

DOROTA PYĆ

MORSKIE OBSZARY CHRONIONE USA A DOKTRYNA ZAUFANIA PUBLICZNEGO

1. WPROWADZENIE

Obszar Oceanu Światowego (*World Ocean, Global Ocean*)¹, który znajduje się pod jurysdykcją Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej, jest poddany „nieskoordynowanej mozaice praw, regulacji i programów”². Dla wsparcia celów ekologicznych oraz gospodarczych administracja stanowa i federalna wprowadziła różne instrumenty ochrony środowiska morskiego. Generalną koncepcją ochrony jest oparcie jej przede wszystkim na konstrukcji morskiego obszaru chronionego (*marine protected area – MPA*)³. W prawie amerykańskim definiuje się go jako „każdy obszar środowiska morskiego, który jest objęty federalnymi, stanowymi, terytorialnymi, plemiennymi (szczepowymi) lub lokalnymi prawami i regulacjami, wprowadzającymi trwałą ochronę części, lub całości jego naturalnych i kulturowych zasobów”⁴. Narodowa Administracja

¹ Ocean Światowy (wszechocean, ocean powszechny, wszechmorze) jest to wodna, słona powłoka Ziemi, którą tworzą wszystkie oceany i morza kuli ziemskiej, stanowiące cały zasób wodny hydrosfery. Obejmuje on 71% (361,3 mln km²) powierzchni Ziemi. Ocean Światowy jest podzielony kontynentami i archipelagami. Międzynarodowe Biuro Hydrograficzne wyróżniło: Ocean Spokojny (Wielki, Pacyfik – 50% Oceanu Światowego), Ocean Atlantycki (Atlantyk – 25% Oceanu Światowego), Ocean Indyjski (21% Światowego Oceanu), Ocean Arktyczny (Lodowaty Północny – 4% Oceanu Światowego). Do wód Oceanu Światowego zalicza się morza, zatoki, cieśniny. Morze to część oceanu, która została z niego wydzielona i przylega do kontynentu, jest oddzielona od oceanu wyspami, półwyspami, progami podwodnymi. Morza zajmują powierzchnię około 40 mln km², co stanowi 11% powierzchni Oceanu Światowego; zob. A. C. Duxbury, A. B. Duxbury, K. A. Sverdrup, *Oceany świata*, Warszawa 2002, s. 15.

² Zob. M. Nakagawa, K. Wing, B. Baumann, *Transatlantic Platform for Action on the Global Environment (T-PAGE), Background Paper on US Marine Protected Areas (MPAs)*, NDRD, czerwiec 2007 r.

³ Zob. P. Morling, *The Economics of Marine Protected Areas in the High Seas*, Ocean Stewardship, The George Wright Forum, 2004, vol. 21, no. 4, s. 49–50.

⁴ Exec. Order, no 13,158§2(a), 65 Fed. Reg. 34,909§2(a) z 26.05.2000 r.

Oceaniczna i Atmosferyczna (*National Oceanic and Atmospheric Administration – NOAA*)⁵ podała, że w 2006 r. istniało co najmniej 1500 obszarów objętych ochroną, utworzonych przez ponad 100 federalnych i stanowych organów wyposażonych w odpowiednie kompetencje, w tym około 300 morskich obszarów chronionych Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej, zarządzanych przez agencje federalne, stanowe, a nawet organizacje pozarządowe⁶.

Na świecie obserwuje się tendencję do włączania podejścia zintegrowanego do zarządzania Oceanem Światowym⁷. Zarządzanie środowiskiem i zasobami naturalnymi od strony prawnej funkcjonuje w płaszczyźnie instytucjonalnej i formalnoprawnej. Płaszczyzna instytucjonalna obejmuje wszystkie rządowe i pozarządowe organizacje oraz instytucje międzynarodowe, które prowadzą działania w sferze środowiska lub których działalność wywiera określone skutki na środowisko⁸. Wśród państw, które mają już dorobek w tym zakresie, znajdują się – poza USA⁹ – Japonia, Australia i Kanada¹⁰.

Rozwój współczesnego podejścia do ochrony Oceanu Światowego, badania procesów oraz zmian w środowisku morskim rozpoczęły się pod koniec lat 50.

⁵ Szerzej o NOAA: www.noaa.gov; zob. również: *National Oceanic & Atmospheric Administration, Strategic Plan 2009-2014*.

⁶ Zob. J. Brax, *Zoning the Oceans: Using the National Marine Sanctuaries Act and the Antiquities Act to Establish Marine Protection Areas and Marine Reserves in America*, *Ecology Law Quarterly* 2002, vol. 29, s. 77.

⁷ Przyjęcie interdyscyplinarnego „myślenia” o ochronie Oceanu Światowego i o rozwiązywaniu problemów w środowisku morskim wymaga podejścia zintegrowanego. Prowadzi się prace nad poprawą efektywności współpracy międzynarodowej, którą charakteryzuje się jako zarządzanie ponadsektorowe (*cross-sectoral organization of national work*), por. K.F. Kroepelien, *The Norwegian Barents Sea Management Plan and the EC Marine Strategy Directive: Some Political and Legal Challenges with an Ecosystem – Based Approach to the Protection of the European Marine Environment*, *RECIEL* 16(1) 2007, s. 31; R. Friedheim, *Designing the Ocean Policy Future: An Essay on How I Am Going To Do That*, *Ocean Development & International Law* 2000, s. 183–195.

⁸ Jednym z najistotniejszych problemów są kwestie finansowania zrównoważonego rozwoju. Cała problematyka kosztów polityki ekologicznej i redukcji zanieczyszczeń opiera się na następujących zasadach dotyczących ponoszenia tych kosztów: zasadzie „zanieczyszczający płaci”, „poszkodowany płaci” („użytkownik płaci”), zasadzie wspólnej odpowiedzialności, zasadzie równego podziału odpowiedzialności.

⁹ W USA utworzono Komitet ds. Polityki Morskiej dla realizacji planu działań na rzecz oceanów. Jego celem jest udoskonalenie koordynacji polityki w różnych obszarach www.ocean.ceq.gov. Komitet ten działa w ramach prezydenckiego Biura Wykonawczego (*Executive Office*).

¹⁰ Japońska ustawa ramowa w zakresie polityki morskiej z 2007 r. wprowadziła zintegrowane podejście do gospodarki morskiej. Powołano Centrum ds. polityki morskiej, podlegające premierowi. Powołano też ministra ds. polityki morskiej oraz przyjęto morski plan działania. Z kolei w Australii, która ma bogate doświadczenia i osiągnięcia w zakresie zarządzania Oceanem, odpowiedzialność za koordynację polityki morskiej ponosi minister ds. środowiska i dziedzictwa (*Minister for the Environment and Heritage*) www.environment.gov.au. Ponadto w Australii działa Krajowe Biuro ds. Oceanów (*National Oceans Office*), które koordynuje działania w zakresie realizacji inicjatyw w ramach polityki morskiej. Natomiast w Kanadzie ramy porządku prawnego w zakresie programów, działań i polityki morskiej określają: ustawa morska, strategia morska, oraz morski plan działań (*Ocean Act, Strategy and Action Plan*). Odpowiedzialność spoczywa na ministrze rybołówstwa i oceanów (*Minister of Fisheries and Oceans*) www.dfo-mpo-gc.ca. Instytucje rządowe, organizacje pozarządowe oraz obywatele aktywnie uczestniczą w zakresie wyznaczonych działaniach związanych ze sprawami morskimi.

ubiegłego wieku¹¹. W USA w latach 70. w Departamencie Handlu powołano Narodową Administrację Oceaniczną i Atmosferyczną (*National Oceanic and Atmospheric Administration* – NOAA)¹². Dzisiaj od naukowców, zajmujących się Oceanem Światowym wymaga się spojrzenia interdyscyplinarnego i ekosystemowego, opartego na wymianie aktualizowanych informacji¹³. Szczególnie ważne są badania pozwalające na określenie wpływu działalności człowieka na środowisko morskie i kierunków rozwoju środowiska morskiego i przybrzeżnego¹⁴. NOAA wyróżniła pięć kategorii „wyzwań” w ramach systemu morskich obszarów chronionych:

- uwzględnienie podejścia ekosystemowego,
- wzmocnienie wiedzy naukowej,
- kompleksową koordynację jurysdykcji,
- zarządzanie różnorodnymi formami działalności,
- wskazywanie nowych morskich obszarów ochrony¹⁵.

