Prawo Morskie 2014, t. XXX
ISSN 0860-7338

LEONARD ŁUKASZUK

RYBOŁÓWSTWO A PORZĄDEK PRAWNY NA MORZACH (WYBRANE ZAGADNIENIA)

W artykule przedstawiono kształtowanie koncepcji wolności rybołówstwa morskiego, głównie w związku z negocjowaniem konwencji genewskich prawa morza oraz Konwencji NZ o prawie morza z 1982 r. (UNCLOS), a także porozumienia z 1995 r. w sprawie stad migrujących i daleko migrujących. Przytoczono m.in. oceny formułowane przez współtwórców UNCLOS z okazji 30--lecia tej konwencji, jak również przedstawicieli doktryny prawa morza.

Skupiono uwagę na problemie przełowienia akwenów morskich oraz na międzynarodowej współpracy państw i organizacji regionalnych i subregionalnych w dziedzinie zrównoważonego zarządzania rybołówstwem i zapobiegania nielegalnym, niekontrolowanym połowom, a także piractwu w dziedzinie rybołówstwa.

Przybliżono wybrane zagadnienia prawa i polityki Unii Europejskiej w odniesieniu do rybołówstwa morskiego, również w szerszym kontekście uwarunkowań współpracy międzynarodowej UE w tej dziedzinie.

UWAGI WSTĘPNE

Rybołówstwo morskie może być postrzegane zarówno z perspektywy struktur normatywnych międzynarodowego prawa morza, jak i z uwzględnieniem ich szerszego tła uwarunkowań. Na kształtowanie porządku prawnego na morzach w dziedzinie rybołówstwa wywiera wpływ wiele podmiotów i czynników. Społeczność międzynarodowa poprzez stanowione instrumenty prawne i inne oddziaływania sterujące – z zaangażowaniem właściwych organizacji międzynarodowych, instytucji regionalnych oraz państw nadbrzeżnych – kształtuje kierunki polityki w tym zakresie z uwzględnieniem stanu biologicznego środowiska morskiego i perspektyw jego zachowania i ochrony, a nie tylko kryteriów ekonomicznych i społecznych, związanych między innymi z bezpieczeństwem żywnościowym. W sytuacji znacznego przełowienia wielu akwenów morskich duże znaczenie ma rozwijanie akwakultury jako hodowli organizmów morskich, a zwłaszcza ryb, kultywowanej obecnie na wielu kontynentach w skali przemysłowej i podlegającej odrębnym regulacjom prawnym, ale akwakultury będącej jednocześnie istotnym czynnikiem odnoszącym się także do środowiska

morskiego i niejako subsydiarnym, uzupełniającym regulacje zwłaszcza z zakresu ochrony tego środowiska[1].

Godne odnotowania są refleksje dotyczące rybołówstwa morskiego przedstawicieli doktryny międzynarodowego prawa morza. W nowym podejściu do problemu zasadniczą kwestią są nowi uczestnicy procesu zarządzania rybołówstwem oraz to, czy międzynarodowe prawo rybołówstwa zmierza nieuchronnie ku „reżimowi prawa własności"[2]. Wskazuje się, że mimo postulowanego rozwoju regionalnych organizacji zarządzania rybołówstwem (*regional fisheries management organizations* – RFMOs) ocenianego jako możliwe do przyjęcia podejście – jest ono nadal ambiwalentne, a jego konsekwencje nie są jeszcze dostatecznie przeanalizowane. Badane są implikacje ujawnione w praktyce rybołówczej państw i już działających RFMO, a także przedstawiane są sugestie odnośnie do dróg dalszych rozwiązań międzynarodowego zarządzania rybołówstwem morskim.

Istotne jest również regulowanie sporów międzynarodowych o połowy na różnych akwenach[3]. Zasadnicze znaczenie dla porządku prawnego na morzach w kontekście problemów rybołówstwa miało kształtowanie koncepcji wolności rybołówstwa w procesie powstawania głównych kodyfikacji międzynarodowego prawa morza. Świadczą o tym między innymi refleksje krytyczne twórców Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza z Montego Bay z 1982 r. (UNCLOS) prezentowane z okazji 30. rocznicy tej konwencji. Praktykę państw w zakresie rybołówstwa w znacznej mierze determinuje status prawny wyłącznej strefy ekonomicznej (EEZ).

Stosowaniu międzynarodowego prawa morskiego i kształtowaniu polityki w zakresie rybołówstwa służą rozwiązania prawne i organizacyjne – międzynarodowe i regionalne, w tym europejskie. Są one znaczącym czynnikiem kształtowania porządku prawnego na morzach, a także współpracy państw w eliminowaniu zjawiska połowów nielegalnych (*illegal, unreported and unregulated fishing* – IUU fishing)[4].

---

[1] Zob. H.D. McCoy II, *American and International Aquaculture Law. A Comprehensive Legal Treatise and Handbook Covering Aquaculture Law, Business and Finanse of Fishes, Shellfish and Aquatic Plants*, Peterstown 2000; L. Łukaszuk, *Akwakultura – jej znaczenie cywilizacyjne oraz gospodarcze w polityce morskiej państw i społeczności międzynarodowej*, Stosunki Międzynarodowe – International Relations 2007, t. 36; *idem, Aspekty prawne współczesnej akwakultury morskiej* (*wybrane zagadnienia*), Prawo Morskie 2008, t. XXIV; *idem, Akwakultura – jej znaczenie dla rozwoju polskiej myśli morskiej i kształtowania polityki morskiej RP, zgodnie z tendencjami w gospodarce światowej i dyrektywami Unii Europejskiej*, [w:] *Myśl morska w XXI wieku. XXIII Sejmik Morski*, red. M. Pluciński, D. Waldziński, Zeszyty Morskie, Kołobrzeg 2007; *idem, Akwakultura i nowe problemy ochrony środowiska morskiego – z międzynarodowej perspektywy*, Studia Ecologiae et Bioethicea 2007, t. V.

[2] A. Serdy, *The New Entrants Problem in International Fisheries Law*, Cambridge 2014; D. Anderson, *Modern Law of the Sea. Selected Essays*, Leiden/Boston 2008, s. 371–372.

