: O.Young, *The Arctic in play: governance in a time of rapid change*, „The International Journal of Marine and Coastal Law” no 24/2009, s. 425.

Przede wszystkim w komunikacie dość kategorycznie stwierdza się, że „Unia Europejska jest w nierozzerwalny sposób związana z regionem arktycznym (...); dzieje się tak za sprawą wyjątkowego połączenia historii, geografii, gospodarki i osiągnięć naukowych”.⁴⁸ Ważna, w kontekście dominującego w debacie wątku zmian klimatycznych, jest również opinia Komisji, że „polityka, realizowana przez UE w takich dziedzinach jak środowisko, zmiany klimatu, energia, badania naukowe, transport i rybołówstwo ma bezpośredni wpływ na Arktykę”.⁴⁹ Można więc wywnioskować, że i Europejczycy są odpowiedzialni za zmiany, jakie dotyczą ten region, a Komisja uważa również, iż „wyzwania, przed jakimi staje Arktyka, a także możliwości, jakie oferuje, będą miały znaczące konsekwencje dla życia kolejnych pokoleń mieszkańców Europy”.⁵⁰

W analizowanych dokumentach pojawia się także kategoria interesu UE, jako powodu wyjaśniającego bliskie relacje łączące ostatnio UE z Arktyką. Na przykład Wysoki Przedstawiciel i Komisja wspominają, że pojawiające się żądania terytorialne w kontekście nowych szlaków handlowych stanowią „wyzwanie dla możliwości Europy w zakresie skutecznego zabezpieczenia jej interesów handlowych”.⁵¹ Nakazują, aby mieć świadomość, że wśród zagrożeń związanych ze zmianami klimatu są też „zagrożenia polityczne i zagrożenia bezpieczeństwa, które mają bezpośredni wpływ na interesy Europy”.⁵² Szczególnie w przypadku Arktyki zmiany klimatu, mnożąc kolejne zagrożenia, wpływają na „geostrategiczną dynamikę regionu”, „co może mieć konsekwencje dla stabilności sytuacji międzynarodowej oraz europejskich interesów w zakresie bezpieczeństwa”.⁵³ Można zatem uznać, że instytucje UE otwarcie wskazują, iż zmiany klimatyczne zachodzące w Arktyce oraz ich następstwa stanowią ważny problem dla Europejczyków, ich państw oraz dla samej Unii Europejskiej. Powiązania te są w zasadzie tak oczywiste dla Parlamentu Europejskiego, że nie stanowią nawet przedmiotu jego refleksji, choć generalnie czuje się on bardzo odpowiedzialny za to, co będzie się dalej działo z tym regionem.

Jest jeszcze jedna kwestia dotycząca powiązania UE z Arktyką. Otóż nie wszyscy podzielają stanowisko, że UE ma podstawy, by interesować się sytuacją w regionie. Świadczy o tym na przykład wypowiedź amba-

⁴⁸ *Unia Europejska a region arktyczny*, op.cit., s. 2.

⁴⁹ *Ibidem*, s. 2.

⁵⁰ *Ibidem*, s. 3.

⁵¹ *Zmiany klimatu a bezpieczeństwo międzynarodowe. Dokument Wysokiego Przedstawiciela oraz Komisji Europejskiej*, op.cit., s. 8.

⁵² *Ibidem*, s. 2.

⁵³ *Ibidem*, s. 8.

sadora Rosji przy UE Władimira Czyżowa wskazującego, że UE nie ma wybrzeży nad Oceanem Arktycznym, co kategorycznie odbiera jej prawo zabierania głosu w dyskusjach toczonych przez państwa arktyczne.⁵⁴ Podobne opinie można usłyszeć również w Kanadzie.⁵⁵ Wypowiedzi te są przez unijnych decydentów nie tylko dostrzegane, co chyba nawet podzielane, o czym świadczy dość lakoniczna uwaga wygłoszona przez komisarza Vladimira Špidla na forum PE, że unijna „strategia nie może polegać na korzystaniu z prawa do wybrzeży lub terytoriów”.⁵⁶

W tej sytuacji UE przyjęła podejście, według którego region arktyczny to obszar położony wokół bieguna północnego i sięgający na południe do koła podbiegunowego, „obejmujący Ocean Arktyczny oraz terytoria ośmiu państw regionu arktycznego: Kanady, Danii (włącznie z Grenlandią), Finlandii, Islandii, Norwegii, Rosji, Szwecji oraz Stanów Zjednoczonych”.⁵⁷ Definicja ta, zgodna z metodologią przyjętą w naukach geograficznych, jest korzystniejsza dla UE, gdyż pozwala uznać za państwa arktyczne nie tylko Danię, ale również Finlandię i Szwecję, będące członkami Rady Arktycznej.⁵⁸ Tym samym legitymizuje ona obecność Unii Europejskiej w międzynarodowych działaniach dotyczących Arktyki.⁵⁹