Strategicznym celem NOAA jest edukacja społeczeństwa w zakresie całościowego rozumienia roli oceanów, wybrzeży i atmosfery w globalnym ekosystemie, co pozwala na możliwie najlepsze podejmowanie decyzji w wymiarze społeczno-gospodarczym. Misja NOAA polega na rozpoznaniu i przewidywaniu zmian w środowisku oraz zachowaniu i zarządzaniu przybrzeżnymi i mor-

¹¹ Program Międzynarodowego Roku Geofizycznego 1957/58 (*International Geophysical Year* – IGY) zaowocował współdziałaniem 67 państw w badaniach dna morskiego. Później prowadzono badania w ramach Międzynarodowej Dekady Badań Oceanów (*International Decade of Ocean Exploration* – IDOE), następnie Program Wierceń Głębokomorskich w 1968 r. Pod koniec lat 70. odkryto istnienie gorących źródeł i zajęto się badaniami ich bioróżnorodności. Zacieśniająca się współpraca pomiędzy instytucjami badającymi zjawiska zachodzące w morzach i oceanach nabrała interdyscyplinarnego charakteru, co zaowocowało wszechstronnymi programami badawczymi. W trakcie tych badań naukowcy zaczęli zauważać zmiany świadczące o degradacji Oceanu Światowego. Wniosek był jeden – należało rozpowszechnić ideę prowadzenia właściwej polityki i efektywnego zarządzania zasobami oceanu. Wobec powszechnego traktowania oceanu jako źródła żywności, celem stało się wprowadzanie racjonalnego zarządzania rybołówstwem. Ważną inicjatywą dla ochrony Oceanu Światowego jest opracowanie Zintegrowanej Globalnej Strategii Obserwacji (*Integrated Global Observing Strategy*). Taki system obserwacji Oceanu Światowego spełnia wymogi postanowień konwencji morskich w zakresie informacji i budowania baz danych, w szczególności konwencji o prawie morza (UNCLOS), konwencji o bezpieczeństwie życia na morzu (SOLAS), konwencji klimatycznej (UNFCCC), konwencji o bioróżnorodności (CBD) oraz Agendy 21 i Planu Światowego Szczytu Rozwoju Zrównoważonego (WSSD); www.ioc-goos.org.

¹² www.noaa.gov.

¹³ Do obserwacji wykorzystuje się satelity. Program Globalnego Systemu Obserwacji Oceanów (*Global Ocean Observing System* – GOOS), www.ioc-goos.org.

¹⁴ Badanie Cyrkulacji w Oceanie Światowym (*World Ocean Circulation Experiment* – WOCE), program połączonych badań nad globalnymi przepływami oceanicznymi (*Joint Global Ocean Flux Study* – JGOFS); badania globalnego systemu oceanów, atmosfery i lądów (*Global Ocean Atmosphere Land System* – GOALS), międzynarodowy program głębokich wierceń oceanicznych (*Deep Ocean Drilling Program* – DODP); interdyscyplinarne globalne badania grzbietów śródoceanicznych (*Ridge Interdisciplinary Global Experiment* – RIDGE); zob. A. C. Duxbury, A. B. Duxbury, K. A. Sverdrup, *op.cit.*, s. 29.

¹⁵ www.mpa.gov/mpadescriptive/challenges.html.

skimi zasobami w sposób, który pozwoli na zaspokojenie potrzeb gospodarczych, społecznych i związanych z ochroną środowiska.

Stany Zjednoczone Ameryki Północnej mają dostęp do trzech oceanów: Atlantyckiego, Spokojnego i Arktycznego. Przez wiele dziesiątków lat prowadziły mocarstwową politykę, skoncentrowaną głównie na wykorzystaniu politycznym i gospodarczym oceanu. Intensywna eksploatacja obszarów morskich świata i konieczność prawnego uregulowania warunków korzystania z nich zdecydowała o związaniu się przez USA konwencjami genewskimi¹⁶. Pomimo że Stany ratyfikowały konwencje genewskie, to nie zdecydowały się do tej pory na ratyfikację Konwencji o prawie morza z 1982 r. (*United Nations Convention of the Law of the Sea – UNCLOS*)¹⁷. Obecnie zasadniczym zagadnieniem jest efektywne rozwiązywanie coraz bardziej złożonych problemów wynikających z intensywnego i niekontrolowanego korzystania z mórz i oceanów przez człowieka. Przyczynianie się do poprawy stanu środowiska morskiego nie polega już tylko na zapobieganiu jego zanieczyszczeniu i doraźnym zwalczaniu zanieczyszczeń. Rozwój prawa ochrony środowiska morskiego zmierza w kierunku odpowiedzialnego zarządzania oceanem i jego zasobami (*responsibility to protect of the marine environment*).

Morskie obszary chronione nie są w Stanach Zjednoczonych koncepcją opartą na jednolitych ramach prawnych. Idea ich tworzenia jest spójna i nie podlega dyskusji. Różnice dotyczą zakresu jurysdykcji, celu ochrony, rozmiaru obszaru objętego ochroną i poziomu ochrony. Generalnie w doktrynie amerykańskiej określa się, że jurysdykcja Stanów Zjednoczonych „rozciga się na 200 mil morskich od ich wybrzeży”. Jednakże jurysdykcja i administracja w tym obszarze jest „rozbita”. Zgodnie z ustawą o obszarach zalewowych z 1953 r. (*Submerged Lands Act*)¹⁸ stany nadbrzeżne mają prawo do uregulowania stanu prawnego pierwszych trzech mil morskich (obszarów pływów – zalewowych) oceanu rozciągających się od ich wybrzeży. Wyłączone z zakresu regulacji i uregulowane na poziomie federalnym są natomiast sprawy z zakresu handlu, żeglugi, obrony narodowej i stosunków międzynarodowych. W większości wypadków z obszarów morskich objętych ochroną można korzystać na wiele sposobów. Mniej niż 1% całości obszaru podlegającego zarządzaniu jest częścią nieobjętą rezerwatami (ograniczeniami). Korzyści wynikające z ochrony w ramach morskich obszarów chronionych są uzupełniane przez inne środki prawne, takie jak kontrole zanieczyszczeń i regulacje w zakresie rybołówstwa.

¹⁶ Na pierwszej Konferencji Prawa Morza w Genewie, która odbyła się w dniach 24.02.–29.04.1958 r. przyjęto cztery konwencje: o morzu terytorialnym i strefie przyległej, o szelfie kontynentalnym, o morzu otwartym, o rybołówstwie i zachowaniu żywych zasobów na morzu otwartym.

¹⁷ Konwencja o prawie morza z 1982 r. weszła w życie na świecie w 1994 r. Dotyczy problematyki obszarów morskich i ich statusu prawnego w prawie międzynarodowym. Określana mianem „konstytucji mórz i oceanów” uregulowała zagadnienia ochrony środowiska morskiego oraz wspólnego dziedzictwa ludzkości. W stosunku do Polski weszła w życie w 1998 r., (Dz. U. z 1998 r., Nr 98, poz. 609), tekst opublikowano w 2002 r., (Dz. U. z 2002 r., Nr 59, poz. 543).

¹⁸ *Submerged Lands Act* 1953 r., 43USC. §§ 1301–1303, 1311–1315 (2000).

