

Genowefa M. Grabowska

Perspektywy górnictwa oceanicznego (Rozważania na tle konwencji o prawie morza z 1982 roku)

Prawne Problemy Górnictwa 14, 7-29

1991

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Genowefa M. Grabowska

Perspektywy górnictwa oceanicznego (Rozważania na tle konwencji o prawie morza z 1982 roku)

"Interes społeczności międzynarodowej musi przeważać nad jednostkowym, samolubnym i merkantylnym interesem kilku narodów [...], albowiem to Grocjusz, a nie Selden uczy nas, co jest naszym narodowym interesem." - tak wyraził swój stosunek do nowego prawa morza znakomity prawnik-internacjonalista Ph.C. Jessup. Hugo Grocjusz już w 1609 r. sformułował zasadę wolności mórz ("Mare Liberum") uważając, że nie można zawłaszczyć morza otwartego, które z natury rzeczy powinno służyć wszystkim państwom. Polemizował z tą nowatorską wówczas tezę uczony angielski John Selden, stwierdzając w swym dziele "Mare clausum", że państwa tak jak nad lądami mogą panować i nad morzami. Późniejsza praktyka państw potwierdziła bez wątpienia słuszność rozumowania Grocjusza, chociaż odzywają się jeszcze niekiedy w społeczności międzynarodowej głosy próbujące wykorzystać pewne elementy koncepcji seldenowskich. Przykładem takich zabiegów są spektakularne opinie niektórych uczonych wyrażane w procesie kodyfikacji nowego prawa morza. Uwidoczniło się to szczególnie wyraźnie podczas próby uregulowania sytuacji prawnej dna i podziemia morskiego poza granicami jurysdykcji narodowej oraz określenia zasad eksploatacji zasobów naturalnych tego obszaru.

I

Zainteresowanie państw zasobami naturalnymi dna i podziemia morskiego poza granicami ich jurysdykcji wystąpiło szczególnie wyraźnie już we wczesnych latach siedemdziesiątych. Państwa przemysłowe o wysokim poziomie rozwoju techniki i technologii upatrywały w tym podwodnym magazynie szybkiego rozwiązania swych problemów surowcowych, a zwłaszcza możliwości uniezależnienia się od eksportu tzw. surowców strategicznych. Dla państw biednych, nie dysponujących nawet technicznymi możliwościami eksploatacji tych bogactw, perspektywa ich ewentualnego posiadania miała być remedium na zły stan gospodarki, pozwalającym na podniesienie standardu życia ich obywateli.

O tym, że oceany kryją pokaźne zasoby naturalne, państwa przekonały się już w I połowie XIX w. Słynna, trwająca pięć lat (1831-1836), wyprawa dookoła świata prowadzona przez Ch. Darwina na statku "Beagle" pozwoliła na skompletowanie bogatych zbiorów geologicznych, w tym także próbek zaczerpniętych z głębin morskich¹. Jednak pełniejszy obraz zasobności dna oceanicznego wyłonił się w II połowie XIX stulecia. Ekspedycja oceanograficzna Uniwersytetu w Edynbourgu, prowadzona w latach 1873-1875 na okręcie marynarki brytyjskiej "Challenger", dowiodła, jak bogate w minerały jest dno oceaniczne. Pole badań wyprawy obejmowało oceany: Atlantycki, Spokojny i Indyjski i właśnie w czasie jej trwania kierownik ekspedycji C.W. Thomson otrzymał grudki rudy manganu podniesione wprost z dna morskiego².

¹Szerzej na ten temat zob. Ch.R. Darwin: Podróż na okręcie "Beagle". Warszawa 1951.

²R.J. Gillis: Exploration and Exploitation of Deep Seabed Hard Mineral Resources: A Deep Seabed Mining Industry Perspective. W: Proceedings of Conference on Deep Seabed and Freedom of the Seas. Connecticut 1981, s. 49.

Badania naukowe wielokrotnie potwierdzały zasobność dna i podziemia oceanicznego w bogactwa mineralne, co wzbudzało zrozumiałe zainteresowanie szerokich kręgów przemysłowych państw rozwiniętych, przymierzających się do komercyjnej eksploatacji. Zainteresowanie eksploatacją połączone z zadaniami stworzenia odpowiednich warunków (w tym prawnych) do jej podjęcia występowało wprost proporcjonalnie do technicznych możliwości państw w zakresie prowadzenia takiej eksploatacji. Praktyka wykazała, że im bogatsze, lepiej rozwinięte i dysponujące nowszą techniką państwo, tym częściej i głośniej domagało się dla jego przedsiębiorstw i koncernów dostępu do zasobów naturalnych dna oceanicznego w celu ich eksploatacji.

Problem ten, jak wykazały liczne międzynarodowe wystąpienia ekonomistów i specjalistów od górnictwa oceanicznego³, ma niebagatelne znaczenie. Z powierzchni dna morskiego można w dosyć łatwy sposób uzyskiwać leżące tam koncentracje tlenków rozmaitych metali. Już w 1978 r. Ocean Mining Associates przeprowadzało testy określające opłacalność eksploatacji koncentracji manganowych z głębokości około 15 000 stóp (5 000 m). Za opłacalne uznano już wydobycie 50 ton koncentracji na godzinę. W skali przemysłowej istniałaby jednak możliwość wydobywania nawet pięciokrotnie większej ilości rudy⁴.

