

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Zintegrowana polityka Unii Europejskiej wobec Arktyki”

[JOIN(2016) 21 final]

(2017/C 075/24)

Sprawozdawca: **Stéphane BUFFETAUT**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 27.4.2016
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Stosunków Zewnętrznych
Data przyjęcia przez sekcję	16.11.2016
Data przyjęcia na sesji plenarnej	14.12.2016
Sesja plenarna nr	521
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	218/1/4

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES jest w pełni świadomy znaczenia regionu arktycznego dla Unii Europejskiej, w szczególności dla Królestwa Danii, Finlandii i Szwecji, które to państwa członkowskie są członkami Rady Arktycznej.

1.2. Jest jednak również świadomy faktu, że Unia Europejska działa w Radzie Arktycznej jedynie jako obserwator, nawet jeśli jej pozycja *de facto* wykracza poza rolę obserwatora. Komitet wyrażał już życzenie wzmocnienia roli UE w regionie Arktyki (zob. opinia REX/371; sprawozdawca: Filip Hamro-Drotz) ⁽¹⁾.

1.3. EKES podkreśla, że UE zasiada lub bierze udział w innych forach międzynarodowych również zajmujących się kwestiami Arktyki, oraz że może ona zwiększyć wywierany przez siebie wpływ. Jest to możliwe zwłaszcza w odniesieniu do zmiany klimatu, konwencji morskich, prawa morza, rybołówstwa, a nawet niektórych aspektów polityki kosmicznej.

1.4. Biorąc pod uwagę, z jednej strony, że komunikat opiera się na trzech filarach, którymi są zmiana klimatu, zrównoważony rozwój i współpraca międzynarodowa, lecz że z drugiej strony warunkiem skuteczności są rezultaty wspomnianej współpracy międzynarodowej i że priorytetem przedstawicieli społeczności zamieszkujących ten region jest zrównoważony rozwój, EKES proponuje, by odwrócić kolejność przedstawiania celów UE z myślą o przejrzystości i skuteczności, zwłaszcza ze względu na fakt, że cele czy projekty, do których odnosi się Komisja, są godne pochwały i raczej nie można krytykować związanych z nimi zamierzeń.

1.5. Jedną z konsekwencji zmiany klimatu jest otwarcie nowych dróg wodnych na północy, a więc tzw. Przejścia Północno-Zachodniego, którego pod koniec XVIII wieku poszukiwał już bezskutecznie Chateaubriand. Zmiany te niosą ze sobą nowe, konkretne perspektywy z punktu widzenia dróg wodnych, rybołówstwa czy nawet górnictwa, które prowadzą z kolei do zwiększenia ryzyka związanego z nieprzewidywalnością morza lub wypadkami wiertniczymi, wymagającymi infrastruktury, której tam nie ma. Dlatego też Komitet zaleca poświęcenie większej uwagi zagadnieniom bezpieczeństwa i zabezpieczeń, nie tylko w dziedzinie transportu, lecz również wierceń, a także podkreśla, że wciąż nie są znane konsekwencje, jakie może wyrzucić na środowisko otwarcie dróg wodnych związane z topnieniem lodu.

1.6. EKES podkreśla wkład, jaki w tej dziedzinie może stanowić rozmieszczenie systemu Galileo z punktu widzenia monitorowania i zapobiegania katastrofom morskim i zanieczyszczeniom, a także fakt, że w konkretnym przypadku Arktyki system ten będzie mógł wykazać swoją użyteczność. Komitet podkreśla również, że ważne jest, by inne europejskie strategie polityczne – nie tylko polityka w dziedzinie klimatu i środowiska – uwzględniały kwestie związane z regionem arktycznym, w tym zwłaszcza politykę strukturalną UE, wspólną politykę rolną, politykę rybołówstwa i politykę morską.

⁽¹⁾ Dz.U. C 198 z 10.7. 2013, s. 26.

1.7. EKES uważa, że w regionie Arktyki mają zastosowanie zasady odpowiedzialnego rybołówstwa oraz że ewentualny rozwój turystyki powinien opierać się na zasadach odpowiedzialności i ochrony tego tak ważnego a zarazem delikatnego środowiska, na które w znacznym stopniu wpływa już ocieplenie na półkuli północnej.