Współcześnie wykształcona konstrukcja morskiego obszaru chronionego zawiera w sobie elementy ochrony i efektywnego użytkowania oparte na przesłankach racjonalności¹⁹. Morski i przybrzeżny obszar chroniony obejmuje każdy określony obszar, stanowiący część środowiska morskiego lub do niego przyległy, łącznie z leżącymi nad nim wodami i związaną z nim florą, fauną i obiektami kulturowymi, który podlega ochronie na mocy ustawodawstwa lub innego efektywnego środka, m.in. zwyczaju, w związku z tym występująca na nim różnorodność biologiczna obszarów morskich i/lub przybrzeżnych objęta jest wyższym poziomem ochrony niż jego otoczenie. Do obszarów w obrębie środowiska morskiego należą: stałe, płytkie wody morskie, zatoki morskie, cieśniny, laguny, estuaria, podpływowe zarośla wodne (zarośla morskocyzynów), zarośla trawy morskiej, tropikalne łąki morskie, rafy koralowe, namuły międzypływowe, piaski lub słone równiny i bagna, głębokowodne rafy koralowe, ujścia głębokowodne oraz siedliska otwartego oceanu.

2. DOKTRYNA ZAUFANIA PUBLICZNEGO

Doktryna zaufania publicznego (*public trust doctrine* – PTD)²⁰ wywodzi się z *common law*. Ma zasadnicze znaczenie w dwóch obszarach: dostępie do łądu i korzystaniu z niego oraz prawie do zasobów naturalnych (*natural resources law*). Istotą doktryny zaufania publicznego jest uznanie, że pewne zasoby naturalne, w szczególności wody i dno mórz przybrzeżnych oraz wielkie jeziora, przez które przebiegają szlaki żeglugowe, są tak ważne dla ogółu społeczności, że nie mogą być oddane w „ręce prywatne” i kontrolowane przez prywatnych właścicieli. Zaufanie społeczeństwa do państwa polega na istnieniu możliwości korzystania z żeglugi, prowadzenia handlu morskiego i wolności rybołówstwa. Doktrynę zaufania publicznego najprościej oddaje sformułowanie: „wolność od utrudnień lub ingerencji ze strony podmiotów prywatnych”. W 1926 r. Sąd Najwyższy Michigan, rozszerzając doktrynę zaufania publicznego na rzeki żeglowne, opisał zaufanie w następujący sposób: „Tak długo jak będą płynąć rzeki i pływać ryby w Pine River, ludzie mogą łowić ryby dla przyjemności, w każdym miejscu rzeki, z wyjątkiem uregulowań Stanu. Tym prawem są oni chronieni przez nadrzędne, uroczyste i wieczne zaufanie, którego utrzymanie na zawsze jest obowiązkiem Stanu”²¹.

Doktryna zaufania publicznego przeszła ciekawą ewolucję. Od objęcia ochroną handlu, rybołówstwa i żeglugi do wartości ekologicznych, ochrony

¹⁹ *Ten Principles for High Seas Governance 2008*, www.cms.iucn.org.

²⁰ Po raz pierwszy doktryna zaufania publicznego została skodyfikowana w prawie rzymskim w VI w. w *Institutes Justyniana* (2.1.1). Wyrażała się w zdaniu, że z prawa natury wynika, że „są rzeczy wspólne ludzkości – powietrze, wody płynące, morze i w konsekwencji wybrzeża morskie”.

²¹ *Collins v. Gerhardt*, 237 Mich. 38,49 (1926).

obszarów podmokłych (*wetlands*) oraz dostępu do plaż. W nauce amerykańskiej podkreśla się, że analiza doktryny zaufania publicznego jest istotna ze względów prawnych i jako element „wprowadzonej w życie polityki” (*enforceable policy*) w zakresie zarządzania środowiskiem morskim i przybrzeżnym. W latach 70. ubiegłego wieku doktryna zaufania publicznego nabrała nowego wymiaru. Przyczyniły się do tego poglądy J. Saxa, który podniósł, że ze wszystkich koncepcji znanych prawu amerykańskiemu tylko doktryna zaufania publicznego jest wystarczająco pojemna i spójna merytorycznie, żeby stanowić użyteczne narzędzie możliwe do zastosowania przez podmioty poszukujące rozwoju wszechstronnego podejścia prawnego do zarządzania problemami zasobów²².

W nauce i w praktyce panuje zgodność poglądów i dobra wola uznania, że zrównoważony rozwój mórz i oceanów jest pilnym celem – dążeniem, ale zasady stojące za tym celem są niestety często źródłem konfliktów. Trudno rozwijać ideę Oceanu Światowego jako „wspólnego dziedzictwa ludzkości”²³ przy tradycyjnym postrzeganiu i interpretowaniu prawa morza w duchu wolności mórz²⁴. Współczesne podejście do międzynarodowego prawa morza i korzystania z zasobów Oceanu Światowego pozwala na dowolność spojrzenia, co w praktyce umożliwia państwom nadbrzeżnym nieograniczoną eksploatację zasobów w granicach jurysdykcji i wykonywanie praw suwerennych w obszarach morskich.

Koncepcja wspólnego dziedzictwa ludzkości, jeżeli znajdzie odniesienie do wszystkich zasobów, w przyszłości będzie miała zastosowanie do środowiska morskiego Oceanu Światowego jako całości²⁵. J. van Dyke wskazuje na wspólne dziedzictwo ludzkości jako zasadę dla wszechstronnego reżimu rządzenia oceanem (*ocean governance*) i twierdzi: „należy zauważyć, że zasoby morza otwartego są wspólnym dziedzictwem ludzkości (*humanity*), podlegającym podziałowi na zasadach słuszności”²⁶. Ponadto K. Baslar utrzymuje, że status zasobów ryb (liczby i jakości ławic) i zanieczyszczeń morskich powinien być rozważany z punktu widzenia koncepcji wspólnego dziedzictwa ludzkości²⁷. Uznając, że koncepcja „ludzkości” zawiera element integracji, można przyjąć,

²² Zob. J. Sax, *The Public Trust Doctrine in Natural Resources Law: Effective Judicial Intervention*, Michigan Law Review 1970, 68, s. 474.

²³ Zob. A. G. Oude Elferink, *The Regime of the Area: Delineating the Scope of Application of the Common Heritage Principle and Freedom of the High Seas*, The International Journal of Marine and Coastal Law 2007, vol. 22, nr 1, Koninklijke Brill NV, s. 156. Por. A. Strati, *The Protection of the Underwater Cultural Heritage: an Emerging Objective of the Contemporary Law at Sea*, Martinus Nijhoff Publishers 1995, s. 105 i nast.

²⁴ Por. A. G. Oude Elferink, *op.cit.*, s. 143–176.

²⁵ Zob. J. van Dyke, C. Yuen, „Common Heritage” v. “Freedom of the High Seas”: Which govern’s the Seabed?, San Diego Review 1982, 19, s. 494.

²⁶ Zob. J. van Dyke, C. Yuen, *op.cit.*, s. 493–551.

²⁷ Zob. K. Baslar, *The Concept of the Common Heritage of Mankind in International Law*, Martinus Nijhoff Publishers 1998, s. 205–220.

że opinie autorów są zbieżne z podejściem holistycznym i nowoczesnym rozumieniem ochrony środowiska²⁸.

3. TWORZENIE MORSKICH OBSZARÓW CHRONIONYCH

Morskie obszary chronione tworzy się w celu ochrony zasobów naturalnych, przywrócenia do stanu poprzedniego zniszczonych ekosystemów i zatrzymania negatywnych zjawisk zagrażających bioróżnorodności oceanów²⁹. Koncepcja morskich obszarów chronionych pojawiła się podczas obrad Światowego Kongresu Parków Narodowych w 1962 r. i jest obecnie traktowana również jako część programów ochrony wybrzeży w porządkach krajowych państw nadbrzeżnych. Morskie obszary stanowią także podstawę nowoczesnej kategorii obszarów chronionych, jakim są „obszary chronione mórz otwartych” (*High Sea Marine Protected Areas – HSMPA*)³⁰.