O znaczeniu górnictwa oceanicznego decydują zarówno względy ekonomiczne, jak i - co często podkreślano w Stanach Zjednoczonych - strategiczne, w tym także względy bezpieczeństwa narodowego. Amerykańskie Ministerstwo Handlu (US Department of Commerce) wykazywało, jak doniosłe znaczenie odgrywają w tych dwu dziedzinach konkre-

³Zob. np. dyskusja prowadzona przez przedstawicieli wielkiego przemysłu i korporacji międzynarodowych zajmujących się eksploatacją zasobów naturalnych (Kennecott Copper Corporation, Ocean Mining Associates, Afernod-Francja, DOMA - Japonia, CLB - Australia, Kanada, USA, EurOcean - Francja, Holandia, Szwecja) - Before the Subcommittee on Oceanography of the House Committee on Merchant Marine and Fisheries. 95th Congres. 1st Session 1977.

⁴R.J. Gillie: Exploration..., s. 45. W polskiej literaturze szeroko rozważa ten problem J. Symonides: Nowe prawo morza, Warszawa 1986, s. 374 i nast.

cje manganowe, zawierające cztery następujące metale strategiczne: nikiel, kobalt, mangan i miedź⁵.

Zasoby własne niklu są szacowane w USA na najwyżej dwa lata. Nikiel importowany przez USA z Kanady i Nowej Kaledonii jest niezbędnym przede wszystkim jako stop w produkcji stali, w przemyśle elektrycznym i elektronicznym oraz w budownictwie. Kobalt dostarczany głównie z Zairu i Zambii jest używany przy produkcji urządzeń wysokiej mocy, odpornych na wysoką temperaturę i korozyję (konstrukcja samolotów, stopy narzędzi precyzyjnych). Ostatnie złoża kobaltu zostały w USA wyeksploatowane w 1971 r., przy czym krajowa produkcja nigdy nie była szczególnie znacząca. Nie wymyślono - jak dotąd substytutu dla manganu, którego brak uniemożliwia produkcję żelaza i stali. USA nie mają zasobów własnych, co zmusza je do importu manganu głównie z Brazylii, Gabonu, Afryki Południowej i Australii. Surowcem o znaczeniu strategicznym jest także miedź, używana głównie w przemyśle elektronicznym, budownictwie oraz do produkcji rozmaitych akcesoriów. Eksperti z zadowoleniem podkreślają, że w tej dziedzinie Stany Zjednoczone są niemal samowystarczalne.

Stany Zjednoczone nie są odosobnione w tak wysokim zapotrzebowaniu na surowce strategiczne. Wymaga ich do normalnego funkcjonowania gospodarkę każdego rozwiniętego państwa. Obliczono, że koszt importowanego manganu, niklu, kobaltu i miedzi oraz towarzysząca zawsze importowi niepewność, a nawet uzależnienie gospodarcze od kontrahenta, powinny skłonić państwa do popierania rozwoju przemysłu pracującego na rzecz górnictwa oceanicznego.

⁵Zob. US Department of Commerce, Office Ocean Minerals and Energy. W: Preliminary Regulatory Impact Analysis for Proposed Regulations to Implement Public Law 96-283 the Deep Seabed Hard Mineral Resources Act 25 March 1981. Także Polska wykazuje żywe zainteresowanie górnictwem oceanicznym. Jak informuje prasa rządowa ("Rzeczpospolita" z 6 marca 1990 r.), organizacja "Interoceanmetal" (do której Polska należy) zamierza zwrócić się do Organizacji Dna Morskiego ONZ o "działkę 150 tys. km kw. znajdującą się na Pacyfiku w rejonie Klarjon-Kipperton, gdzie można będzie pozyskać przez co najmniej 25 lat około 4,5 mln ton rud rzadkich metali".

Przyszłość górnictwa oceanicznego można i należy rozpatrywać w dwu płaszczyznach: technicznej i prawnej. W pierwszej płaszczyźnie (technicznej) możliwości eksploatacji zasobów dna oceanicznego są uzależnione przede wszystkim od poziomu techniki oraz ogólnego rozwoju gospodarczego danego państwa. Oprócz wymienionych czynników wewnętrznych na stan górnictwa oceanicznego w każdym państwie wpływają również elementy zewnętrzne, takie jak np. dostęp państwa do najnowszych światowych osiągnięć technicznych, jego udział w procesie udostępniania (ew. przekazywania) nowych technologii, czy też możliwość uzyskania kredytów na sfinansowanie takiej eksploatacji.

Druga płaszczyzna - prawna - stwarza jeszcze poważniejsze trudności i przynosi jeszcze więcej znaków zapytania. Pojawienie się możliwości czerpania pożytków z obszaru, który nie podlega suwerenności żadnego państwa, wymagało wyraźnego i szybkiego uregulowania tego problemu w skali międzynarodowej.

II

Potrzeba prawnej regulacji zasad rządzących eksploatacją dna i podziemia mórz i oceanów nie budziła od początku wątpliwości państw. Jako ważna, bo dotycząca problemu globalnego (tzn. interesującego całą społeczność międzynarodową⁶) kwestia ta została włączona do porządku dziennego III Konferencji Prawa Morza, obradującej na sesjach zwoływanych w latach 1973-1982. Efektem prac Konferencji jest kon-

⁶M. L a c h s: The Development and General Trends of International Law in Our Time. The Hague 1984, s. 116-117. W polskiej literaturze pisali także na ten temat: W. G ó r a l c z y k: Organizacja Dna Morskiego. W: Współczesne tendencje w prawie morza. Wrocław 1981; t e n z e: The International Sea-Bed Authority. "Polish Yearbook of International Law" 1983; B. O r d o n: Sytuacja prawna dna morskiego poza granicami jurysdykcji państwowej i znajdujących się pod nim i na nim bogactw mineralnych. W: Współczesne tendencje w prawie morza. Wrocław 1981; A. S t r a b u r z y Ń s k i: Uprawnienia państw nadbrzeżnych w dziedzinie eksploatacji zasobów morza. Gdańsk 1980; J. S y m o n i d e s: Nowe prawo morza...

wencja o prawie morza przyjęta 10 grudnia 1982 r. w Montego Bay na Jamajce⁷. Reguluje ona status prawny wszystkich obszarów morskich, tzn. zarówno tych, na które rozciąga się suwerenność prawa państw nadbrzeżnych (np. morze terytorialne, strefa ekonomiczna, szelf kontynentalny), jak i tych obszarów, które nie podlegają jurysdykcji państw (morze otwarte, dno i podziemie morskie poza granicami szelfowymi). Szczególnie trudno było państwom ustalić kompromisowe zasady określające status prawny dna morskiego poza zasięgiem ich jurysdykcji. Ten problem prawny o widocznych reperkusjach w sferze ekonomicznej i politycznej okazał się wyjątkowo niewdzięczny i skomplikowany, a nawet postawił kilkakrotnie pod znakiem zapytania dalszy tok obrad Konferencji.