⁵⁴ EU – Russia Summit to focus on „hard security”, EurActiv, 14.05.2009, <http://www.euractiv.com/en/enlargement/eu-russia-summit-focus-hard-security/article-182320>

⁵⁵ F.Griffiths, *Towards a Canadian Arctic Strategy*, „Foreign Policy for Canada’s Tomorrow”, nr 1/2009, s. 8, <http://www.canadianinternationalcouncil.org/download/research/foreignpol/towardsa-ca~2/cicfpctno1>

⁵⁶ Wypowiedź ta wskazuje, że decydenci unijni mają świadomość, iż w obliczu podejścia państw arktycznych, wyraźnie skoncentrowanych na geopolitycznym i geoeconomicznym wymiarze narastającej rywalizacji na Dalekiej Północy, unijne argumenty za uwzględnieniem jej stanowiska z uwagi na doświadczenie w walce ze skutkami zmian klimatycznych mogą się okazać niewystarczające. To z kolei zmusza KE do poszukiwania innych, „twardych” argumentów, którymi otworzyłaby sobie drogę do współregulowania sytuacji wokół bieguna północnego.

⁵⁷ *Unia Europejska a region arktyczny*, op.cit., s. 2.

⁵⁸ Tzw. astronomiczną granicę Arktyki wyznacza równoleżnik poprowadzony na 66°30’ szerokości geograficznej północnej. Inną metodą, również geograficzną, jest metoda klimatyczna, według której granicą Arktyki jest izoterma lipca +10°C. Zob.: H. Gurgul, *Białe pustynie. Arktyka*, Poznań 2002, s. 10.

⁵⁹ Jak wskazał w swej wypowiedzi dla European Centre Policy (18.11.2008) János Herman, główny doradca ds. współpracy regionalnej w Dyrekcji Generalnej ds. Stosunków Zewnętrznych, UE jest „naturalnym i prawnie uzasadnionym aktorem w regionie Arktyki” (w org. *natural and legitimate player*), zob.: *The EU and the Arctic: exploring uncharted territory?*, European Centre Policy, www.epc.eu. Pośrednim argumentem w debacie może być obecne w komunikacie oraz rezolucji Parlamentu Europejskiego z 9.10.2008 r. w sprawie zarządzania regionem arktycznym PE wska-

Zakres oraz formy proponowanej aktywności unijnej w regionie arktycznym

Fundamentalne znaczenie dla siły oddziaływania koncepcji unijnej polityki arktycznej ma również argumentacja wyjaśniająca, dlaczego Unia Europejska powinna, niezależnie od stopnia swojego powiązania z Arktyką, angażować się w rozwiązywanie problemów dotyczących tego regionu oraz przykłady wskazujące jak powinna to robić.

Zbadane dokumenty unijne oferują dość znaczą liczbę przykładów przemawiających na rzecz większego zaangażowania się UE. Obok wskazanych już współzależności w zakresie oddziaływania na płaszczyźnie zmian klimatycznych, KE przypomina w swym komunikacie, że:

- a) UE objęła przodującą rolę w ogólnoświatowym przeciwdziałaniu zmianom klimatu i wspieraniu zrównoważonego rozwoju,
- b) państwa członkowskie oraz Wspólnota są stronami większości wielostronnych porozumień na rzecz środowiska naturalnego, mających podstawowe znaczenie dla Arktyki,
- c) ludność autochtoniczną, zamieszkującą tereny Arktyki przynależące do UE, chronią szczególne postanowienia prawa wspólnotowego,
- d) państwa członkowskie UE mają największy wkład w badania dotyczące Arktyki,
- e) UE jest członkiem Komisji ds. Rybołówstwa Północno-Wschodniego Atlantyku, której zakres działania dotyczy również wód Oceanu Arktycznego,
- f) przemysł europejski ma duże doświadczenie w dziedzinie wydobycia ropy naftowej i gazu na terenach morskich.