1.8. Podkreśla także, że choć społeczności lokalne zamierzają chronić swoją kulturę, pragną mieć również możliwość wykorzystania szans oferowanych przez zrównoważony rozwój gospodarczy i społeczny, polegających między innymi na ulepszeniu materialnych i niematerialnych środków komunikacji. EKES wnosi o umożliwienie społeczeństwu obywatelskiemu odgrywania aktywnej roli w propagowaniu interesów i komunikowaniu obaw lokalnych społeczności, które to społeczności nie powinny być jedynie widzami, lecz stronami strategii politycznych odnoszących się do Arktyki. EKES opowiada się za wzmocnieniem ochrony zasobów Arktyki jako naturalnego kapitału przyszłych pokoleń oraz za traktowaniem zachodzących przekształceń środowiska tego obszaru jako wskaźnika europejskich i globalnych postępów w zakresie ochrony klimatu. Ochrona obszarów arktycznych i przeciwdziałanie zmianie klimatu nie może odbywać się w oderwaniu od mieszkańców tego regionu ani pogarszać ich sytuacji.

1.9. Nie można zrealizować celów zintegrowanej polityki Unii Europejskiej wobec Arktyki bez zgody i wsparcia ze strony państw, które nie są i nigdy nie będą członkami UE. Niektóre z nich to światowe mocarstwa gospodarcze i polityczne, których cele gospodarcze i strategiczne niekoniecznie pokrywają się z interesami UE. Powodzenie polityki wobec Arktyki i jej konkretne efekty będą więc zależały od zręczności dyplomatycznej UE, od unijnej zdolności włączenia tych celów w główny nurt działań dyplomatycznych w dziedzinach wykraczających poza Arktykę sensu stricto, a także od umiejętności wpłynięcia na inne państwa tak, by ich stanowiska ewoluowały w kierunku zbliżonym ze stanowiskiem UE. Współpraca międzynarodowa ma i będzie miała kluczowe znaczenie z punktu widzenia wszystkich aspektów polityki wobec Arktyki.

2. Wprowadzenie

2.1. Osiem krajów jest państwami arktycznymi, wśród nich są trzy państwa członkowskie UE: Dania, Finlandia i Szwecja. Ponadto do państw arktycznych zaliczyć należy również Islandię i Norwegię, dwa państwa niebędące członkami UE i należące do Europejskiego Obszaru Gospodarczego, oraz Kanadę, Stany Zjednoczone i Rosję. W następstwie deklaracji z Ottawy z 1996 r. tych osiem państw utworzyło Radę Arktyczną, której celem jest upowszechnianie zrównoważonego rozwoju w regionie z punktu widzenia społeczeństwa, gospodarki i środowiska.

2.1.1. Dlatego też bez uszczerbku dla kompetencji krajowych UE nie mogła ignorować ważnego obszaru strategicznego, jakim jest Arktyka. Komisja Europejska kładzie jednak bardzo silny nacisk na zagadnienie klimatu, wychodząc z założenia, że ten region świata zarówno odgrywa pierwszoplanową rolę w tej dziedzinie, jak i odczuwa skutki zmiany klimatu. Z najnowszych badań wynika, że region Arktyki ociepla się dwa razy szybciej niż reszta świata. Ponadto Arktyka nie tylko odczuwa skutki zmiany klimatu, lecz również silnie na nią wpływa. Należy również zauważyć, że obszar ten zamieszkuje ludność tubylcza.

2.1.2. Unia Europejska nie jest jednak członkiem Rady Arktycznej, lecz otrzymała stałe zaproszenie do udziału w charakterze obserwatora. Status obserwatora mają także: Chiny, Francja, Hiszpania, Indie, Japonia, Korea Południowa, Niderlandy, Niemcy, Polska, Singapur, Włochy i Zjednoczone Królestwo. W 2008 r. UE złożyła wniosek o status stałego obserwatora; obecnie ten wniosek oczekuje na ostateczną decyzję. Duża liczba państw zasiadających w tej radzie w charakterze obserwatorów świadczy o znaczeniu zagadnienia Arktyki dla wspólnoty międzynarodowej.

2.1.3. „Stałymi uczestnikami” Rady Arktycznej są natomiast instytucje przedstawicielskie i stowarzyszenia ludów tubylczych (Saamowie, Aleuci, rdzenni mieszkańcy północy Rosji, Syberii i rosyjskiego Dalekiego Wschodu, Rada Arktyczna Alaski itp.), co wyraźnie świadczy o rzeczywistej gotowości do uwzględnienia ich życia i ich życzeń dotyczących rozwoju. Choć społeczności te są nieliczne, to są w Arktyce obecne, a ich kultury mają silny charakter.

2.2. Unijna polityka mająca na celu przeciwdziałanie zmianie klimatu i ograniczenie wzrostu temperatur wydaje się w sposób uprzywilejowany odnosić do regionu Arktyki. UE nie działa jednak na tych terenach w odizolowaniu i będzie musiała liczyć się z mocarstwami, których priorytety wiążą się raczej ze strategiami wojskowymi, gospodarką czy transportem morskim. Ponadto do tej pory Rada Arktyczna zajmowała się przede wszystkim kwestią zrównoważonego, rzecz jasna, rozwoju regionu.