W procesie kodyfikacji statusu prawnego dna oceanicznego i jego zasobów można wyodrębnić trzy etapy. Pierwszy etap został zapoczątkowany w listopadzie 1967 r., kiedy to ambasador Malty Arvid Pardo⁸, występując na forum I Komitetu Zgromadzenia Ogólnego ONZ, poruszył kwestię uznania dna morskiego poza granicami szelfu kontynentalnego za wspólne dobro wszystkich państw. Zostało to następnie potwierdzone w Deklaracji zasad dotyczących zasobów mineralnych dna morskiego poza granicami jurysdykcji państw przyjętej w 1970 r. przez Zgromadzenie Ogólne ONZ⁹. Pierwszy punkt Deklaracji wyraźnie stwierdzał, że dno mórz i oceanów oraz ich podziemie poza granicami jurysdykcji

⁷United Nations Convention on the Law of the Sea with Index and Final Act of the Third United Nations Conference on the Law of the Sea. New York 1983. Tekst konwencji wypracowany przez uczestników III Konferencji Prawa Morza został ostatecznie przyjęty 10 grudnia 1982 r. przez głosowanie (130 głosów "za", 4 "przeciw" i 17 wstrzymujących się). W tym samym dniu konwencję podpisało 119 państw, a do 9 grudnia 1984 r. miała już 159 sygnatariuszy - zob. J. S y m o n i d e s: Nowe prawo morza..., s. 39 i 402.

⁸M. C a r f a s: Seabed Mining in the Informal 1980 Draft Convention on the Law of the Sea. W: Proceedings..., s. 32.

⁹Polski tekst Deklaracji zob. "Zbiór Dokumentów" 1970, nr 12, s. 1972-1977.

państw, a także ich zasoby są "wspólnym dziedzictwem całej ludzkości" (common heritage of mankind).

Drugi etap kodyfikacji trwał aż osiem lat (1970-1978) i obfitował w spory teoretyczne, grożące nawet (w 1976 r.) zerwaniem Konferencji. W 1976 r. ujawniły się zasadnicze rozbieżności między głównymi negocjatorami w podejściu do statusu prawnego dna i podziemia morskiego oraz znajdujących się tam zasobów naturalnych. Zapisana już w Deklaracji z 1970 r. koncepcja uznania dna i podziemia morskiego za wspólne dziedzictwo ludzkości spotkała się ze zdecydowaną krytyką państw wysoko rozwiniętych, a zwłaszcza USA.

Uzasadnienie stanowiska USA było następujące: wolność mórz została zagwarantowana w art. II konwencji genewskiej o morzu otwartym z 1958 r. i oznacza swobodę żeglugi, rybołówstwa, zakładania kabli i rurociągów podmorskich oraz swobodę przelotu nad morzem otwartym. Te cztery swobody zostały - zdaniem prawników amerykańskich - wymienione jedynie przykładowo i nie ulega dla nich wątpliwości, że poszukiwanie i eksploatacja zasobów naturalnych dna morskiego poza granicami jurysdykcji państw stanowią także jedną ze swobód wchodzących w skład wolności mórz¹⁰. Na poparcie tej tezy jest często przytaczana dwuznaczna opinia wyrażona przez Komisję Prawa Międzynarodowego (KPM) w raporcie do Zgromadzenia Ogólnego ONZ z 1956 r., stwierdzająca: "KPM nie poświęciła specjalnej uwagi wolności prowadzenia poszukiwań i eksploatacji bogactw dna morza pełnego. Uznano bowiem, że badanie i eksploatacja obszarów morskich innych niż szelf kontynentalny nie nabrało jeszcze praktycznego znaczenia i nie wymaga odrębnej regulacji."¹¹

¹⁰ M.S.Mc D o u g a l: Some Comments. W: Proceedings..., s.80.

¹¹ Report International Law Commission to General Assembly, "Yearbook of International Law Commission" 1956, s. 21-22.

Uznanie możliwości poszukiwania i eksploatacji zasobów naturalnych dna morskiego za jedną z wolności morza pełnego oznaczałoby dla każdego państwa swobodny i nieskrępowany dostęp do tego obszaru i możliwość nieograniczonego korzystania z jego zasobów. Próbowano przy tej interpretacji przenieść tok rozumowania oraz zasady rzązące eksploatacją żywych zasobów morza pełnego.

Podkreślając swój odrębny punkt widzenia na status prawny dna morskiego, Stany Zjednoczone wydały w 1980 r. specjalne przepisy (tzw. Deep Seabed Hard Mineral Resources Act) regulujące działalność przedsiębiorstw amerykańskich (a także osób fizycznych) w procesie poszukiwań i komercyjnej eksploatacji zasobów naturalnych dna oceanicznego¹². Prawnicy amerykańscy twierdzili, że ten Akt nie tylko nie jest sprzeczny z prawem międzynarodowym, ale - co więcej - znakomicie uzupełnia jedną u najstarszych zasad prawa międzynarodowego: zasadę wolności mórz. Według postanowień tego Aktu przedsiębiorstwa i obywatele amerykańscy mają pełną swobodę w dostępie do dna oceanicznego i jego bogactw z zastrzeżeniem, że prowadzone przez nich badania i eksploatacja nie mogą ograniczać ani zakłócać prawa innych państw do korzystania z wolności morza otwartego.