To są podstawowe argumenty, przedstawiane przez Komisję Europejską, za uznaniem, że *„obowiązkiem Unii Europejskiej jest podejście do tych kwestii (czyli wyzwań w regionie arktycznym) w sposób skoordynowany i systematyczny, we współpracy z państwami i terytoriami regionu arktycznego oraz innymi zainteresowanymi stronami”*.⁶⁰

zanie, że Islandia oraz Norwegia są członkami Europejskiego Obszaru Gospodarczego, co umożliwia im, jako państwom EFTA, udział w rynku wewnętrznym, a tym samym we współpracy w takich dziedzinach jak środowisko, badania naukowe, turystyka i ochrona ludności. Podjęta w lecie 2009 r. decyzja Islandii o rozpoczęciu negocjacji w sprawie członkostwa w UE ma w tym kontekście istotne znaczenie, wzmacniające „arktyczną” pozycję Unii. Obecnie UE i jej państwa stowarzyszone stanowią ponad połowę członków Rady Arktycznej, problem w tym, że organ ten podejmuje decyzje jednomyślnie.

⁶⁰ *Unia Europejska a region arktyczny*, op.cit., s. 3.

Nieco mniej poważny jest argument, że zaangażowanie UE wynika z tego, iż PE „zaapelował o samodzielną politykę UE dotyczącą Arktyki, wzywając jednocześnie Komisję do przyjęcia proaktywnej postawy w kwestiach dotyczących Arktyki”.⁶¹ Może on mieć jednak wagę w kontekście wewnątrzunijnej debaty, szczególnie dla zachęcenia państw członkowskich do poparcia inicjatywy KE.

Do argumentów adresowanych głównie na zewnątrz UE można zaliczyć wiele ocen sformułowanych w dokumencie Wysokiego Przedstawiciela oraz KE. Instytucje stwierdzają bowiem, iż „ze względu na wiodącą rolę UE w dziedzinie rozwoju, globalną politykę w dziedzinie klimatu i szeroki wachlarz narzędzi i instrumentów, jakimi dysponuje, sytuacja UE w zakresie możliwości reakcji na wpływ zmian klimatu na bezpieczeństwo międzynarodowe jest wyjątkowa. Ponadto to wyzwanie w zakresie bezpieczeństwa pozwala Europie wykorzystać jej możliwości, jakie stwarza kompleksowe podejście do zapobiegania konfliktom, zarządzania kryzysowego i odbudowy pokonfliktowej, a także możliwości wynikające z faktu, że jest ona głównym rzecznikiem skutecznego multilateralizmu”.⁶²

Można odnieść wrażenie, że przedstawiona kwestia stanowi jeden z podstawowych wątków debaty w ramach procesu tworzenia unijnej polityki arktycznej. Argumentacja jest zatem dość rozbudowana i oparta na wielu, jak się wydaje, racjonalnych przesłankach, które jednak nie muszą przełożyć się na siłę politycznego oddziaływania. Być może w takiej sytuacji pomocne okażą się liczne i różnorodne przykłady potencjalnych działań UE dotyczących Arktyki. Również i w tym przypadku dokumenty UE dostarczają znacznej liczby przykładów, co przemawia za tym, że unijna polityka arktyczna ma szansę stać się ważną dziedziną aktywności UE. Zdecydowanie najpełniejszy katalog proponowanych działań przedstawiła KE, która wskazała zarówno cele oraz podstawowe obszary zainteresowania, jak i kierunki rozwoju unijnej polityki arktycznej. Jak już wspomniano, zidentyfikowane przez KE cele obejmują: (1) ochronę i zachowanie środowiska Arktyki w zgodzie z jej mieszkańcami, (2) działania na rzecz zrównoważonego wykorzystania zasobów, (3) przyczynienie się do lepszego, wielostronnego zarządzania Arktyką. Szczegółowa ich prezentacja i analiza zasługuje na odrębne opracowanie, warto jednak w tym miejscu zwrócić uwagę na istotny politycznie problem zarządzania Arktyką. W ocenie autorów analizowa-

⁶¹ Ibidem, s. 12.

⁶² *Zmiany klimatu a bezpieczeństwo międzynarodowe. Dokument Wysokiego Przedstawiciela oraz Komisji Europejskiej*, op.cit., s. 2.

nego komunikatu jest to wyjątkowe wyzwanie, zarówno dla państw arktycznych, jak i całej wspólnoty międzynarodowej. Ze względu na dość niespodziewany charakter oraz dynamikę zachodzących przemian, otwierających dostęp do Arktyki, powstało bowiem wrażenie, że istnieje pilna potrzeba stworzenia oddzielnego, kompleksowego reżimu prawnego odnoszącego się tylko do Arktyki. KE zauważa, że region ten nie tylko nie jest obszarem wyłączonym zupełnie z regulacji prawnomiędzynarodowych, lecz przeciwnie, istnieją konwencje międzynarodowe, stosowane również w odniesieniu do Arktyki.⁶³ Jednocześnie jednak autorzy komunikatu uznają, że istniejące regulacje nie chronią zupełnie przed nakładaniem się roszczeń, podobnie jak umożliwiają różne interpretacje warunków przepływu statków przez niektóre wody Arktyki (przede wszystkim dotyczy to Przejścia Północno-Zachodniego). Poza tym niektóre państwa arktyczne zapowiedziały podjęcie działań rozszerzających lub potwierdzających zakres ich jurysdykcji oraz akcentujących ich obecność na terenie Arktyki.