[3] L. Łukaszuk, *Współpraca i spory międzynarodowe na morzach. Wybrane zagadnienia prawa, polityki morskiej i ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 51–67.

[4] L. Łukaszuk, *Polityka morska państw Azji i Pacyfiku (wybrane zagadnienia)*, [w:] *Azja Wschodnia i Azja Południowa w stosunkach międzynarodowych. Bezpieczeństwo-Gospodarka-Cywilizacja*, red. J. Nakonieczna, J. Zajączkowski, Warszawa 2011, s. 338–341. Zob. także M.H. Kozinski, *„Wolność" rybołówstwa morskiego*, Prawo Morskie 2005, t. XXI, s. 309 i nast.

Zagadnienia te będą przedmiotem podjętych w artykule rozważań dotyczących uwarunkowań współczesnego rybołówstwa morskiego w aspekcie porządku prawnego na morzach.

1. KSZTAŁTOWANIE KONCEPCJI WOLNOŚCI RYBOŁÓWSTWA MORSKIEGO A PRAKTYKA

Rybołówstwo morskie w szerszej perspektywie postrzegania jego specyfiki jest usytuowane w głównych obszarach problemowych dotyczących: zachowania i ochrony zasobów żywych akwenów oceanu światowego, racjonalnej, zrównoważonej gospodarki tymi zasobami – z eliminowaniem naruszeń limitów połowowych i zwalczaniem aktów przestępczych, piractwa rybackiego oraz regulowania sporów międzynarodowych związanych z rybołówstwem.

Wolność rybołówstwa została uregulowana zarówno w konwencji o prawie morza, jak i w innych aktach prawnych (m.in. w porozumieniu w sprawie daleko migrujących stad z 1995 r.). Ewolucja prawa zwyczajowego i prawa konwencyjnego w zakresie rybołówstwa na morzach pełnych przebiegała ewolucyjnie od 1958 r., kiedy to na I Konferencji Prawa Morza w Genewie przyjęto dwie konwencje ważne dla kształtowania wolności rybołówstwa na morzu pełnym, a także dla określenia obowiązków państw w tej dziedzinie, uwzględnienia interesów państw nadbrzeżnych oraz zachowania żywych zasobów mórz pełnych. W drugiej konwencji genewskiej z 1958 r. prawa zwyczajowe i konwencyjne rybołówstwa nie zostały wprowadzone jako wolności nieograniczone, absolutne. A zakres i jakość prawa w tym zakresie nie były dostatecznie jasne, jak również lekceważono je w praktyce. Na III Konferencji Prawa Morza i w UNCLOS skupiono uwagę na koncepcji wyłącznej strefy ekonomicznej (EEZ) w zakresie wolności rybołówstwa, włączając dwa przepisy dotyczące jej obszaru zewnętrznego: art. 63 i 64. Wprowadzono wymóg, aby państwa nadbrzeżne i te zajmujące się rybołówstwem w obszarze poza EEZ i przyległym do 200-milowej strefy podejmowały środki niezbędne do zachowania stad migrujących w obszarze przyległym, czyniąc to zarówno bezpośrednio, jak i przez właściwe organizacje. W art. 64 wezwano państwa nadbrzeżne i państwa poławiające w regionie do współpracy w celu zachowania gatunków migrujących, takich jak np. tuńczyk i miecznik, wymienionych w aneksie I do UNCLOS.

W UNCLOS mniej uwagi zwraca się na reżim prawny rybołówstwa poza 200 milami, bowiem w połowie lat 70. rybołówstwo było w tamtej strefie relatywnie mniej rozwinięte. W art. 116 tej konwencji określono prawo do połowów na morzu pełnym przez wszystkie państwa i ich obywateli, z zastrzeżeniem ich zobowiązań traktatowych, praw i obowiązków, jak również interesów państw nadbrzeżnych w niej przewidzianych. Państwa mają obowiązek: zastosowania wobec swoich obywateli środków w celu zapewnienia zachowania za-

sobów morza pełnego; współpracy ze sobą w celu zachowania żywych zasobów i gospodarowania nimi; ustalania wielkości dopuszczalnego połowu i określania innych środków do zachowania zasobów żywych morza pełnego. Na konferencji NZ o środowisku i rozwoju w 1992 r. w Rio de Janeiro sygnalizowano między innymi problemy: nieuregulowanego rybołówstwa, przełowienia akwenów, nadmiernej liczebności flot rybackich, zmiany bander statków w celu uniknięcia kontroli, braku wiarygodnych informacji oraz odpowiedniej współpracy między państwami[5]. Według informacji FAO z 1995 r. około 70 proc. ławic rybnych było w wysokim stopniu przełowionych i powoli odbudowywanych. Rada FAO przyjęła wówczas *Code of Conduct for Responsible Fisheries*, a Zgromadzenie Ogólne NZ przyjęło rezolucję 50/24 z 5.12.1995 r. wzywającą państwa do ratyfikowania porozumienia w sprawie daleko migrujących stad ryb.

Rybołówstwo morskie jest przedmiotem zgodnie formułowanej, także krytycznej oceny ze strony współtwórców konwencji o prawie morza z okazji jej 30-lecia[6]. Konwencja ta nie rozwiązała wszystkich problemów dotyczących środowiska morskiego i korzystania z biologicznych jego zasobów oraz równoważenia stale występujących kolizji interesów między państwami nadbrzeżnymi i innymi użytkownikami mórz i oceanów. Jest jednak ważnym czynnikiem służącym tworzeniu porządku prawnego w ich obszarze w sensie prowadzania „równoprawnej i efektywnej cywilizacji" użytkowania zasobów i ich zachowania, badania, ochrony i zachowania środowiska morskiego[7].