Na chętnych do prowadzenia poszukiwań, a następnie eksploatacji zasobów naturalnych dna oceanicznego Akt nakłada określone obowiązki:

- 1) prowadzenie działalności poszukiwawczej i eksploatacyjnej tylko w ściśle określonym obszarze,
- 2) zakaz rozciągania prawa własności wobec tych części dna oceanicznego, które podlegają eksploatacji,
- 3) obowiązek ochrony środowiska morskiego,
- 4) obowiązek ścisłego przestrzegania wszystkich postanowień Aktu, albowiem tylko górnictwo oceaniczne prowadzone w zgodzie z jego

¹²R.J. G i l l i s: Exploration..., s. 52-53.

przepisami będzie mogło liczyć na ochronę i opiekę dyplomatyczną Stanów Zjednoczonych.

Nawet tak daleko posunięta regulacja wewnętrzna nie zdołała zadowolić przedstawicieli amerykańskiego przemysłu wydobywczego. Krytyka projektu konwencji o prawie morza, a następnie naciski na niewiązanie się jej postanowieniami sprawiły, że Stany Zjednoczone w efekcie nie podpisały ani nie ratyfikowały tego ważnego dokumentu. Negatywne nastawienie USA nie zdołało - co prawda - wyrugować z projektu konwencji nowej instytucji, tzn. "wspólnego dziedzictwa ludzkości", ale zyskało poparcie kilku wysoko rozwiniętych państw świata. W pracy Konferencji nastąpił wówczas trudny do przełamania impas. Dopiero dyplomacja ówczesnego sekretarza stanu M. Kissingera doprowadziła w 1977 r. do kompromisowego rozwiązania. Do XI części projektu konwencji o prawie morza włączono, z powodu różnic politycznych i ekonomicznych pomiędzy negocjatorami, tzw. równoległy (paralelny) system poszukiwań i eksploatacji zasobów naturalnych dna oceanicznego¹³.

Trzeci etap kodyfikacji statusu prawnego dna mórz i oceanów trwał od 1978 r. aż do podpisania konwencji o prawie morza, tj. do 10 grudnia 1982 r. Obfitował on w negocjacje zacierające do przyjęcia racjonalnego i pragmatycznego rozwiązania umożliwiającego wszystkim zainteresowanym państwom dostęp (na określonych warunkach) do zasobów naturalnych dna oceanicznego.

¹³M. C a r r i a s: *Seabed...*, s. 33; J. S y m o n i d e s: *Nowe prawo morza...*, s. 386.

III

Konwencja została wypracowana w drodze consensusu, co oznacza, że aprobatę państw negocjujących uzyskały te jej postanowienia, wobec których nie zgłoszono sprzeciwu. Do końca 1987 r. tylko 32 państwa ratyfikowały konwencję¹⁴, podczas gdy do jej wejścia w życie jest wymagana większość 60 dokumentów ratyfikacyjnych (art. 308). Państwa, a zwłaszcza bogate państwa przemysłowe, niechętnie wiążą się postanowieniami konwencji wskazując, że nie zabezpiecza ona wystarczająco ich ekonomicznych interesów¹⁵. Jednym ze spornych i nie akceptowanych przez nie rozwiązań jest ostateczna regulacja sytuacji prawnej dna oceanicznego i możliwości dostępu do jego zasobów naturalnych.

Konwencja o prawie morza w swej części XI zatytułowanej "Area" ("Obszar") określiła sytuację prawną i jednocześnie zdefiniowała pojęcie "wspólnego dziedzictwa ludzkości" w odniesieniu do dna i podziemia morskiego poza granicami jurysdykcji państw oraz zalegających tam zasobów. Do najistotniejszych postanowień tej części konwencji należy bez wątpienia zaliczyć:

- uznanie tego obszaru za "wspólne dziedzictwo ludzkości" (art. 136),
- ustalenie zasad odpowiedzialności państw za działalność prowadzoną przez nie lub ich jednostki w obszarze (art. 139),
- sposoby podziału korzyści uzyskanych z eksploatacji zasobów dna oceanicznego (art. 140),
- określenie warunków prowadzenia badań naukowych, poszukiwań, transferu technologii oraz ochrony środowiska morskiego (art. 143, 144 i 145).

¹⁴E.J. M a n n e r: Some Observation on the Effects and Applications of the New Law of the Sea, with Special Reference to the Baltic. W: Essays on International Law. Helsinki 1987, s. 114. Szerzej o zasadach procedury decydującej o wejściu konwencji w życie zob. J. S y m o n i d e s: Nowe prawo morza...., s. 403-406.

¹⁵Znalazły się w tej grupie oprócz Stanów Zjednoczonych także: Francja, Japonia, RFN i Wielka Brytania.

Szczegółowa analiza przepisów XI części konwencji pozwala na uściślenie pojęcia "wspólne dziedzictwo ludzkości" odnoszącego się do dna oceanicznego i jego zasobów. Można zatem stwierdzić, że pojęcie to oznacza, iż:

1) na dno i podziemie morskie poza granicami jurysdykcji państw oraz zasoby naturalne tego obszaru nie może być rozciągnięta suwerenność ani prawa suwerenne żadnego państwa. Obszar ten nie może być także zawłaszczony przez jakiegokolwiek osoby fizyczne lub prawne;

2) eksploatacja zasobów naturalnych tego obszaru może być prowadzona przez państwa, osoby fizyczne lub prawne tylko za zgodą właściwego organu międzynarodowego wyrażoną w stosownym kontrakcie;

3) państwa są zobowiązane do zabezpieczenia i kontroli, aby działalność ich osób fizycznych i prawnych w obszarze dna oceanicznego przebiegała zgodnie z przepisami konwencji;

4) wydobyte z dna oceanicznego zasoby naturalne stają się własnością eksploatującego;

5) działalność w obszarze "wspólnego dziedzictwa ludzkości" jest prowadzona dla dobra całej społeczności międzynarodowej, ze szczególnym uwzględnieniem interesów i potrzeb państw rozwijających się;

6) w procesie eksploatacji zasobów naturalnych należy podjąć wszelkie środki niezbędne w celu zapewnienia efektywnej ochrony środowiska morskiego.