W ocenie KE kluczowy problem związany z zarządzaniem Arktyką to rozproszenie przepisów prawnych, brak skutecznych instrumentów i ogólnej koncepcji politycznej, a także niepełny udział zainteresowanych stron. Oznacza to konieczność podjęcia przez UE działań na rzecz rozwoju systemu zarządzania Arktyką, opierającego się na współpracy oraz konwencji UNCLOS. Rozwoju polegającego na konsekwentnym wprowadzaniu w życie istniejących już zobowiązań i jednocześnie równoczesnym opracowywaniu nowych regulacji, pełniej odpowiadających nowym warunkom w Arktyce. Chodzi o to, by stworzony system zarządzania Arktyką gwarantował: a) bezpieczeństwo i stabilność, b) rygorystyczne zarządzanie środowiskiem naturalnym; c) zrównoważone wykorzystanie zasobów, a także otwarty i sprawiedliwy dostęp do nich.

Podsumowując propozycje Komisji Europejskiej, należy zauważyć, że wskazane trzy cele bardziej pasują do wcześniejszego, dość fragmentarycznego podejścia Unii do obszarów arktycznych niż do obecnej, dużo

⁶³ Przede wszystkim jest to Konwencja Narodów Zjednoczonych o Prawie Morza (UNCLOS), oferująca mechanizmy rozstrzygania wątpliwości i sporów, oraz szereg wielostronnych porozumień dotyczących środowiska naturalnego, które – choć nie wskazują bezpośrednio na Arktykę, mają jednak zastosowanie także wobec niej. Dopiero niedawno rozpoczęto prace nad wdrażaniem wymienionych regulacji, szczególnie nad określeniem zakresu dostępu do szelfu kontynentalnego. KE zwróciła uwagę, że ze względu na wyrażane niekiedy na forum międzynarodowym wątpliwości, w maju 2008 r. pięć państw nadbrzeżnych Oceanu Arktycznego przyjęło deklarację, w której potwierdziły, iż czują się zobligowane do przestrzegania obowiązujących ram prawnych oraz należytego rozwiązania kwestii nakładających się roszczeń.

bardziej złożonej i dynamicznej sytuacji. Wydają się być wręcz „mało strategiczne” w odniesieniu do podstawowych przesłanek ich sformułowania. Z drugiej strony zdają się wyrażać realistyczne podejście urzędników Komisji, opierających swe propozycje przede wszystkim na wcześniejszych doświadczeniach, w tym całkiem niedawnych, związanych z opracowaniem np. zintegrowanej polityki morskiej. Pragmatyzm ujęcia zaprezentowanego przez KE ukierunkowuje przyszłą politykę arktyczną UE na dziedziny o znaczeniu globalnym (zmiany klimatyczne) i technicznym (kwestie badań naukowych), dzięki czemu wydźwięk polityczny komunikatu jest minimalizowany. Odnosząc się zaś do całości „oferty” UE dla Arktyki, wypada uznać, że jest to jednak olbrzymia zmiana w porównaniu z dotychczasowym podejściem UE. Ma to swój związek zarówno z obiektywnie zachodzącymi procesami, jak i ze zmianą międzynarodowej percepcji regionu arktycznego. Czy propozycje będą wystarczająco atrakcyjne dla innych państw zainteresowanych Arktyką? Pierwsze reakcje, zwłaszcza na komunikat Komisji, nie były zbyt obiecujące. Można też odnieść wrażenie, które jednak wymaga bardziej skrupulatnych badań, że głos UE w niewielkim stopniu stał się punktem odniesienia w międzynarodowej debacie na temat Arktyki, debacie, która jednak bardziej przypomina monolog niż systematycznie prowadzony i konstruktywny dialog.