Morskie obszary chronione na poziomie federalnym opierają się na różnych formach, takich jak: morskie rezerwy narodowe (*national marine sanctuaries*), parki narodowe (*national parks*), narodowe obszary schronienia dzikich gatunków (*national wildlife refuge areas*), narodowe pomniki przyrody (*national monuments, national estuarine research reserves*), obszary zarządzania rybołówstwem (*fishery management zones*), zagrożone siedliska (*critical habitats*). Obecnie w Stanach Zjednoczonych reżim w zakresie zarządzania obszarami przybrzeżnymi i oceanem jest skomplikowany pod względem jurysdykcyjnym i strukturalnym. Taki stan rzeczy potwierdza analiza odpowiednich przepisów ustaw amerykańskich, które mają bezpośrednie zastosowanie do morskich obszarów chronionych³¹ oraz spojrzenie na funkcjonowanie agencji, takich jak np. Narodowy Serwis Rybołówstwa Morskiego (*The National Marine Fisheries Service – NMFS*), który wykonuje jurysdykcję w obszarach przybrzeżnych i zalewowych i jest odpowiedzialny za administrowanie na podsta-

²⁸ Zob. N. Gunningham, R.A. Kagan, D. Thornton, *Social Licence and Environmental Protection: Why Businesses Go Beyond Compliance*, Law & Social Inquiry 2004, s. 307–339.

²⁹ *Towards a Strategy for High Sea Marine Protected Areas, Proceedings of the IUCN, WCPA and WWF, Experts Workshop on High Seas Marine Protected Areas*, 15–17 January 2003, Malaga, Spain, IUCN, Gland, Switzerland 2003, s. 5–11.

³⁰ Por. D. Pyć, *Morskie obszary chronione na morzu otwartym*, Prawo Morskie 2005, tom XXI, s. 89–113.

³¹ Są to przede wszystkim: *the Coastal Barrier Resources Act – CBRA*, 16 U.S.C. §§ 3501–3510 (1999 r.); *the Clean Water Act* z 1977 r.– CWA, 33 U.S.C. §§ 1251–1387 (1994 r.); *the Coastal Zone Management Act – CZMA*, 16 U.S.C. §§ 1451–1465 (1994 r.); *the Endangered Species Act* z 1973r. – ESA, 16 U.S.C. §§ 1531–1543 (1994 r.); *the Marine Mammal Protection Act – MMPA*, 16 U.S.C. §§ 1361–1407 (1994 r.); *the Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Act – MSFCMA*, 16 U.S.C. §§ 1801–1883 (1996 r.); *the National Environmental Policy Act – NEPA*, 42 U.S.C. §§ 4321–4370d (1994 r.); *the Outer Continental Shelf Lands Act – OCSLA*, 43 U.S.C. §§ 1331–1356 (1994 r.); *the Oil Pollution Act* z 1990r. – OPA, §§ 2701–2761 (1994 r.).

wie 37 rodzajów legislacji wyznaczonej do zarządzania i ochrony żywych zasobów morskich³².

Definiując morski obszar chroniony, rząd federalny posługuje się wyraźnym rozróżnieniem pomiędzy tą formą ochrony a rezerwatem morskim. Mechanizm podziału jest podobny do zastosowanego przy podziale na lasy narodowe (*national forests*) i puszcze (*wilderness areas*). Chodzi o to, że obszary zarządzane jako puszcze (*National Wilderness Preservation System*)³³ są chronione przed działalnością komercyjną i budową dróg o trwałej nawierzchni. Podobne restrykcje i ograniczenia działalności w puszczech i rezerwach morskich zakazują rybołówstwa i rozwoju o charakterze komercyjnym. Natomiast morski obszar chroniony jest definiowany w sposób niedookreślony jako każdy obszar zarządzany dla „trwałej ochrony części lub całości jego naturalnych i kulturowych zasobów”³⁴.

Zdaniem J. Braxa morski obszar chroniony pełni w przybliżeniu podobne funkcje jak lasy narodowe³⁵. W obu przypadkach formy te są przedmiotem podejścia ekosystemowego do ochrony wartościowych i wrażliwych zasobów z jednoczesnym przyzwoleniem na prowadzenie różnych rodzajów działalności w ich granicach. System, który tworzą lasy narodowe, przynosi korzyści głównie ze względu na zarządzanie obszarem przez jedną agencję wykonującą swoje kompetencje na podstawie jednolitych regulacji oraz narodowej ustawy o zarządzaniu lasami (*National Forests Management Act*), która odnosi się do wytycznych w zakresie polityki pomocy planistom w osiąganiu równowagi pomiędzy zachowaniem i rozwojem zasobów naturalnych. J. Brax twierdzi, że spełnienie tych dwóch wymogów w stosunku do morskich obszarów chronionych byłoby dobrym rozwiązaniem³⁶.

Morskie rezerwaty narodowe³⁷ są zarządzane zgodnie ze szczególnym planem (*site-specific management plan*) opracowanym przez NOAA na podstawie ustawy o ochronie morskiej, badaniu i rezerwach (*Marine Protection, Research and Sanctuaries Act – MPRSA*). Podstawowym celem ustawy jest identyfikacja i wyznaczenie obszaru środowiska morskiego o szczególnym znaczeniu narodowym jako morskiego rezerwatu narodowego oraz wyznaczenie podmiotu wyposażonego w odpowiednio szeroki zakres kompetencji, zdolnego do koordynacji w zakresie ochrony i zarządzania tym obszarem, a także działalnością wpływającą na obszar w taki sposób, który uzupełnia właściwość istniejących już organów. NOAA umożliwia publiczne i prywatne użytkowanie rezerwatów, zgodne z podstawowym celem, jakim jest ochrona zasobów. Zasobem rezerwa-

³² Zob. J. Brax, *op.cit.*, s. 79.

³³ *Wilderness Act*, 16 U.S.C. §1133(c) z 1994 r.

³⁴ *Lasting protection for part or all of the natural and cultural resources therein*; Exec. Order No. 13,158, 65 Fed. Reg. 34,909, maj 2000 r.

³⁵ Zob. J. Brax, *op.cit.*, s. 76.

³⁶ Zob. *ibidem*, s. 77.

³⁷ www.sanctuaries.noaa.gov.

tu (*sanctuary resource*) jest „każdy żywy lub nieożywiony zasób narodowego rezerwatu morskiego, który jest przedmiotem ochrony, wypoczynku, ekologii, historii, edukacji, kultury, archeologii, nauki lub estetycznych wartości rezerwatu”. W rzeczywistości tylko nieliczne morskie rezerwaty narodowe obejmują zasoby morskie w rozumieniu konwencji o prawie morza z 1982 r.

Amerykańska ustawa o zarządzaniu obszarami przybrzeżnymi z 1972 r. (*The Coastal Zone Management Act*)³⁸ ustanowiła program współpracy stanów federalnych (*federal-state partnership*), zatytułowany *National Estuarine Research Reserve System*³⁹, który obecnie obejmuje 27 rezerwatów. Koncepcja została opracowana dla „rozwoju zarządzania (*stewardship*) wśród społeczności żyjących przy ujściach rzek, poprzez naukę i edukację, korzystając z systemu obszarów chronionych”⁴⁰. Każdy z zasobów systemu otrzymuje fundusz, narodowe wytyczne i techniczną pomoc z NOAA. Z kolei strefy zarządzania rybołówstwem⁴¹ są obszarami, w których NOAA wprowadza ograniczenia w zakresie rybołówstwa (reglamentuje je) pewnych lub wszystkich gatunków w celu ochrony ich siedlisk, które znajdują się w stanie krytycznym, odbudowy ławic lub ich powiększenia.

Inną formą ochrony jest park narodowy (*national park*). System parków narodowych ma na celu spełnienie misji w zakresie zachowania krajobrazu i naturalnych oraz historycznych obiektów, jak również gatunków dziko żyjących w obszarze parku oraz ma zapewnić korzystanie z nich w taki sposób, żeby pozostawić je w stanie niepogorszonym, pozwalającym na korzystanie z nich przez przyszłe pokolenia. System parków narodowych jest zarządzany przez Departament Spraw Wewnętrznych (*Department of Interior*). W 2006 r. na system parków narodowych składały się 72 parki: oceaniczne i Wielkie Jeziora.