W czasie negocjacji w sprawie zapisów konwencji tworzyły się różne aliansе grup państw śródlądowych i tych o niekorzystnym położeniu geograficznym, skupiając „front państw" mających zbliżone interesy między innymi w zakresie rybołówstwa. Na przykład dwa państwa niemieckie: RFN i NRD, prowadzące dość szeroko zakrojone morskie badania naukowe, były zaangażowane w uprawianie dość intensywnie rybołówstwa dalekomorskiego. Dla kształtowania polityki tego rybołówstwa przez państwa istotne znaczenie miało implementowanie przepisów konwencji o prawie morza do porozumieniu z 1995 r. dotyczącego zarządzania stadami daleko migrujących ryb, a także konwencja z Honolulu z 2000 r. o zarządzaniu takimi stadami ryb w obszarach zachodniego i środkowego Pacyfiku. Podobne instrumenty prawne utworzono i zastosowano także w regionach innych oceanów[8].

Konwencja o prawie morza, która weszła w życie w 1994 r., miała istotny wpływ na interesy państw nadbrzeżnych, takich jak na przykład Irlandia, w dziedzinie rybołówstwa w związku z rozszerzeniem stref rybołówczych tych

[5] D. Anderson, *op.cit*.

[6] *United Nations Convention on the Law of the Sea at Thirty. Reflections*, United Nations, Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea Office of Legal Affairs, New York 2013.

[7] Vincente Marotta Rangel [w:] *ibidem*, s. 29.

[8] *The Legal Order of the Oceans. Basic Documents of Law of the Sea*, ed. V. Love, S. Talmon, Oregon 2009, s. 735–753. *Convention on the Conservation and Management of Fishery Resources in the South-East Atlantic Ocean* z 20.04.2001 r., weszła w życie 13.04.2003 r.

państw. Dotyczyło to między innymi gatunków anadromicznych (łososie), którymi szczególnie zainteresowane były państwa ich pochodzenia, a także utworzenia szerokich obszarów jurysdykcji nad szelfem kontynentalnym i wyłączną strefą ekonomiczną między państwami sąsiedzkimi, umożliwiających im większą kontrolę nad tymi obszarami również w zakresie morskich badań naukowych, zachowania i ochrony środowiska, ale bez rozszerzania ograniczeń wolności żeglugi. Podczas negocjowania konwencji o prawie morza na III konferencji przedstawiciele Japonii opowiadali się za nieograniczaniem wolności rybołówstwa i żeglugi oraz usankcjonowaniem ich prawa do dalekomorskiego rybołówstwa, ze stopniowym wycofywaniem się z bogatych obszarów – zamkniętych przez państwa nadbrzeżne stref ekonomicznych i wód archipelagowych[9]. Według Hisashi Owada[10], byłego sędziego i prezydenta Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości, ustanowione w UNCLOS reżimy jurysdykcji w sprawie rybołówstwa i na szelfie kontynentalnym służyły ochronie interesów lokalnych i regionalnych.

Po II wojnie światowej ukształtowała się polityka uprawiania rybołówstwa na morzu pełnym, a na I Konferencji Prawa Morza w 1958 r. przyjęto konwencję genewską o rybołówstwie i zachowaniu zasobów żywych, ale nie rozwiązano kwestii szerokości morza terytorialnego, związanej z jurysdykcją państw w dziedzinie rybołówstwa, między innymi z powodu pojawiających się wówczas roszczeń niektórych państw Ameryki Łacińskiej – co stało się przedmiotem obrad II Konferencji Prawa Morza w 1960 r. Zakończyła się ona niepowodzeniem, bowiem nie przyjęto kompromisowej formuły: 6 mil dla morza terytorialnego oraz 6 dodatkowych mil dla wyłącznej strefy rybołówstwa, podlegających jurysdykcji państwa nadbrzeżnego. Nastąpił po tym „okres nieporozumień", w jakim zakresie może być stosowany reżim prawny na morzach, co niekiedy zmierzało do „bezprecedensowych turbulencji", zagrażających stabilności w międzynarodowym porządku na morzach. Podejmowano, także z udziałem Japonii, regionalne – bilateralne regulacje dotyczące rybołówstwa na morzu pełnym między państwami sąsiedzkimi: z Republiką Korei (1965), Nową Zelandią (1968), Chinami (1970), ZSRR (1970) i USA (1976) oraz zapewniające wolność żeglugi – wraz z państwami archipelagowymi regionu. Jednocześnie rozwijały się inicjatywy dotyczące działań wielostronnych w dziedzinie uregulowania spraw rybołówstwa morskiego. Stany Zjednoczone wystąpiły z koncepcją połączenia problemu szerokości morza terytorialnego z wolnością żeglugi, aby zapewnić sobie niezakłócony przepływ okrętów, a z drugiej strony, aby przez rozszerzenie jurysdykcji państw nad zasobami morskimi zaspokoić główne interesy wielu państw nadbrzeżnych.

W czasie III Konferencji Prawa Morza nie rozwiązano problemu kontroli rybołówstwa na morzu pełnym. I chociaż powstało wiele konwencji wielostron-

[9] Takeo Iguchi [w:] *United Nations... op.cit.*, s. 64.
[10] *Ibidem*, s. 67.

nych dotyczących tego zagadnienia, statki rybackie niebędące pod banderą państw-stron tych konwencji nie są prawnie związane ich respektowaniem. Postuluje się między innymi, aby istniejące instytucje i organizacje oraz wyspecjalizowane agencje ONZ, takie jak Międzynarodowa Organizacja Morska (IMO) czy Organizacja ds. Wyżywienia i Rolnictwa (FAO), zostały odpowiednio zmodernizowane w związku z przyjętymi w konwencji o prawie morza koncepcjami wspólnego dziedzictwa ludzkości czy wyłącznej strefy ekonomicznej (EEZ)[11]. Istnieje także wiele innych nadal nierozwiązanych problemów, jak chociażby problem nielegalnego, niezgłaszanego i nieuregulowanego rybołówstwa morskiego[12].

Rybołówstwo morskie w doktrynie i praktyce państw nadbrzeżnych jest postrzegane jako uwarunkowane wynikami prowadzonych badań zasobów żywych w strefach wyłącznego rybołówstwa i w wyłącznej strefie ekonomicznej[13].