Wnioski i perspektywy

Przez wiele lat region Arktyki pozostawał poza głównym nurtem polityki międzynarodowej. Dopiero niedawno, za sprawą coraz wyraźniej odczuwanych następstw zmian klimatycznych, sytuacja się zmieniła. Udział w tym procesie ma także Unia Europejska. Przedstawione w pracy analizy potwierdziły, że UE jest świadoma zarówno znaczenia Arktyki dla swojego szeroko definiowanego bezpieczeństwa oraz interesów, jak i tego, iż jej aktywność wobec regionu może być niechętnie odbierana przez niektóre państwa nadbrzeżne Oceanu Arktycznego. Choć teza o narastającej rywalizacji dotyczącej obszarów wokół bieguna północnego jest obecnie, w świetle prezentowanych oficjalnych stanowisk wszystkich zainteresowanych stron, trudna do obrony, to UE podjęła działania na rzecz wypracowania specjalnej polityki arktycznej, dzięki której będzie mogła na wielu polach starać się wpływać na rozwój sytuacji w Arktyce.

Z przeprowadzonych analiz, ukierunkowanych na ustalenie przebiegu oraz charakteru dokonującej się transformacji podejścia UE do

Arktyki, wynika, że dostrzegana obecnie aktywność w stosunku do tego regionu to faktycznie proces dość szybkiej i wymuszonej sytuacją adaptacji, której podstawowym elementem stało się wypracowanie kompleksowej i spójnej polityki arktycznej. W proces ten zaangażowały się główne instytucje, które – zgodnie z dominującą w UE ścieżką prac koncepcyjnych – w przedstawianych stanowiskach starały się przyczynić do stworzenia nowego unijnego podejścia do Arktyki. Aktywność ta objęła trzy główne dokumenty Rady, Komisji i Parlamentu oraz kilka mniej istotnych. Rekonstrukcja przebiegu wewnątrzunijnej debaty potwierdziła tezę, że instytucje starały się w nią angażować i dążyły do współpracy. Jednocześnie jednak tempo prac i stopień ich wzajemnego powiązania nie wydają się w pełni zadowalające.⁶⁴ Jednakże w badanym procesie przedstawione zostały dość zbliżone oceny relacji UE oraz Arktyki, co pozwoliło na formułowanie relatywnie zbieżnych propozycji.

W odniesieniu do kwestii, w jaki sposób instytucje unijne dokonały interpretacji sytuacji międzynarodowej w regionie arktycznym oraz jak przedstawiały jej znaczenie dla UE, dostrzeżona została pewna specjalizacja instytucji w zakresie kierunków zainteresowania problematyką arktyczną, dzięki czemu prezentowane przez nie stanowiska były bardziej komplementarne. Przyjęta argumentacja adresowana jest zarówno do państw członkowskich, jak i zainteresowanych państw trzecich. Nowe szlaki komunikacyjne oraz dostęp do bogatych zasobów regionu, te dwa podstawowe bodźce, które zdają się tak wszystkich interesować, w koncepcji unijnej polityki arktycznej nie zostały przesadnie wyeksponowane. Wydaje się dominować bardziej racjonalne stanowisko, że sprowadzanie obecnej sytuacji w Arktyce do tych kwestii byłoby wyrazem krótkowzroczności i braku odpowiedzialności, bowiem nie można pod żadnym pozorem zapominać o jej przyczynach.

Podejście UE wydaje się właściwie skonstruowane. Są w nim obecne zarówno troska o globalne konsekwencje zachodzących procesów, obawy związane z regionalnymi zagrożeniami, jak i perspektywy realizacji własnych interesów. Wyraźnie nowym elementem w tym podejściu jest zdolność do w miarę całościowej i zrównoważonej analizy oraz sformułowania wielu dość konkretnych zaleceń i postulatów w zakresie aktywności Unii Europejskiej w obszarze Arktyki. To jest już w sumie program działań na dziś i jutro, to jest polityka arktyczna *in status nascendi*.

⁶⁴ Jedną z przyczyn dostrzeganego w pierwszej połowie 2009 r. wyhamowania był zapewne polityczny kalendarz Unii, przewidujący wybory do PE, a w ich rezultacie zmianę składu Komisji.

Abstract

The European Union Arctic Policy *in status nascendi*

The climate change in the Arctic and its current and expected consequences have recently attracted increased interest of many States and the European Union in this region. This article focuses upon development of the EU Arctic policy mainly from the point of view of policy-making process analysis. It also asks questions about the underlying drivers of the EU interest in the Arctic and the roles of the EU institutions in framing of the issues for consideration in policy setting. General conclusion is that although the policy making process is still incomplete, one could argue that the very concept of the EU Arctic policy is rational and comprehensive. Since it has been devised in purposeful, deliberate manner, it can become an important framework for further international debates about the future of the Arctic region.