Koleją formą ochrony jest miejsce schronienia gatunków dziko żyjących. Narodowy system obszarów schronienia gatunków dziko żyjących obejmuje mokradła i torfowiska nadbrzeżne, wybrzeża i plaże, skaliste brzegi morskie, ujścia rzek, rafy koralowe, dno porośnięte trawą morską. Zgodnie z ustawą z 1996 r. o narodowym systemie administracji obszarami schronienia gatunków dziko żyjących (*National Wildlife Refuge System Administration Act – NWR-SAA*) Departament Spraw Wewnętrznych zarządza systemem obszarów schronienia. Natomiast ustawa stanowi, że wszelkie użytkowanie przez człowieka jakiegokolwiek obszaru schronienia gatunków musi być zgodne i nie może ingerować w misję systemu – ochrony gatunków dziko żyjących – i indywidualnych celów danego obszaru schronienia. Zgodnie z ustawą o gatunkach zagrożonych (*Endangered Species Act – ESA*) Departament Handlu (*Department of*

³⁸ www.coastalmanagement.noaa.gov/czm/czm_act.html.

³⁹ www.nerrs.noaa.gov.

⁴⁰ National Marine Protected Areas Center (NMPAC), *Draft Framework for Developing the National System marine Protected Areas*; www.mpa.gov/pdf/national-system/final-framework-draft.pdf.

⁴¹ www.mpa.gov.

Commerce) może wyznaczyć zagrożone siedliska (w stanie krytycznym) gatunków umieszczonych na liście gatunków zagrożonych lub ginących. Obszary oceanu wyznaczone jako „krytyczne siedliska” są przedmiotem ograniczonego użytkowania w rozumieniu ESA.

Pomniki narodowe (*monuments*) obejmują „obiekty zainteresowania naukowego” wchodzące w skład morskich obszarów chronionych lub występujące w granicach morskiego obszaru chronionego. Mogą być wyznaczone przez prezydenta USA, zgodnie z kompetencją wynikającą z *Antiquities Act* z 1906 r. Poziom ochrony przewidziany dla narodowych pomników różni się – zależy od proklamacji prezydenta, ustanawiającej pomnik.

W maju 2000 r. prezydent Clinton wydał rozporządzenie wykonawcze (*Executive Order* – E.O.) 13158⁴² dotyczące: 1) wzmocnienia zarządzania, ochrony i zachowania istniejących morskich obszarów chronionych, ich powiększenia i ustanowienia nowych; 2) rozwoju wszechstronnego narodowego systemu MPAs opartego na naukowych podstawach i przedstawiającego zróżnicowanie morskich systemów Stanów Zjednoczonych oraz narodowych i kulturalnych zasobów; 3) unikania przyczyn powodujących szkody w MPAs poprzez federalne przewidziane, uzgodnione i sfinansowane działalności⁴³.

Administracja Busha utrzymała to rozporządzenie wykonawcze i w lipcu 2006 r. zgodnie z E.O 13158 NOAA wydała swój projekt ramowy (*Draft Framework*), podtrzymujący „rozwój efektywnego Narodowego Systemu Morskich Obszarów Chronionych”. Główne założenia opierają się na koordynacji i zarządzaniu (*stewardship*), identyfikacji – której podstawą jest podejście ekosystemowe – luk w ochronie ważnych naturalnych i kulturalnych zasobów poprzez przyszłe działania rządowe przewidziane w programach MPA. Wizja systemu narodowego zakłada „osiąganie celów ochrony i zarządzania, które nie mogłoby być wykonywane w ramach indywidualnych MPAs, ale przez systemy MPAs współpracujące współzależnie”. W 2006 r. prezydent Bush ustanowił północno-zachodnią część wysp hawajskich pomnikiem przyrody o nazwie *Papahānaumokuākea Marine National Monument*⁴⁴, który obejmuje 139 793 mil² (362 062 km²), tworząc największy MPA na świecie⁴⁵.

⁴² 65 Fed. Reg. 34,909 §1, 26.05.2000 r.

⁴³ Zob. J. B r a x, *op.cit.*, s. 71–129.

⁴⁴ 71 Fed. Reg. 36,443, 15.06.2006 r.

⁴⁵ Zob. *Papahānaumokuākea Marine National Monument, Draft Monument Management Plan*, US Fish and Wildlife Service, National Oceanic and Atmospheric Administration, Hawai'i Department of Land and Natural Resources, kwiecień 2008, s. 21.

4. ZARZĄDZANIE MORSKIMI POMNIKAMI NARODOWYMI

4.1. MORSKI POMNIK NARODOWY PAPAĦĀNAUMOKUĀKEA

W 1909 r. prezydent Teodor Roosevelt spojrzął na północno-zachodnie wyspy hawajskie w aspekcie poddania ich ochronie prawnej. Roosevelt uznał, że ze względu na gniazdowanie ptaków wyspy należy zaliczyć do ważnych dla Stanów Zjednoczonych obszarów. W 2006 r. prezydent Bush na mocy Proklamacji Prezydenckiej 8031 o utworzeniu z północno-zachodnich Wysp Hawajskich Narodowego Pomnika Morskiego (*Establishment of the Northwestern Hawaiian Islands Marine National Monument*)⁴⁶ objął ochroną rozległy obszar morski zgodnie z *Antiquities Act* z 1906 r.⁴⁷ (prezydent może podjąć decyzję o ochronie zabytków i dóbr kultury bez potrzeby wyrażenia zgody przez Kongres). Podmioty federalne: NOAA i *U.S. Fishing and Wildlife Service* (FWS) przyjęły wspólną regulację w tym zakresie 19.08.2006 r.⁴⁸. Regulacje te określają zasięg i cele, granice, definicje, zakazy i ograniczenia działalności pomnika. Szczególną nazwę, *Papahānaumokuākea Marine National Monument*, obszar ten otrzymał 6.03.2007 r. na podstawie Proklamacji Prezydenckiej 8112 (*Establishment of Papahānaumokuākea Marine National Monument*).

Papahānaumokuākea Marine National Monument został 13.07.2007 r. wyznaczony jako obszar morski o szczególnej wrażliwości⁴⁹ (*particularly sensitive sea area* – PSSA) przez Międzynarodową Organizację Morską (IMO)⁵⁰. W rezolucji IMO przewidziano do tego obszaru trzy rodzaje środków ochrony (*associated protective measures*) przed zagrożeniami i ewentualnymi szkodami, głównie z żeglugi, które mogą dotknąć wrażliwe i stanowiące jedność ekosystemy raf koralowych⁵¹. Te środki ochrony to: włączenie istniejących i przyjętych przez IMO sześciu obszarów, których należy unikać (*areas to be avoided* –

⁴⁶ www.whitehouse.gov/news/releases/2006/print/20060615-18.html

⁴⁷ *Antiquities Act* z 1906 r. (16 U.S.C. 431–433)

⁴⁸ *Northwestern Hawaiian Islands Marine National Monument*, 50 CFR Part 404.

⁴⁹ Zob. *Designation of the Papahānaumokuākea Marine National Monument as Particularly Sensitive Sea Area*, Marine Environment Protection Committee, IMO MEPC 56/8, 5.04. 2007, s. 1–59.

⁵⁰ Zob. R.C. Beckman, *PSSAs and Transit Passage – Australia's Pilotage System in the Torres Strait Challenges the IMO and UNCLOS*, *Ocean Development & International Law* 2007, s. 325 i nast.

⁵¹ Por. też: Resolutions IMO A.982(24), A. 885(21), A.720(17); MEPC 56/INF.2; MSC XLIII/16/1; NAV 53/3/4 (ATBA document); NAV 53/3/5/ (*ship reporting system proposal*); NAV 38/3/2; NAV XXIII/13, NAV XXI/4/6.