Przed przyjęciem konwencji o prawie morza w praktyce państw nadbrzeżnych, zwłaszcza odnośnie do ich stref wyłącznego rybołówstwa, przeważała tendencja związana z wymogiem prawnym wyłącznej zgody tych państw na prowadzenie badań zasobów żywych[14]. Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości w swym orzeczeniu z 1974 r. w sprawie rybołówstwa[15] pośrednio potwierdził wykonywanie wyłącznej jurysdykcji państw nadbrzeżnych nad badaniami morskimi dotyczącymi połowów organizmów żywych.

Ustanowienie w konwencji o prawie morza wyłącznej strefy ekonomicznej łączącej dotychczasowe koncepcje szelfu i strefy wyłącznego rybołówstwa nie spowodowało istotnych zmian w jej uregulowaniach dotyczących morskich badań naukowych. Regulacje wewnętrzne państw nadbrzeżnych dotyczące badań morskich – jak wykazują ostatnie ustalenia[16] – nie stanowią spójnych i klarownych rozwiązań prawnych, aby mogły być zakwalifikowane jako zgodne z postulowanym ujednoliconym modelem prawnym, takim jaki cechowały rozwiązania przyjęte w genewskiej konwencji z 1958 r. w sprawie szelfu kontynentalnego[17].

[11] D. Anderson, *op.cit*., s. 122–123.

[12] *Ibidem*, s. 123.

[13] A. Soons, *Marine Scientific Research and the Law of the Sea*, Haga 1982; P. Vincent, *Droit de la mer*, Bruxelles 2008, s. 110–111. Stan i perspektywy badań zasobów ryb w środowisku morskim, produkcji akwakultury morskiej oraz zdolności połowowych flot rybackich przedstawiono obszernie w *The European Environment. State and Outlook 2005*, Europea Environment Agency, Copenhagen, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2005, s. 380–391.

[14] Znalazło to wyraz w regulacjach prawnych m.in.: Brazylii (1971), W. Brytanii (1967), Danii (1964), Kanady (1957). W Polsce rozporządzeniem Ministra Handlu i Gospodarki Morskiej z 14.04.1979 r. wprowadzono zakaz prowadzenia w wyłącznej strefie ekonomicznej badań „w zakresie dyscyplin związanych z rybołówstwem morskim".

[15] I.C.J. Reports 1974, s. 3, § 33.

[16] T. Górski, *Międzynarodowa regulacja morskich badań naukowych*, rozprawa doktorska, UG, Gdańsk 2014.

[17] Dz.U. z 1964 r., Nr 28, poz. 179 (art. 5 załącznika).

Trafnie wskazuje Mirosław H. Koziński na ograniczenia w zakresie wolności rybołówstwa morskiego, które mogą wynikać miedzy innymi z konwencji genewskiej o rybołówstwie i konserwacji zasobów biologicznych mórz pełnych (weszła w życie 20.03.1966 r.) oraz innych zobowiązań prawnomiędzynarodowych poszczególnych państw[18]. Istnieje także ograniczenie skuteczności norm prawa międzynarodowego w zakresie dostępu do zasobów niektórych mórz w związku ze sporami, jakie miały miejsce w ostatnich latach między państwami na ten temat[19].

Także w odniesieniu do określonych w konwencji wolności (np. rybołówstwa) zauważa się, że mają one liczne ograniczenia w jej przepisach. Wszystkie bowiem państwa w odniesieniu do morza otwartego (pełnego) powinny korzystać z tych wolności w sposób należycie uwzględniający interesy innych państw[20]. Dotyczy to także rybołówstwa.

2. PROBLEM PRZEŁAWIANYCH AKWENÓW – WSPÓŁPRACA PAŃSTW

W części trzeciej *The Straddlings Stocks Agreement* (1995) przewidziano mechanizmy międzynarodowej współpracy, a w art. 8 zachęca się do tworzenia subregionalnych lub regionalnych organizacji do zarządzania rybołówstwem w tych obszarach, gdzie jeszcze nie istnieją, a także do umocnienia już istniejących[21].

W art. 117 i 118 UNCLOS nakłada się na jej sygnatariuszy obowiązek współdziałania i współpracy, także poprzez organizacje międzynarodowe, w celu zachowania żywych zasobów miedzy innymi przez ustalanie dopuszczalnych wielkości połowów poszczególnych gatunków[22].

W porozumieniu z 1995 r. wyrażono znaczące perspektywicznie ogólnie ujęte wskazania, obejmujące wolność rybołówstwa na morzach pełnych według rozsądnych i odpowiednio uzasadnionych założeń. Podobnie jak konwencja genewska z 1958 r. w sprawie rybołówstwa i konserwacji zasobów biologicznych mórz pełnych porozumienie jasno określa i równoważy prawa i obowiązki w zakresie rybołówstwa i zachowania zasobów. Wolność rybołówstwa musi być rozumiana i stosowana nierozerwalnie z powinnościami ochronnymi i obowiązkiem współpracy międzynarodowej w tym zakresie. Godne uwagi jest to, że po-

[18] M.H. K o z i ń s k i, *Morskie prawo publiczne*, Gdynia 2010, s. 17; *idem, „Wolność" rybołówstwa... op.cit.*, s. 309 i nast.

[19] M.H. K o z i ń s k i, *Morskie prawo... op.cit.*, s. 16–17.

[20] *Ibidem*, s. 26–27.

[21] D. A n d e r s o n, *op.cit.*, s. 363, 371–372.

[22] L. Ł u k a s z u k, *Morskie prawo rybołówcze i międzynarodowa współpraca w dziedzinie rybołówstwa. Główne zasady, uwarunkowania i problemy*, Prawo Morskie 1999, t. XI.

rozumienie z 1995 r. zostało przyjęte na ogólnej konferencji w drodze konsensu, a w jego postanowieniach przyłączono się do systemu obowiązkowego regulowania sporów, a nie tylko na zasadzie protokołu opcyjnego jak w przypadku konwencji z 1958 r. Ponadto porozumienie to uzupełnia i w niewielkim stopniu umacnia (tylko ogólnie – co do zasad) zaznaczony w UNCLOS nowy ważny element, czyli zarządzanie środowiskiem według dobrych, pełnych danych naukowych (UNCED – UN Conference on Environment and Development).