Te wydawałoby się generalnie akceptowane, rozsądne w treści i umiarkowane w nakładaniu obowiązków postanowienia konwencji nie zyskały aprobaty państw rozwiniętych, optujących nadal za swobodnym i niczym nie skrepowanym dostępem do dna oceanicznego i jego zasobów.

IV

W 1982 r. Stany Zjednoczone definitywnie oświadczyły¹⁶, że nie zamierzają podpisać konwencji o prawie morza. Uzasadniały swe stanowisko głównie względami merytorycznymi zarzucając, że jej postanowienia: 1) ograniczają swobodny dostęp do dna morskiego i jego zasobów, a przez to hamują rozwój górnictwa oceanicznego; 2) zobowiązuje do przekazywania technologii, a także dopuszczają do rozdziału zysków z eksploatacji między rozmaite ruchy narodowowyzwoleńcze; 3) nie zapewniają dostępu do zasobów naturalnych przyszłym pokoleniom. Wskazywano także na pewne uchybienia formalne, które zdaniem prawników amerykańskich znalazły się w konwencji. Na przykład mechanizm wnoszenia poprawek oraz podejmowania decyzji wobec zasobów dna oceanicznego został tak skonstruowany, iż nie gwarantuje ani wpływu, ani wystarczającej ochrony interesów USA.

Tego typu opinie nie były zaskoczeniem dla międzynarodowej opinii publicznej, albowiem pojawiały się już we wcześniejszych dyskusjach podczas kolejnych sesji III Konferencji Prawa Morza. Pochodziły zresztą najczęściej z kręgów przemysłowych najbardziej zainteresowanych górnictwem oceanicznym. Przykładem może tu być katgoryczny list, jaki otrzymał 29 lutego 1980 r. reprezentant USA na III Konferencję ambasador E. Richardson od przewodniczącego Komitetu d/s podmorskich zasobów mineralnych w Amerykańskim Kongresie Górniczym M. Dubsa:

"Amerykański przemysł górniczy w pełni akceptuje i popiera starania rządu USA w negocjowaniu konwencji, na mocy której prywatne inwestycje amerykańskie w górnictwie oceanicznym, będą chronione i popierane.

¹⁶R. B r o o k e: The Current Status of Deep Seabed Mining. "Virginia Journal of International Law" 1984, nr 2, s. 390.

Jeżeli jednak aktualny projekt konwencji nie ulegnie zasadniczej zmianie [...] i wejdzie w życie w obecnym kształcie, to zniknie amerykański przemysł pracujący na rzecz górnictwa oceanicznego.¹⁷

Stanowisko USA nie pozostało bez wpływu na ich europejskich partnerów. W 1984 r. także RFN i Wielka Brytania odmówiły ostatecznie podpisania konwencji z tych samych w zasadzie powodów i przystąpiły wraz z innymi państwami rozwiniętymi do tworzenia równoległego (do konwencji) systemu regulującego status prawny dna oceanicznego i jego zasobów. Ten system równoległy (zwany także paralelnym) opierał się na wzajemnym powiązaniu zainteresowanych państw specjalnymi umowami międzynarodowymi. Został zapoczątkowany w 1982 r., kiedy to Francja, RFN, Stany Zjednoczone i Wielka Brytania zawarły czasowe porozumienie określające zasady eksploatacji zasobów mineralnych dna oceanicznego. W 1984 r. została zawarta analogiczna umowa wielostronna między Belgią, Holandią, Francją, Japonią, Stanami Zjednoczonymi i Włochami¹⁹.

Stworzony tymi umowami system równoległy opiera się na zasadzie nieograniczonego dostępu do dna oceanicznego i jego zasobów zakładając, że taki dostęp wynika z uznanej w prawie międzynarodowym wolności morza otwartego. Wydobywanie bogactw z dna oceanicznego ma się odbywać na podstawie odpowiednich licencji udzielanych przez państwa-strony umów wyspecjalizowanym firmom²⁰. Niemal natychmiast po

¹⁷R.J. Gillis: Exploration..., s. 65.

¹⁸B.M. Klimekko: Meždunarodno-pravovij režim glubokogo morskogo dna i jego resursov. "Sovetskoe Gosudarstvo i Pravo" 1989, nr 4, s. 119.

¹⁹Teksty umów zob. E. Brown: Sea-Bed Energy and Mineral Resources and the Law of the Sea. Selected Documents. London 1986, s. 219-234.

²⁰W tym samym czasie narodowe i ponadnarodowe korporacje państw wysoko rozwiniętych powołały cztery duże konsorcja międzynarodowe z przewagą kapitału amerykańskiego.

podpisaniu ostatniej umowy z 1984 r. rządy Francji, Stanów Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii udzieliły czterem konsorcjom międzynarodowym licencji na eksploatację zasobów dna oceanicznego²¹.

Państwa włączone do systemu równoległego często podkreślają jego zalety, a nawet przewagę nad regulacją konwencyjną. Wskazują np. na przewidziane w nim ulgi finansowe, takie jak brak obowiązkowego uczestnictwa (oraz finansowania) w Organizacji Dna Morskiego, dwukrotnie niższa niż według przepisów konwencji suma podatków. System równoległy nie zobowiązuje także do przekazu technologii ani nie zakłada żadnych rocznych limitów wydobywczych. Przeciwnie wprowadzeniu w życie systemu równoległego zaprotestowały państwa rozwijające się oraz ZSRR.