ATBAs)⁵², zmiany i rozszerzenie ATBAs⁵³ oraz ustanowienie systemu raportowania statków (*ship reporting system*)⁵⁴. Podmiotem bezpośrednio zaangażowanym w system raportowania statków jest *United States Coast Guard's Communications Area Master Station Pacific (CAMSPAC)*⁵⁵, który korzysta z wyposażenia do komunikacji INMARSAT-C⁵⁶. Podkreśla się również, że w celu zapewnienia wykonywania (*enforcement*) przewidzianych środków ochrony i podniesienia świadomości znaczenia PSSA podejmowane będą wszystkie możliwe działania zgodnie z międzynarodowym prawem zwyczajowym, którego odzwierciedleniem jest Konwencja o prawie morza z 1982 r.⁵⁷.

Ponadto szczegółowo oraz wyczerpująco określono i opisano poszczególne cechy, które składają się na ekologiczne, społeczno-gospodarcze i naukowe kryteria podstawy wyznaczania obszarów o szczególnej wrażliwości⁵⁸. Warto zwrócić uwagę, że *Papahānaumokuākea Marine National Monument* jest nominowany do wpisania na listę Światowego Dziedzictwa UNESCO w 2009 r. Wniosek uzasadniono wskazując, że obszar ten jest ważny ze względu na historię kultury rdzennej ludności hawajskiej i jej polinezyjskiego dziedzictwa, ze względu na historię żeglugi i wraki, a także naturalne warunki położonych w tym obszarze wysp wulkanicznych i formacje raf koralowych, unikatowych z punktu widzenia ekosystemu.

⁵² W 1980 r. IMO wyznaczyła sześć obszarów, których należy unikać (ATBAs) w celu ochrony ośmiu wysp archipelagu północno-zachodnich wysp hawajskich. Zastosowanie tego środka ochrony pozwoliło na ochronę wrażliwych małych wysp, atoli, zatoczek, podwodnych gór i innych składników środowiska morskiego. Sześć 50-milowych stref buforowych pozwoliło na ochronę środowisk morskich ośmiu wysp, ale również lądowych środowisk tych wysp przed ryzykiem zanieczyszczenia ich ekosystemów; IMO MEPC 56/8, 2007, s. 17.

⁵³ Ta propozycja jest zgodna z rozdziałem V(10) międzynarodowej konwencji o bezpieczeństwie życia na morzu (SOLAS 1974) i ogólnymi przepisami części A o ruchu statków (*General Provisions on Ships' Routing*). Stany Zjednoczone zaproponowały objęcie środkiem ochrony ATBA kolejnych obszarów *Papahānaumokuākea Marine National Monument*; zob. IMO MEPC 56/8, 2007, s. 17–18.

⁵⁴ Stany zaproponowały ustanowienie systemu raportowania statków o nazwie „CORAL SHIP-REP”, który jest zalecany dla statków znajdującym się w tranzycie poprzez *Papahānaumokuākea Marine National Monument* i obowiązkowy dla statków jako warunek ich wejścia do portów Stanów Zjednoczonych lub miejsc rozwartych na 10 mil morskich otaczających pomnik i w trzech obszarach w granicach pomnika. System raportowania dotyczyłby statków powyżej 300 ton i większych, statków rybackich i wszystkich statków w sytuacji zagrożenia oraz znajdujących się w tranzycie przez obszar, w którym obowiązuje system raportowania. Celem wprowadzenia tych rozwiązań jest wzrost świadomości znaczenia PSSA i ATBAs i poprawa bezpieczeństwa żeglugi w takich obszarach. Ponadto sprzyja to gromadzeniu informacji o ruchu statków w tranzycie i zwróceniu uwagi na odpowiedzialność za środowisko morskie. Osiągnięcie tych celów poprzez tak zaprojektowane środki pozwoli na ochronę wrażliwych środowisk morskich i zasobów kultury o zasadniczym znaczeniu dla rdzennych Hawajczyków. Jest to zgodne z rozdziałem 11 międzynarodowej konwencji o bezpieczeństwie życia na morzu (SOLAS 1974) oraz Wytycznymi i kryteriami systemów raportowania statków (*Guidelines and Criteria for Ship Reporting Systems*, MSC.43(64).

⁵⁵ www.uscg.mil/pacarea/camspac.

⁵⁶ www.weather.gov/om/marine/inmarsat.htm.

⁵⁷ IMO MEPC 56/8, 2007 r., s. 23.

⁵⁸ Zob. D. Pyć, *Efektywność środków ochrony w obszarach morskich o szczególnej wrażliwości*, Prawo Morskie 2008, tom XXIV, s. 105–125.

Dla *Papahānaumokuākea Marine National Monument* opracowano plan zarządzania⁵⁹. Pomnik obejmuje obszary i podmioty zarządzające, które są pod jurysdykcją jednej lub wielu federalnych agencji lub stanu Hawaje. Na *Papahānaumokuākea Marine National Monument* składają się:

- 1) *Northwestern Hawaiian Islands Coral Reef Ecosystem Reserve* zarządzany przez *NOAA's National Ocean Service* poprzez *National Marine Sanctuary Program*;
- 2) *Midway Atoll National Wildlife Refuge* oraz *Battle of Midway National Memorial* – oba zarządzane przez *FWS*;
- 3) *Hawaiian Islands National Wildlife Refuge* zarządzany przez *FWS*;
- 4) *Northwestern Hawaiian Islands Marine Refuge* zarządzany przez *State of Hawai'i Department of Land and Natural Resources (DLNR)*;
- 5) *State Seabird Sanctuary at Kure Atoll* zarządzany przez *Hawai'i DLNR*.

Dodatkowo *NOAA's National Marine Fisheries Service* zarządza rybołówstwem i programami specjalnej ochrony gatunków; *FWS* z kolei dokonuje przeglądu działalności zgodnie z *Endangered Species Act and Migratory Bird Treat Act, a State of Hawai'i Historic Preseservation Division*, za pomocą *Office Hawaiian Affairs* zapewnia trwale rdzennym Hawajczykom (*Native Hawaiian*) prawa i zwyczaje kulturowe.

4.2. MORSKI POMNIK NARODOWY RÓW MARIAŃSKI

Rów Mariański (*The Marianas Trench*) jest jednym z trzech narodowych pomników, które zostały wyznaczone na Oceanie Spokojnym przez prezydenta Busha 6.01.2009 r. Łącznie wszystkie obszary obejmują 195 000 mil² (505 000 km²) i są „domem” dla podwodnych wulkanów, źródeł geotermalnych i siedlisk gatunków: ssaków, setek różnych ryb i koralowców oraz wielu rodzajów ptaków morskich i tych, które zamieszkują wybrzeża.

Poza Rowem Mariańskim objęto ochroną *Pacific Remote Islands* i *Rose Atoll Marine* jako pomniki narodowe. W swojej proklamacji prezydent Bush podkreślił, że w tych trzech obszarach zakazane będzie „niszczenie zasobów i ich eksploatacja, dumping odpadów i komercyjne rybołówstwo”, natomiast dozwolone będą „badania, nieszkodliwy przepływ i rekreacja”. W prasie specjalistycznej poświęconej ochronie Oceanu Światowego podkreśla się, że to spektakularne działanie prezydenta Busha przejdzie do historii ochrony środowiska morskiego. Joshua S. Richert, dyrektor zarządzający *Pew Environment*

⁵⁹ *Papahānaumokuākea Marine National Monument, Draft Monument Management Plan*, US Fish and Wildlife Service, National Oceanic and Atmospheric Administration, Hawai'i Department of Land and Natural Resources, kwiecień 2008, s. 76.

*Group*⁶⁰ stwierdził, że „ta historyczna akcja (...) chroni jedno z najbardziej unikatowych i ważnych pod względem biologicznym siedlisk oceanicznych na świecie”. Nie bez znaczenia jest też fakt uznania tego wydarzenia, łącznie z utworzonym w kwietniu 2006 r. *Papahānaumokuākea Marine National Monument*, za koniec ery, w której wzrosła bez wątplenia świadomość ludzkości w zakresie znaczenia ochrony środowiska na lądzie, z pominięciem życia Oceanu Światowego.