Porozumienie to wywiera odpowiedni wpływ na międzynarodowe zarządzanie rybołówstwem, także w wyłącznych strefach ekonomicznych, oraz na praktykę państw, ich prawodawstwo wewnętrzne, którego przepisy powinny uwzględniać dane statystyczne FAO dotyczące stanu połowów w różnych akwenach, jak również wskazania tworzone na podstawie praktyki RFMOs. Porozumienie z 1995 r. staje się częścią „dobrych praktyk" w kontekście realizowanych założeń *Code of Conduct* w szerszym zakresie działań współczesnego, nowego prawa morza, opierającego się na podstawach normatywnych i instytucjonalnych ukształtowanych w konwencji o prawie morza.

Potwierdzają to między innymi dane zaprezentowane na konferencji przeglądowej tego porozumienia (maj 2006 r.) z udziałem 97 państw i Wspólnoty Europejskiej[23]. W raporcie ogólnym podkreślono osiągane postępy w zarządzaniu rybołówstwem morskim, w tym w umacnianiu RFMOs i tworzeniu nowych zarządzających struktur regionalnych. Przyczynia się to do zapewniania lepszego porządku w zachowaniu gatunków ryb daleko migrujących. Na konferencji przyjęto wiele rekomendacji dla państw – odnoszących się do nich zarówno indywidualnie, jak i ogólnie – poprzez RFMOs, ze wskazaniem działań poprawiających zachowanie zasobów ryb. Oceniono także stan prowadzonego monitoringu zasobów, przestrzeganie przepisów i ich egzekwowanie, odnotowując znaczną w tym zakresie poprawę oraz potrzebę dalszych stosownych działań. Zalecono wprowadzenie zmian dotyczących rozwiązań przyjętych przez RFMOs odnośnie do przestrzegania i egzekwowania przepisów oraz nowych środków regulujących przeładunki statków rybackich na morzach i wzmocnienie środków kontroli przez porty państw, stosując FAO *Model Scheme on Port State Measures* z 2005 r.

Zapobieganie i przeciwdziałanie nielegalnemu, nieudokumentowanemu i nieuregulowanemu rybołówstwu (IUU fishing) jest przedmiotem zainteresowania OECD[24]. W 2005 r. przewodniczący Sekcji Rybołówstwa Dyrektoriatu ds. Rolnictwa, Rybołówstwa i Wyżywienia OECD Carl-Christian Schmidt wskazywał na działania, które mogłyby przyczynić się do osiągania pozytywnych wyników

[23] A/CONF.210/2006/15.

[24] C.-Ch. Schmidt, *Economic Drivers of Illegal, Unreported and Unregulated* (*IUU*) *Fishing*, OECD 2005; W. Edelson, *The International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal Unreported and Unregulated Fishing: the Legal Context of Non-legally Binding Instrument*, The International Journal of Marine and Coastal Law, vol. 16, no. 4; *Why Fish Piracy Persists? Economics of Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, OECD 2005.

w tej dziedzinie przy udziale odpowiednio zaangażowanych państw. Zadania obejmują: zwiększenie nadzoru nad rybołówstwem, tak aby ryzyko sprawców przy ich zatrzymaniu podczas nielegalnej działalności było większe; podniesienie wysokości nakładanych kar, tak aby wpłynęło to na zmniejszenie opłacalności uprawiania procederu nielegalnego rybołówstwa; wprowadzenie odpowiednich środków ochronnych w dziedzinie handlu rybami, a zwłaszcza embargo na towary pochodzące nie tylko ze źródeł wyraźnie zidentyfikowanych jako nielegalne, ale równie i z takich, co do których istnieje podejrzenie o brak legalności.

Jako przykład dobrej współpracy państw w dziedzinie ochrony rybołówstwa morskiego wskazuje się na doświadczenia i wyniki w zarządzaniu i ochronie gatunków populacji ryb o niskiej odnawialności. Dotyczy to prac Komisji ds. Zachowania Żywych Zasobów Morskich Antarktyki (Commission for the Conservation of the Antarctic Marine Living Resources – CCAMLR, powstała w 1982 r.) do sprawowania nadzoru nad przestrzeganiem postanowień konwencji o zachowaniu żywych zasobów morskich Antarktyki, jako jednej z form wykonywania traktatu antarktycznego, skupiającego 24 państwa, w tym Polskę.

Dobrym przykładem współpracy państw w ramach regionalnych organizacji zarządzających rybołówstwem morskim może być CCAMLR. Działalność tej komisji oceniana jest jako nowatorska. Stara się bowiem adekwatnie reagować na różne apele międzynarodowe, a także sama zgłasza propozycje wielu rozwiązań, w tym np. schematu dokumentacji połowów.

Oczekuje się także, że działania podejmowane przez RFMOs oraz takie organizacje, jak OECD, FAO, w tym Grupa Zadaniowa ds. Morza Pełnego, mogą przyczyniać się do znacznego ograniczenia destrukcyjnego zjawiska nielegalnych, niekontrolowanych połowów (IUU fishing).

3. RYBOŁÓWSTWO MORSKIE Z PERSPEKTYWY PRAWA I POLITYKI MORSKIEJ WSPÓLNOTY I UNII EUROPEJSKIEJ

Polityka morska wspólnotowa i unijna wyraża się między innymi w obecności konwencji o prawie morza w systemie prawnym Unii Europejskiej[25]. Kluczowymi zagadnieniami tej polityki są: rybołówstwo, transport morski i ochrona środowiska. Rybołówstwo obejmuje zagadnienia zarządzania oraz zachowania zasobów żywych mórz i kontroli połowów, a także finansowanie wspólnej polityki rybołówczej.

Konwencja z Montego Bay jest w świetle obowiązujących aktów prawnych WE/UE istotnym czynnikiem kształtowania europejskiej polityki morskiej oraz

[25] C. Mik, *Konwencja o prawie morza z 1982 r. w prawie Unii Europejskiej*, [w:] *Konwencja NZ o prawie morza z 1982 r. W piętnastą rocznicę wejścia w życie*, red. C. Mik, K. Marciniak, Toruń 2009, s. 75–138.

zewnętrznych międzynarodowych relacji morskich – zwłaszcza w dziedzinie rybołówstwa. UNCLOS w warunkach WE/UE może być postrzegana jako czynnik spełniający rolę „zakresowo-regulacyjną" oraz „funkcję limitacyjną", istotnie oddziałującą na relacje wewnątrzwspólnotowe oraz zewnątrzwspólnotowe[26].