V

W taki oto sposób wyłoniły się w płaszczyźnie międzynarodowej dwa reżimy prawne dotyczące tego samego przedmiotu: dna oceanicznego i jego zasobów. Powstała skomplikowana sytuacja, kiedy wobec tego samego obszaru i tych samych zasobów naturalnych należących w równym stopniu do wszystkich państw mogą działać dwie odmienne regulacje prawne. Konwencja z 1982 r. nie weszła jeszcze w życie, a tym samym postanowienia jej części XI formalnie także nie obowiązują. Niemniej sformułowane w tej części zasady określające status prawny dna oceanicznego i jego zasobów nie są ani absolutną nowością w międzynarodowej praktyce, ani też efektem inwencji prawników negocjujących tekst konwencji.

Większość z nich, jak np. zakaz rozciągania suwerenności na dno oceaniczne, eksploatacja zasobów tego obszaru tylko na podstawie u-

²¹B.M. K l i m e n k o: *Meždunarodo-pravovij...*, s. 119.

mowy i pod egidą specjalnej organizacji międzynarodowej, czy też sprawiedliwy rozdział pożytków uzyskanych z tej eksploatacji, to zasady sformułowane w przyjętych przed laty rezolucjach organizacji międzynarodowych. Potwierdzają to chociażby teksty rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ, a w szczególności rezolucja 2574 D z 1969 r. w sprawie moratorium dotyczącego poszukiwania i eksploatacji zasobów dna morskiego i rezolucja 2749 z 1970 r. o zasadach wykorzystania dna morskiego, czy też rezolucja Rady UNCTAD z 1978 r. dotycząca eksploatacji dna morskiego poza granicami jurysdykcji państw.

Wiadomo jednak, że te rezolucje mają charakter zaleceń i nie stwarzają dla państw bezpośrednich zobowiązań, a zatem nie mogą być zaliczane do źródeł prawa międzynarodowego²². Wydaje się jednak, że te uchwały pomimo braku mocy wiążącej wyrażają opinie iuris społeczności międzynarodowej i stanowią ważny element w procesie ustalania zwyczaju międzynarodowego.

Niektóre postanowienia konwencji z 1982 r. zostały jednak czasowo wprowadzone w życie dwiema rezolucjami I i II przyjętymi przez III Konferencję Prawa Morza²³. Rezolucja I powołała Komisję przygotowawczą d/s Międzynarodowej Organizacji Dna Morskiego oraz Trybunału Prawa Morza. Zgodnie z pkt. 5 tej Rezolucji zadaniem Komisji jest uruchomienie działalności tych dwu instytucji przez przygotowanie szczegółowych zasad ich funkcjonowania. W szczególności Komisja skoncentrowała się na opracowaniu przepisów regulujących poszukiwanie i eksploatację zasobów mineralnych dna oceanicznego. Efektem jej prac jest "Projekt przepisów w sprawie poszukiwań i eksploatacji rud polimetalicznych z dna oceanicznego"²⁴. W art. 2 wyjaś-

²²Zob. K. Skubiszewski: Czy uchwały Zgromadzenia Ogólnego ONZ są źródłem prawa? "Państwo i Prawo" 1981, nr 2, s. 30.

²³Teksty Rezolucji I i II zob. Aneks I dołączony do Aktu końcowego III Konferencji Prawa Morza, doc. A/CONF/62/121 z 21 października 1982 r.

²⁴Draft Regulations on Prospecting, Exploration and Exploitation

niono, że pod pojęciem "rud polimetalicznych" należy rozumieć wszelkie rudy zawierające mangan, nikiel, kobalt lub miedź. Ten obszerny projekt w szczegółowy sposób omawia zasady prowadzenia poszukiwań (art. 3-11) i warunki obowiązujące podczas eksploatacji zasobów dna oceanicznego (art. 16-35) oraz wymaga, aby procesy poszukiwania i eksploatacji odbywały się wyłącznie za wiedzę i zgodą Organizacji Dna Morskiego, wyrażoną w specjalnym kontrakcie (art. 40-44).

Prawo do prowadzenia poszukiwań i eksploatacji rud polimetalicznych mają, zgodnie z art. 12 Projektu:

- 1) przedsiębiorstwo powołane przez Organizację Dna Morskiego,
- 2) państwa-strony konwencji z 1982 r. i ich przedsiębiorstwa oraz osoby prawne lub fizyczne, posiadające obywatelstwo państw-stron.

Prace Komisji przygotowawczej są bacznie obserwowane, zwłaszcza przez te państwa, które jeszcze nie podpisały konwencji. Zgodnie z ich oczekiwaniami Komisja powinna uściślić przepisy konwencyjne w taki sposób, aby umożliwić im akceptację wszystkich ustaleń²⁵. Wydaje się, że państwa te jak gdyby potrzebują zachęty i od rezultatów prac Komisji chcą uzależnić swą ostateczną decyzję w sprawie ratyfikacji konwencji.

Komisja przygotowawcza prowadzi także działalność praktyczną skierowaną m.in. na ochronę inwestycji powstałych przed wejściem konwencji w życie, ale zgodnie z jej przepisami (Rezolucja II). Artykuł 2 tej Rezolucji proponuje swego rodzaju reżim przejściowy, przewidujący model zachowania państw-sygnatariuszy konwencji aż do czasu jej wejścia w życie. W szczególności określono krąg inwestorów-pionierów (art. 1b), charakter ich pionierskiej działalności w obszarze mię-

of Polymetallic Nodules in the Area, doc. LOS/PCN/SCN.3/WR6 z 15 marca 1985 r.