5. ROZWÓJ SYSTEMU MORSKICH OBSZARÓW CHRONIONYCH

Wiele stanów wykonuje swoje kompetencje w zakresie jurysdykcji sprawowanej w „pierwszych trzech milach morskich od swoich wybrzeży” (np. Kalifornia, Floryda). Legislacja Kalifornii jest zawarta w ustawie o ochronie życia morskiego (*Marine Life Protection Act – MLPA*)⁶¹, która wprowadza wytyczne w zakresie polityki wyznaczania i projektowania MPAs w tym stanie. Ustawa ponadto zezwala, żeby agencje stanowe ustanawiały „morskie pustkowia” (*wilderness waters*), w których wszelka działalność polegająca na eksploatacji, łącznie z gatunkami morskimi, byłaby zakazana. W 1975 r. Floryda uregulowała te zagadnienia w ustawie o ochronie wód (*Aquatic Preserve Act*), która przewiduje ochronę morskich obszarów zalewowych (*submerged lands*), wprowadzając „wyjątkowe biologiczne, estetyczne i naukowe wartości”. Obecnie w systemach zarządzanych w ten sposób znajduje się 41 miejsc ochrony. Ograniczenia polegają na zakazie prowadzenia szeroko rozumianego rozwoju (gospodarczego), dzierżawy, sprzedaży obszarów zalewowych (*submerged lands*) z systemu, chyba że propozycja jest bez wszelkiej wątpliwości w publicznym interesie⁶². Warto wskazać, że w samej tylko Kalifornii funkcjonuje 9 agencji odpowiedzialnych za zarządzanie morskimi obszarami chronionymi tego stanu⁶³.

Wyzwania, które stoją przed Stanami Zjednoczonymi w zakresie sprawowania rządów w obszarach morskich, to przede wszystkim rozdzielenie zarządzania pomiędzy podmioty szczebla federalnego i stanowego. Rozdzielenie pierwszych trzech mil morskich powoduje, że pewne typy zarządzania z wykorzystaniem podejścia ekosystemowego, określane zarządzaniem ekosystemowym

⁶⁰ www.globaloceanlegacy.org.

⁶¹ www.nrdc.org/wildlife/fish/acaleg/asp.

⁶² www.mpa.gov/helpful_resources/states/florida.html.

⁶³ Są to: State Water Resources Control Board w ramach California EPA oraz California Coastal Commission, California Department of Fish and Game, California Department of Forestry and Fire Protection, California Department of Parks and Recreation, California Fish and Game Commission, California Park and Recreation Commission, California State Lands Commission, San Francisco Bay Conservation and Development Commission w ramach the State Resources Agency.

(*ecosystem management*)⁶⁴, są bardziej kompleksowe. Ponadto w razie konfliktów powstających w tych obszarach określenie podmiotu właściwego do rozwiązania problemu jest trudne⁶⁵.

Problemy kompetencyjne w pierwszych trzech milach wiążą się z różnymi mandatami prawnymi. Taka sytuacja tworzy luki i przyczynia się do nakładania się kompetencji w zakresie zarządzania. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że aktualnie zarządzanie morskimi obszarami chronionymi w Stanach Zjednoczonych jest zdecentralizowane, rozbieżne i poddane różnym regulacjom prawnym w ramach kompetencji różnych, odrębnych agencji, takich jak: agencje federalne, rządy stanów oraz organizacje pozarządowe (*non-governmental organizations* – NGO's)⁶⁶.

Wreszcie brak faktycznego zintegrowanego podejścia do zarządzania Oceanem Światowym i rybołówstwem w Stanach Zjednoczonych stanowi wyzwanie dla implementacji i efektywnego użytkowania MPAs. Pomimo tych problemów⁶⁷ Stany Zjednoczone kontynuują prace w celu zapewnienia większej współpracy (*collaborative approach*). Przykładem jest postępowanie będący udziałem *Joint Ocean Commission Initiative* w formie *Report Card* z 2006 r.⁶⁸.

6. WNIOSKI

Narody Zjednoczone ogłosiły rok 1998 „Rokiem Oceanów” i określiły cele, które objęły: wszechstronne sprawdzenie polityk i realizacji zadań dotyczących oceanów w poszczególnych państwach dla zapewnienia koordynacji rozwoju i osiągnięcia korzystnych rezultatów oraz podniesienie świadomości społecznej w zakresie znaczenia oceanów dla życia ludzkości i określenia wpływu działalności człowieka na oceany. Na Szczycie w Johannesburgu (WSSD) w 2002 r. poparto ideę ustanowienia sieci MPAs do 2012 r. podejmowania działań na płaszczyźnie regionalnej i globalnej w celu zapewnienia bioróżnorodności⁶⁹.

⁶⁴ Zob. D. R. Christie, *Marine Reserves, The Public Trust Doctrine and Intergenerational Equity*, *Journal of Land Use* 2004, vol. 19, s. 429.

⁶⁵ Por. *ibidem*, s. 432.

⁶⁶ Zob. J. B r a x, *op.cit.*, s. 77.

⁶⁷ Luki w prawie: *Manguson-Stevens Fishery Conservation Management Act*; 16 U.S.C. 1801.

⁶⁸ www.joainoceancommission.org/images/report-card-06.pdf.

⁶⁹ Na Szczycie w Johannesburgu (WSSD) w 2002 r. wyraźnie wskazano na konieczność podejmowania działań w celu utrzymania produktywności i bioróżnorodności wrażliwych obszarów morskich położonych w granicach jurysdykcji państw oraz położonych poza granicami jurysdykcji państw. Wymagany jest postęp w konkretnym czasie – przed 2010 r. i ustanowienie właściwej współpracy sieciowej MPAs do 2012 r. *Plan of Implementation* przyjęty przez WSSD został zaaprobowany w rezolucji Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych (UN General Assembly A/57/L.48). Położono nacisk na działania skoordynowane w celu ochrony skał morskich i innych wrażliwych siedlisk (*benetic habitats*). Zgodnie z konwencją o prawie morza państwa są odpowiedzialne za ochronę i zachowa-

Pomimo że powszechnie, również w opinii przywoływanego wcześniej J. Braxa⁷⁰, przyjmuje się za niewyobrażalne dla czasów Hugo Grotiusa, twórcy *Mare Liberum*⁷¹, problemy związane z przełowieniem zasobów oceanu i jego wyeksploatowaniem, to warto wspomnieć, że już w tamtych czasach zastanawiano się nad tym. Grotius przedkładał argument wolności żeglugi nad wolność rybołówstwa, jednak wskazywał, że „zasoby ryb mogą się poniekąd wyczerpać”. Pogląd ten rozwinął Welwood⁷², który twierdził, że „jeżeli wolno zabronić używania morza z jakiegokolwiek powodu i stawiać przeszkody, wolno to uczynić głównie dla celów rybołówstwa, ponieważ na skutek połowów stan ryb wyczerpuje się i niszczy, na co wskazuje doświadczenie ostatnich dwudziestu lat i dawniejsze”⁷³. Obecnie, 400 lat po ukazaniu się w 1609 r. *Mare Liberum*, największe statki rybackie osiągają prawie 150 metrów długości, obsługuje je około 60 osób załogi i zabierają one na pokład 7000 ton ryb.