Według art. 3 ust. 1d skonsolidowanej wersji Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej Unia ma wyłączne kompetencje w dziedzinie „zachowania morskich zasobów biologicznych w ramach wspólnej polityki rybołówstwa"[27]. Znaczącym nowym etapem w kształtowaniu polityki morskiej UE była debata nad ogłoszoną w 2006 r. zieloną księgą. W komunikacie końcowym z konsultacji nad tezami tej księgi skupiono między innymi uwagę na udziale Wspólnoty w negocjowaniu umowy wykonawczej do UNCLOS dotyczącej bioróżnorodności morskiej[28]. W księdze tej znalazły się nowe przesłania aksjologiczne i założenia istotne dla ochrony środowiska morskiego i kształtowania polityki rybołówstwa WE/UE.

Ważny dla polityki morskiej WE/UE jest także Komunikat Komisji *Mapa drogowa dla morskiego planowania kosmicznego: ustalenie wspólnych zasad w UE*[29]. Uwzględniono możliwości wykorzystywania obserwacji satelitarnej powierzchni mórz i oceanów z przestrzeni kosmicznej na potrzeby gospodarki morskiej. W Traktacie z Lizbony „polityka kosmiczna" WE/UE została bowiem oficjalnie wpisana do kompetencji UE[30].

W polityce wspólnotowej w dziedzinie rybołówstwa uwzględniane są:

- kompetencje terytorialne Wspólnoty Europejskiej w dziedzinie wspólnej polityki rybołówczej;
- etapy stopniowego kształtowania polityki wspólnotowej w tej dziedzinie;
- zarządzanie ławicami ryb poprzez: 1) podział kwot połowowych między państwa członkowskie z uwzględnieniem „stawek" w systemie, procedur określania dopuszczalnych kwot połowowych i ich podziału między „operatorami ekonomicznymi", 2) środki techniczne do zachowania zasobów biologicznych ryb, 3) środki kontroli kwot połowowych (od 2002 r.);
- polityka strukturalna w warunkach ograniczonego zarządzania ze względu na ograniczone możliwości połowowe oraz restrukturyzację i modernizację floty europejskiej;
- dostęp do stref rybołówstwa morskiego – zasada równości dostępu i wyjątki dotyczące statków bander państw nadbrzeżnych oraz stref zastrzeżonych przez UE, np. rejon Szetlandów;

[26] *Ibidem*, s. 134.
[27] Dz.Urz. UE C 83 z 30.03.2010.
[28] Komunikat *Zintegrowana polityka morska Unii Europejskiej*, COM (2007)574 final; Wnioski z konsultacji – COM (2007)575 final.
[29] COM (2008)791 final.
[30] L. Ł u k a s z u k , *Współpraca i rywalizacja w przestrzeni kosmicznej. Prawo-polityka-gospdarka*, Toruń 2012.

- organizacja rynków wspólnych od 1970 r., obecnie obowiązuje rozporządzenie Rady (WE) nr 104/2000 z 17.12.1999 r.[31];
- w odniesieniu do „relacji zewnętrznych" w sektorze rybołówstwa – jako źródła **kompetencji** powoływane są w piśmiennictwie[32]: orzeczenie ETS w sprawie Kramer (1976) i stanowisko ETS (z 1996 r.) oraz regulacja nowojorska z 4.08.1995 r. w sprawie stad migrujących.

W relacjach zewnętrznych, pozaunijnych funkcjonują:

- porozumienia rybołówcze dwustronne WE z Norwegią, Wyspami Féroé, Grenlandią i Islandią;
- umowy w sprawie korzystania z nadwyżek połowowych w EEZ z: USA, Kanadą, Barbados, Gujaną, Japonią, Koreą Południową, Surinamem, Trynidadem i Tobago oraz z Wenezuelą;
- porozumienia handlowe z państwami Afryki, Karaibów i Pacyfiku (ACP), a także z Marokiem i Argentyną.

Programy i działania pomocowe Wspólnoty i Unii Europejskiej w dziedzinie morskiej obejmują państwa postkolonialne stowarzyszone z UE z Afryki, Karaibów i Pacyfiku (układy z Yaonde i Lomé) oraz w ramach partenariatu eurośródziemnomorskiego. Grupa ACP obejmuje 71 krajów, a jej członkami od 1995 r. są także Komory, Madagaskar, Mauritius i Seszele, usytuowane na Oceanie Indyjskim i koordynowane przez Komisję ds. Oceanu Indyjskiego. Ze współpracy z tymi krajami państwa UE czerpią określone korzyści, co dotyczy zwłaszcza możliwości dostępu do bogatych łowisk morskich znacznej części floty rybackiej tych państw[33].

W następstwie uregulowań przyjętych w konwencjach z Lomé, dotyczących współpracy z krajami Afryki, Karaibów i Pacyfiku, UE zawarła dwu- i wielostronne porozumienia dotyczące rybołówstwa i zarządzania strefami wybrzeży.

Porozumienia WE w sprawie rybołówstwa (26, w tym 14 z krajami Afryki i Oceanu Indyjskiego) przewidują udzielanie im odpowiednich kompensacji finansowych, kierowanych bezpośrednio do ministerstw finansów, aby znaczna ich część była przeznaczona na popieranie zrównoważonego rozwoju ich sektora rybnego gospodarki morskiej.

Działania Wspólnoty Europejskiej ukierunkowane globalnie są związane z głównymi problemami i potrzebami: 1) wspierania gospodarki morskiej krajów słabiej rozwiniętych, 2) bardziej racjonalnego wykorzystywania zasobów

[31] Dz.Urz. WE L 17 z 21.01.2000.

[32] P. V i n c e n t, *op.cit.*, s. 248–249.