²⁵T. I g u c h i: Japan and the New Law of the Sea Facing the Challenge of Deep Seabed Mining. "Virginia Journal of International Law" 1987, nr 3, s. 528.

dzynarodowym (art. 1a), warunki rejestracji zgłoszeń (art. 2 i 3), zasady opłacania i wysokość składek (art. 7), a także kwestię przekazu technologii (art. 12a). W 1984 r. cztery państwa (Francja, Indie, Japonia i ZSRR) zarejestrowały się jako inwestorzy-pionierzy, wcielając w ten sposób w życie przepisy Rezolucji II.

Prowadzone w ostatnich latach prace Komisji przygotowawczej zmierzają - jak widać - w kierunku opracowania wspólnych, akceptowanych przez wszystkie państwa reguł rządzących eksploatacją zasobów naturalnych dna oceanicznego. I chociaż prace Komisji nie dotyczą fundamentalnych (a więc w założeniu spornych) problemów dna oceanicznego, ale konkretnych zachowań państw względnie ich przedsięwzięciach podczas eksploatacji - to droga do pełnego kompromisu wydaje się ciągle jeszcze daleka. Podwójny, konwencyjny i równoległy, system regulacji sprawia, że sytuacja prawna dna oceanicznego i jego zasobów stwarza - i jeśli ta dwoistość się utrzyma - będzie nadal stwarzała potencjalne zagrożenie konfliktowe. Zdawali sobie z tego w pełni sprawę i twórcy konwencji, przewidując w niej specjalny sposób rozstrzygnięcia sporów wynikłych z interpretacji lub stosowania tego dokumentu²⁶.

VI

Przepisy o rozstrzygnięciu sporów stanowią jedną z ważniejszych części konwencji o prawie morza²⁷. Przewidują one dwustopniową procedurę polegającą na stosowaniu: 1) niewiążących lub 2) wiążących sposobów rozstrzygnięcia.

²⁶Zob. K. H a k a p ä ä: Some Observations on the Settlement Disputes in the New Law of the Sea. W: Essays..., s. 57-66.

²⁷Zob. w szczególności jej części XV i XI dział 5 oraz Aneksy V-VIII.

Rokowania (art. 283) i koncyliacje (art. 284) należą do pierwszej grupy (sposoby niewiążące), ponieważ ich efektem jest tylko sugestia, jak należałoby ostatecznie zakończyć dany spór. Jeżeli proponowane rozwiązanie zostanie przez strony sporu odrzucone, pozostaje im tylko druga ewentualność, tzn. poddanie sporu kompetentnemu organowi, którego werdykt będzie miał moc wiążącą (art. 286). W konwencji przewidziano cztery alternatywne instytucje (art. 287), spośród których strony mogą wybrać tę, której chcą powierzyć rozstrzygnięcie sporu. Są to:

- 1) Międzynarodowy Trybunał Prawa Morza powołany przez konwencję o prawie morza,
- 2) Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości,
- 3) trybunał arbitrażowy utworzony na podstawie przepisów konwencji o prawie morza,
- 4) specjalny trybunał arbitrażowy powołany przez konwencję o prawie morza dla rozstrzygnięcia określonych typów sporów.

Analogicznie do art. 36 statutu MTS strony konwencji mogą, poprzez pisemną deklarację, poddać się przymusowej jurysdykcji dowolnie wybranego sądu lub trybunału w zakresie sporów powstałych na tle interpretacji lub stosowania konwencji o prawie morza. Niektóre kategorie sporów jako stanowiące zagrożenie dla społeczności międzynarodowej zostały poddane procedurze przymusowej (np. spory na tle nawigacji, ochrony środowiska morskiego). Wybór sposobu rozstrzygnięcia innych (np. sporów związanych z rybołówstwem czy badaniami naukowymi) należy do zainteresowanych państw.

Zupełnie szczególną na tym tle kategorią są spory wynikające z działalności prowadzonej w obszarze dna oceanicznego. Wiadomo, że stosowanie przepisów (tak konwencyjnych, jak i wynikających z systemu równoległego) regulujących dostęp do dna oceanicznego i jego zasobów wywołuje już - i z pewnością będzie wywoływało w przyszłości - liczne spory interpretacyjne między zainteresowanymi stronami. Już sam wykaz potencjalnych stron sporu (państwa, przedsiębiorstwa

lub inne jednostki, w tym osoby fizyczne i prawne) jest diametralnie różny od stron sporu według klasycznego prawa międzynarodowego, którymi mogą być tylko o wyjątku państwa (art. 34 statutu MTS). Z tego między innymi powodu konwencja powołała Międzynarodowy Trybunał Prawa Morza, a jedną z jego Izb (Sea-Bed Disputes Chamber) zobowiązała do rozstrzygania sporów związanych z działalnością w obszarze dna oceanicznego. Poza rozstrzygnięciem sporów Izba może, na żądanie Zgromadzenia lub Rady Organizacji Dna Morskiego, wydawać opinie doradcze (art. 191).

Spory podlegające jurysdykcji Trybunału Prawa Morza mogą dotyczyć rozmaitych sytuacji. Mogą być efektem naruszenia przepisów konwencji w zakresie statusu dna oceanicznego lub dotyczyć uchybień regulacjom przyjętym przez Organizację Dna Morskiego bądź wreszcie wynikać z przekroczenia przez Organizację jej kompetencji. Izba Sporów Trybunału jest także władna rozstrzygać spory związane z odmową Organizacji w sprawie zawarcia kontraktu o eksploatację zasobów dna oceanicznego, a także spory związane z interpretacją i stosowaniem takiego kontraktu (art. 187). Spory na tle aktualnych kontraktów mogą być także poddawane arbitrażowi handlowemu, orzekającemu z uwzględnieniem prawa morza (art. 188).