Pomysłem, który ma zaowocować w praktyce i uchronić zasoby oceanu przed zupełnym wyczerpaniem, jest forma ochrony określana w USA jako *no-take reserves*. Obszary takie są najczęściej objęte wyłączeniem z eksploatacji zasobów naturalnych⁷⁴. Organizacja ds. Żywności i Rolnictwa Narodów Zjednoczonych (FAO) jasno wypowiedzi się, że bez nowej idei i praktyk zarządzania nie można zakładać zrównoważonego rybołówstwa. Instrumenty, takie jak: kwoty połowowe, licencje czy różnego rodzaju ograniczenia i limity, jak wykazała praktyka, z różnych względów okazały się nieefektywne pod względem właściwej ochrony zasobów naturalnych mórz i oceanów. Bez wątpienia można mówić o światowym sukcesie takich właśnie form ochrony morza, jak rezerwaty morskie, które mogą wchodzić w skład szerszej koncepcji – morskich obszarów chronionych lub pokrywać się z nimi. Nowa Zelandia ustanowiła już kilkanaście rezerwatów morskich, natomiast Australia wprowadziła sieć ochrony, na którą składa się ponad 300 morskich obszarów chronionych i rezerwatów morskich obejmujących razem obszar 463 000 km². Tworzenie i funkcjonowanie rezerwatów morskich może również przynosić korzyści finansowe w najbliższej przyszłości. Dzieje się tak w przypadku tych rezerwatów, które stano-

nie wrażliwych i rzadkich ekosystemów oraz siedlisk, gatunków zagrożonych oraz innych form życia w środowisku morskim. Zgodnie z art. 162 ust. 2(x) konwencji o prawie morza Rada Międzynarodowej Organizacji Dna Morskiego nie zatwierdza obszarów do eksploatacji przez kontrahentów lub przez przedsiębiorstwo w przypadkach, gdy występują istotne oznaki wskazujące na ryzyko powstania poważnej szkody w środowisku morskim.

⁷⁰ Zob. J. Brax, *op.cit.*, s. 95.

⁷¹ H. Grotius, *Wolność mórz, czyli dysertacja o prawie jakie przysługuje Holendrom do handlu z Indiami*, Warszawa 1955, s. 3–94.

⁷² Welwood początkowo popierał zasadę wolności mórz, później zmienił poglądy i był zagorzałym przeciwnikiem tej zasady; zob. R. Bierzanek, *Wstęp do „Wolności mórz” Hugo Grotiusa, Ekonomiczne i polityczne podłoże walki o wolność mórz*, Warszawa 1955, s. 39.

⁷³ Por. D. Pyc, *Morskie obszary chronione...*, *op.cit.*, s. 89–113.

⁷⁴ Podobna konstrukcja w doktrynie niemieckiej określana jest jako „*Fischerei geschlossenen Gebiete*”.

wią atrakcję turystyczną dla zwiedzających i często spełniają przy tym funkcję edukacyjną. Przykładem takiego miejsca jest *Oahu's Hanauma Bay*. J. Brax podaje, że jest to najstarsze *no-take* na wodach Stanów Zjednoczonych i stanowi dom dla 420 rodzajów kolorowych ryb zamieszkujących rafę i atrakcję dla 1,5 miliona zwiedzających rocznie. Innym takim miejscem jest *Leigh Reserve* w Nowej Zelandii, które odwiedza 100 tysięcy ludzi rocznie, głównie młodzieży szkolnej⁷⁵.

Do korzyści, które wynikają z tworzenia rezerwatów, ale są trudne do oszacowania dla zarządzających nim agencji, zalicza się te, które wynikają z utrzymania w niepogorszonej formie obszarów lęgowych i rozrodczych gatunków oraz utrzymania bioróżnorodności oceanu. Rezerваты morskie przyczyniają się do odbudowy siedlisk i ochrony ekosystemów, np. przed niszczącymi skutkami trałowania. Pozwalają na prowadzenie badań naukowych i monitoringu zmian w długim okresie. Obejmowanie ochroną pewnych, szczególnych ze względu na swoje walory, obszarów morskich w formie rezerwatów jest tańsze niż monitorowanie wymogów wynikających z uregulowań prawnych w zakresie prawidłowego wykonywania rybołówstwa.

W literaturze amerykańskiej wskazuje się na „rozbitcie” na prawo federalne i stanowe oraz „międzynarodowe prawo oceanu” (*international ocean law*), co stwarza dwa problemy o zasadniczym znaczeniu. J. Brax zalicza do nich „nieracjonalnie połamane i nakładające się na siebie sposoby zarządzania oceanem”⁷⁶. Nie bez znaczenia w tej sytuacji jest *Antiquities Act* z 1906 r., który stał się podstawą do objęcia ochroną 123 pomników narodowych w ciągu ponad stu lat. Nie wymaga on ani udziału publicznego, ani ogłoszenia, ani żadnej procedury przed Kongresem. Wyznaczenie „części” środowiska morskiego na pomnik narodowy (*national monument*) było nowością i wydarzeniem bez precedensu. W 1938 r. ustawa ta została zastosowana w celu objęcia ochroną łądu i wód środowisk morskiego na poziomie federalnym i określonych jako: *Channel Islands National Monument*⁷⁷, następnie *Santa Rosa Island National Monument* na Florydzie oraz *Buck Islands Reef National Monument* na *Wirginia Islands*. W literaturze uznano, że *Antiquities Act* jest tylko częściowym rozwiązaniem. W rzeczywistości negocjacje, edukacja i budowanie porozumienia należy prowadzić opierając się na woli politycznej i stanowisku prezydenta i w celu uregulowania, przy wsparciu Kongresu, podstaw i zarządzania nowym pomnikiem morskim.

Tam, gdzie funkcjonowanie morskich obszarów chronionych (MPas) odniosło sukces, stało się to dzięki elastycznemu i zintegrowanemu zarządzaniu przy zastosowaniu odpowiednich instrumentów ochrony środowiska i zasobów mor-

⁷⁵ Zob. J. Brax, *op.cit.*, s. 102, 104.

⁷⁶ Zob. *ibidem*, s. 79.

⁷⁷ W 1980 r. *Channel Islands National Monument* został wyznaczony jako *Channel Islands National Park*; zob. też Proclamation No. 2281, 52 Stat. 1541, 26.04.1938 r.

skich, przy jednoczesnym korzystaniu z tego środowiska oraz zaangażowaniu podmiotów podejmujących racjonalne działania⁷⁸. Prace poprzedzające utworzenie morskiego obszaru chronionego mogą obejmować jedno lub kilka działań, przejawiających się formalnie w moratorium, którego przedmiotem może być ekosystem skały podwodnej, zasobów ryb i innych gatunków zamieszkujących jej otoczenie, zgodnie z zasadą przezorności, do chwili, w której nie zostanie wprowadzony system zarządzania⁷⁹.

US PROTECTED MARITIME AREAS AND THE DOCTRINE OF PUBLIC TRUST (Summary)

At both state and federal level in the USA there exist various instruments to protect the maritime environment. The general conception of protection is to base it on the construction of a protected area. In 2006, there existed at least 500 areas under protection. These were created by more than 100 federal and state administrative offices.

The development of environmental protection law is moving in the direction of an appropriate management of the Atlantic, Pacific, and Arctic Oceans. In US legal doctrine it is stressed that US jurisdiction extends up to 200 nautical miles from the US shoreline. Coastal states have a right to regulate the legal status of the first three nautical miles of the oceans that touch their coasts.

The doctrine of public trust is derived from common law. Its essence is the recognition that certain natural resources – the waters and bottom of coastal seas and large lakes - are of considerable importance for society as a whole. They cannot be given into private hands and controlled by private owners.

The concept of protected maritime areas first emerged during the meetings of the World Congress of National Parks in 1962. Protected maritime areas on a federal level take various forms: maritime national reserves, national parks, national areas for wild life refuge, national natural monuments, areas of fishery management, and threatened habitats.

The author of the article discusses the legal acts of Presidents Clinton and Bush relating to maritime protected areas. The establishment of such areas is consistent with tendencies observable in the UN.

⁷⁸ Workshop on the governance of the high-seas biodiversity conservation, Carins, Australia 16–20.06.2003, *The status of natural resources on the high-seas: environment. Legal and political considerations*, WWF 2003.

⁷⁹ Zob. T. S. Gray, J. Hatchard, *Environmental Stewardship as a New Form of Fisheries Governance*, ICES Journal of Marine Science 2007, 64, s. 786–792.