[33] L. Ł u k a s z u k, *Aspekty prawne zorientowanej globalnie morskiej współpracy gospodarczej Wspólnoty Europejskiej na przełomie wieków* [w:] *Prawo gospodarcze Wspólnoty Europejskiej na progu XXI wieku*, red. C. Mik, Toruń 2002, s. 402–411; Zob. *EC Co-operation on Oceans and Seas. A review of policies, programmes, financial instruments and project*, European Commission, Brussels, March 1999; *The Indian Ocean and the European Union*, European Commission, DE 101, January 2001.

biologicznych mórz oraz 3) bardziej skutecznego zapobiegania zanieczyszczeniom środowiska morskiego powodowanym przez ludzi.

W drugim obszarze skupiono uwagę na: zrównoważonym wykorzystaniu zasobów biologicznych mórz i zapobieganiu nadmiernemu ich eksploatowaniu, monitorowaniu gatunków migrujących oraz na strefach ochronnych i subsydiach. W trzecim obszarze WE wykonuje proekologiczne zadania ochronne zgodnie z międzynarodowymi konwencjami i porozumieniami, między innymi w ramach Common Policy on Seas i Maritime Strategy Paper.

Zagadnienia dotyczące reżimu prawnego rybołówstwa morskiego są postrzegane w szerszym kontekście współpracy międzynarodowej w dziedzinie ochrony środowiska morskiego. Są one prezentowane w aspekcie zewnętrznej polityki ochrony środowiska prowadzonej przez Unię Europejską[34]. Wskazuje się, że istnieje potrzeba odpowiedniej korelacji partnerskiego uczestnictwa krajów w ocenie stanu ich rybołówstwa i obszarów przybrzeżnych. Dotyczy to między innymi zachowania i ochrony zasobów genetycznych ryb. Została umocniona funkcja koordynacyjna FAO w odniesieniu do innych wielostronnych organizacji i instytucji międzynarodowych.

PODSUMOWANIE

W kręgu doktryny międzynarodowego prawa morza postulowane jest ostatnio usprawnienie zarządzania porządkiem prawnym na morzach i oceanach, co jest postrzegane jako przejaw nowych tendencji w „filozofii" takiego zarządzania, a także w praktycznym działaniu. Dotyczy to zwłaszcza zarządzania „systemami przyrodniczymi" w związku z obserwowanymi przejawami zmian klimatu[35].

Analizowane są inicjatywy prawne i polityczne w tym zakresie. Dość szybko zmieniające się środowisko oceanów skłania do podejmowania aktywnych i zrównoważonych działań w zarządzaniu tym środowiskiem, zarówno w skali globalnej, jak i regionalnej[36].

Postulaty związane z zarządzaniem środowiskiem morskim dotyczą rybołówstwa, a zwłaszcza odpowiedniego wdrażania do praktyki międzynarodowych porozumień w sprawie rybołówstwa. Chodzi tu o odpowiednie procesy i procedury zarówno interpretacji tych porozumień, jak i wzajemnego ich dosto-

[34] *Yearbook of International Co-operation on Environment and Development 2003/2004*, Fridtjof Nansen Institute, Norway, ed. C. Schram Stokke, O.B. Thommessen, London–Sterling, VA (USA) 2003, s. 27, 47, 65–69.

[35] R.K. Craig, *Comparative Ocean Governance. Place-Based Protections in an Era of Climate Change*, Cheltenham 2012.

[36] *Climate Change and the Oceans Gauging the Legal and Policy Currents in the Asia Pacific and Beyond*, ed. R. Warner, C. Schofield, Cheltenham 2012.

sowywania do zmieniających się warunków, tak aby porozumienia te były skuteczne w ich stosowaniu w praktyce[37]. Zarządzanie środowiskiem morskim w dziedzinie rybołówstwa nie jest już tylko kwestią stosowania jasnych przepisów prawa i innych regulacji, ale wiąże się z poszukiwaniem odpowiednich dróg do efektywnego wprowadzania ich w życie. Konieczne jest w związku z tym także uzgadnianie z partnerami warunków realizowania porozumień (w myśl idei *post-agreement bargaining*) i pozyskiwanie specjalistycznej wiedzy wspomagającej odpowiedni poziom uprawiania rybołówstwa.

Badane są problemy zarządzania środowiskiem „dużych mórz" (do których zaliczono Bałtyk, Morze Śródziemne, Morze Czarne, Karaibskie i morza Azji Wschodniej) – z oceną skuteczności podejmowanych w tym zakresie działań i inicjatyw przez różne struktury instytucjonalne oraz ukazaniem osiągnięć, niepowodzeń i perspektyw oczekiwanej poprawy sytuacji zarządzania tymi morzami[38].

Jednym z postulatów wysuwanych przez doktrynę jest harmonizacja międzynarodowych reżimów w celu zrównoważonego wykorzystywania zasobów żywych na morzu pełnym[39]. Zagadnienie to jest postrzegane jako najbardziej skomplikowana część prawa międzynarodowego – co dotyczy aktualizacji przepisów, zapewnienia odpowiedniej ich percepcji i rozumienia oraz spójności. W badaniach tej dziedziny prawa podejmowane są próby wypełnienia pewnej luki, jaka nadal występuje. Jest to konieczne wobec wyzwań, jakie przynosi wiek XXI, dla zachowania odpowiedniego stanu środowiska biologicznego morza pełnego. Aktualny jest wciąż problem stosowania różnych norm prawa międzynarodowego, określających prawa wszystkich państw do dostępu i eksploatacji zasobów żywych w obszarach morskich usytuowanych poza zasięgiem ich jurysdykcji, który należałoby rozwiązać w celu zachowania w nich określonych, zagrożonych gatunków.