Zaproponowany przez konwencję tak szeroki wachlarz możliwości wyboru forum właściwego dla rozstrzygnięcia sporu jest autentycznym novum w prawie międzynarodowym. Można to odebrać jako próbę kompromisu między różnymi grupami państw preferującymi w dotychczasowej praktyce rozmaite metody rozstrzygnięcia sporów. Z funkcjonalnego punktu widzenia nie było jednak potrzeby wprowadzania aż czterech instytucji właściwych do rozstrzygnięcia sporów. Specjalny trybunał arbitrazowy nie wnosi wiele nowego do dobrze znanej, tradycyjnej procedury arbitrazowej. Należałoby także rozważyć, czy doświadczony i okrzepły tradycją Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości nie wystarczyłby do rozstrzygnięcia sporów z zakresu prawa morskiego? Może

zamiast tworzenia nowego Międzynarodowego Trybunału Morskiego wystarczyłoby tylko powołać specjalną izbę w ramach MTS-u, która zajęłaby się sporami wynikłymi z działalności państw i ich przedsiębiorstw w obszarze dna oceanicznego?

Wydaje się, że pełnej odpowiedzi na wszystkie pytania związane z wejściem w życie i funkcjonowaniem nowego prawa morza udzieli społeczności międzynarodowej praktyka najbliższych lat. Ona także zdecyduje o dalszych losach regulacji prawnej dotyczącej dna oceanicznego. Dotychczasowe zmagania między szeroko rozumianym interesem całej społeczności międzynarodowej wyrażonym w konwencji z 1982 r. a partykularnym interesem państw wysoko rozwiniętych wyrażonym w tzw. systemie równoległym będą musiały ustąpić rozwiązaniom kompromisowym. Wypracowanie jednolitego stanowiska w tym zakresie będzie trudne, ale zwąwszy globalny charakter problemu i duże zainteresowanie państw w jego uregulowaniu - możliwe.

Геновефа М. Грабовска

ПЕРСПЕКТИВЫ ОКЕАНИЧЕСКОЙ ГОРНОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ
(РАЗМЫШЛЕНИЯ НА ФОНЕ КОНВЕНЦИИ О МОРСКОМ ПРАВЕ ОТ 1982 ГОДА)

Р е з ю м е

Необходимость приспособления права к распространенной международной практике привела к очередной кодификации морского права, которая в 1982 году дала результаты в виде конвенции с тем же самым названием. Впервые в истории международных отношений урегулирована (ч. XI) в ней возможность эксплуатации природных богатств дна и морского подземелья вне границ национальной юрисдикции.

Ресурсы океанического дна, как оценивается, имеют такие размеры, что проблема доступа к ним и право на их собственность имеет не только правовое, но также политическое и хозяйственное значение.

В настоящей работе указано, при каких обстоятельствах и с какими трудностями была проведена кодификация правового статуса океанического дна и какие принципы принимаются во внимание при поисках и эксплуатации его ресурсов и, наконец, представлена процедура разрешения споров на этом фоне.

Конфликтность предложенного урегулирования привела к тому, что большая группа развитых государств отказалась принять конвенцию, образуя для собственных потребностей свой, параллельный конвенционному, правовой режим океанического дна. Попытка сопоставления этих двух урегулирований - конвенционного и параллельного - указывает, что несмотря на некоторые подобию между ними существуют значительные расхождения. Поэтому будущее эксплуатации натуральных богатств океанического дна находится в руках ведущих переговоров, которые должны будут привести к компромиссу между партикулярным интересом (параллельный режим) и интересом всей международной общественности (конвенционный режим).

Genowefa M. Grabowska

PERSPEKTIVEN DES OZEANBERGBAUS
(BETRACHTUNGEN AUF GRUND DER KONVENTION ÜBER DAS MEERESRECHT
VON 1982)

Z u s a m m e n f a s s u n g

Das Bedürfnis, das Recht an die verbreitete internationale Praxis anzupassen, führte zur weiteren Kodifizierung des Meeresrechts, die im Jahre 1982 die Konvention desselben Namens brachte. Zum ersten Mal in der Geschichte der internationalen Beziehungen wurde darin (Teil XI) die Möglichkeit der Gewinnung der Bodenschätze des Meeres und des Meeresuntergrundes außerhalb der Grenzen der nationalen Jurisdiktion geregelt.

Die Bodenschätze des Meeres sind, wie man schätzt, so groß, daß das Problem des Zugangs und des Besitzes nicht nur von rechtlicher, sondern auch von politischer und wirtschaftlicher Bedeutung ist.

In dieser Besprechung wurde gezeigt, in welchen Umständen und mit welchen Schwierigkeiten es zur Kodifizierung der Rechtslage des Meeresgrundes gekommen war und nach welchen Prinzipien sich die Suche und Gewinnung ihrer Bodenschätze richtet, es wurde schließlich die Prozedur der Entscheidung über Streitfälle dargestellt.

Der Konfliktcharakter der vorgeschlagenen Regelung führte dazu, daß ein großer Teil entwickelter Staaten abgelehnt hatte, die Konvention anzunehmen, indem sie, für ihren eigenen Bedarf, eine eigene - zur Konvention parallele - Rechtsordnung des Ozeangrundes geschaffen hatte. Der Versuch, diese beiden Regelungen - jene der Konvention und die parallele - zu vergleichen, zeigt, daß zwischen ihnen - trotz gewisser Ähnlichkeiten - wesentliche Unterschiede bestehen. Die Zukunft der Gewinnung von Bodenschätzen des Meeres liegt daher in den Händen der Unterhändler, die zu einem Kompromiß

zwischen den partikularen Interessen (die Parallelordnung) und den Interessen der gesamten internationalen Gemeinschaft (Konventionsordnung) bringen müssen.