Z zagadnieniem tym wiąże się regulowanie w prawie międzynarodowym problemu zasobów genetycznych w aspekcie dostępu i dzielenia dóbr z tym związanych[40]. Jest to kluczowe w rozwijającym się współcześnie zarządzaniu międzynarodowymi zasobami genetycznymi. Badanie centralnej roli suwerennych państw w obecnym podejściu do tego zagadnienia pozwala zrozumieć wpływ, jaki wywierają konteksty społeczno-ekonomiczne i polityczne na treść i kierunki oddziaływania norm prawa w tej dziedzinie zarządzania. Zaznacza się wpływ reżimów traktatowych, które często odnoszą się marginalnie bądź pomi-

[37] G. H ø n n e l a n d, *Making Fishery Agreements Work. Post-Agreement Bargaining in the Barents Sea*, Cheltenham 2012.

[38] J.F.C. D i M e n t o, *Environmental Governance of the Great Seas. Law and Effect*, Cheltenham 2012.

[39] S. B o r g, *Conservation on the High Seas. Harmonizing International Regimes for the Sustinable Use of Living Resources*, Cheltenham 2012.

[40] Ch. L a w s o n, *Regulating Genetic Resources. Access and Benefit Sharing in International Law*, Cheltenham 2012.

jają kwestie związane z zarządzaniem zasobami genetycznymi na morzach i oceanach, a także w Antarktyce.

Z zarządzaniem zasobami rybnymi kojarzony jest problem bezpieczeństwa żywnościowego w polityce międzynarodowej – jako największe wyzwanie dla współczesnych regulacji międzynarodowych służących ochronie różnych uniwersalnych wartości. W debacie na temat bezpieczeństwa żywnościowego wskazuje się na postępujące zagrożenie w tym obszarze oraz na nieadekwatne zarządzanie, co dotyczy między innymi takich specjalistycznych problemów, jak gospodarowanie rybami oraz zasobami genetycznymi. Problem ten występuje w globalnym kontekście tej debaty[41].

W kwestii rybołówstwa i zasobów biologicznych mórz istotnym problemem jest zarządzanie oceanami polarnymi Arktyki i Antarktyki w warunkach dokonujących się zmian klimatycznych[42]. Obydwa regiony wymagają efektywnego i elastycznego zarządzania w ramach systemu traktatu antarktycznego oraz Rady Arktycznej, tak aby można było sprostać wyzwaniom związanym z procesami komercjalizacji złóż ropy i gazu oraz ze zmianami klimatu i zagrożeniami dla środowiska morskiego. W badaniach zwraca się uwagę na aspekty społeczne i ekonomiczne oraz na perspektywę rozwoju tych regionów, jako należących do najbardziej wrażliwych i szczególnie narażonych na różne zagrożenia środowisk naturalnych świata. Stąd też wiedza o nich, ich zasobach oraz reżimach prawnych – obecnych i przyszłych – godna jest pogłębionych studiów[43].

Warto zasygnalizować dodatkowo kilka uwag ogólniejszej natury i refleksji dotyczących nowych tendencji w postrzeganiu i interpretowaniu regulacji prawnych związanych między innymi z ochroną klimatu, środowiska naturalnego i różnorodności biologicznej – także istotnych w gospodarowaniu żywymi zasobami mórz i oceanów.

Zauważa się pewną „fragmentację" – rozproszenie działań w zarządzaniu sprawami globalnej ochrony klimatu Ziemi i ujemne konsekwencje tego w stosowaniu zasad interakcji w działaniach trzech reżimów ochronnych: czystej technologii, różnorodności biologicznej i handlu międzynarodowego. Wysuwane uwagi krytyczne mają potencjalne znaczenie dla stosowania odpowiednich technik prawnych i koordynacji instytucjonalnej i funkcjonalnej służących wzmocnieniu synergii i niwelowaniu konfliktów między reżimami ochronnymi[44].

Wśród nowych tendencji towarzyszących poszukiwaniu odpowiedniej metodologii interpretowania i stosowania prawa międzynarodowego ochrony środo-

[41] R. Rayfuse, N. Weisfelt, *The Challenge of Food Security. International Policy and Regulatory Frameworks*, Cheltenham 2012.

[42] *Polar Oceans Governance in an Era of Environmental Change*, ed. T. Stephens, D.L. VanderZwaag, Cheltenham 2014.

[43] *Polar Geopolitics? Knowledges, Resources, and Legal Regimes*, ed. R.C. Powell, K. Dodds, Cheltenham 2014.

[44] H. van Asselt, *The Fragmentation of Global Climate Governance. Consequences and Management of Regime Interactions*, Cheltenham 2014.

wiska znaczące są refleksje nad strukturą, formą i językiem wykładni tego prawa. Językowe formy legislacyjne norm prawa są zasadniczym czynnikiem integrującym, zespalającym („cementującym") logicznie konkluzje motywacji w rozumowaniu prawniczym – także w dziedzinie prawa ochrony środowiska i zarządzania nim[45]. Szczególnie ważne jest to, że język i argumentacja prawna i jego stosowanie w rozumowaniu prawniczym (*reasoning*) może odgrywać determinującą rolę w dążeniu do osiągnięcia skuteczności oddziaływania w stosowaniu prawa. Stąd też kluczowe znaczenie mają odpowiednie formy argumentacji prawniczej, metodyka podejmowania decyzji opartych na prawie, a także właściwe rozumienie więzi między prawem, językiem i prawniczym rozumowaniem w międzynarodowym prawie ochrony środowiska i zarządzaniu nim, także w systemie porządku prawnego na morzach.

LEONARD ŁUKASZUK

FISHING AND THE MARITIME LEGAL ORDER. SELECTED ISSUES
(Summary)

The article outlines development of freedom of fishing in the high seas against the backdrop of the negotiations leading to Geneva conventions on law of the sea, the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea and the 1995 United Nations agreement concerning the conservation and management of straddling stocks and highly migratory fish stocks. The author quotes opinions of scholars within the subject of the law of the sea as well as of UNCLOS co-originators, the latter formulated on 30th anniversary of the Convention.

The author focuses on overfishing and international, regional and sub-regional co-operation towards sustainable fishery, prevention of illegal and uncontrolled fishing and acts of fishing piracy. Finally, the article outlines European Union law and policies on fishing, including broader issues regarding co-operation between the EU and international entities.

[45] D. F i s h e r, *Legal Reasoning in Environmental Law. A Study of Structure, Form and Language*, Cheltenham 2013.