2.3. Zmiana klimatu może mieć bardzo duży wpływ na warunki życia ludności zamieszkującej te tereny. Oczywiście jest, że strategie polityczne w zakresie zmiany klimatu nie powinny być wymierzone w tę ludność, ale prowadzone wraz z nią i dla niej.

2.4. Nie należy także bagatelizować znaczenia gospodarczego Arktyki dla UE. Unia konsumuje bowiem wiele produktów pochodzących z regionu Arktyki, zwłaszcza produktów rybołówstwa, a także korzysta ze źródeł energii. Należy również pamiętać o skutkach gospodarczych, społecznych i ekologicznych otwarcia nowych dróg wodnych. Co więcej, zagadnienia odnoszące się do UE dotyczą również państw obecnych się na tym obszarze. Dlatego właśnie Stany Zjednoczone udzieliły zezwoleń na wiercenia w regionie Arktyki.

2.5. Dokument Komisji koncentruje się wokół trzech osi nawiązujących do jej priorytetów. Należy zdecydować, czy są one istotne:

- przeciwdziałanie zmianie klimatu i ochrona środowiska naturalnego Arktyki,
- propagowanie zrównoważonego rozwoju,
- wspieranie międzynarodowej współpracy w sprawach dotyczących Arktyki.

2.6. Należy podkreślić, że zasadnicze znaczenie ma ostatni punkt i że, ostatecznie, warunkuje on dwa pierwsze punkty, ponieważ UE jest zaangażowana bezpośrednio w tym regionie jedynie jako grupa trzech państw członkowskich i musi porozumiewać się ze Stanami Zjednoczonymi, Rosją i Kanadą, trzema głównymi mocarstwami, które mają istotne interesy gospodarcze i strategiczne w regionie Arktyki. Trzeba odnotować, że bardzo duże zainteresowanie regionem wyraziły państwa azjatyckie, takie jak Chiny, Japonia, Korea Południowa i Singapur.

2.7. Można także zakwestionować rolę nadaną kwestiom klimatu i środowiska, na których koncentruje się Komisja i na których niekoniecznie koncentrują się nasi międzynarodowi partnerzy, dla których zrównoważony rozwój jest ważny, ale nie stanowi priorytetu.

3. Uwagi ogólne

3.1. Oczywistym priorytetem Komisji jest zwalczanie skutków zmiany klimatu w regionie Arktyki. Komisja jest szczególnie zaniepokojona rozmarzaniem wiecznej zmarzliny (co mogłoby mieć katastrofalne skutki pod względem emisji metanu i CO₂) oraz ochroną lokalnych ekosystemów. Niepokój ten jest uzasadniony, jednak UE nie ma środków, by w pojedynkę rozwiązać te problemy.

3.2. Aby lepiej stawić czoła tym wyzwaniom, Komisja podkreśla znaczenie badań i wysiłków na rzecz monitorowania Arktyki oraz przypomina o podjętych w tym celu wysiłkach finansowych. Stwierdza potrzebę zwiększenia współpracy międzynarodowej i wzywa do ponadnarodowego dostępu do infrastruktury badawczej i do danych.

3.2.1. Uwaga ta pokazuje jednak, o ile było to w ogóle konieczne, że skuteczność polityki UE zależy od skuteczności współpracy międzynarodowej.

3.2.2. Komisja wyznacza swoje cele w zakresie „polityki klimatycznej” w odniesieniu do konkretnego przypadku Arktyki. W praktyce Komisja stoi przed następującym ogólnym wyzwaniem: jeżeli jej cele nie są wspólne dla całego świata, a zwłaszcza dla państw arktycznych, jest ona niezdolna do skutecznego działania, nawet podejmując konkretne działania w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych. Skuteczność działań i strategii politycznych w regionie Arktyki powinna wzrosnąć w wyniku ratyfikacji porozumienia paryskiego w sprawie zmiany klimatu.

3.3. Komisja słusznie nawołuje do wysokiego stopnia ochrony różnorodności biologicznej oraz do utworzenia chronionych obszarów morskich, a także do zwalczania emisji metali ciężkich i zanieczyszczeń. Jednak należy podkreślić, że ochrona obszarów morskich na pełnym morzu jest bardzo mało skuteczna, z wyjątkiem zakazu połowów. W istocie z definicji niemożliwa jest ich kontrola i ochrona, ponieważ znajdują się one w ciągłym ruchu, zarówno jeśli chodzi o samą wodę, jak i o żyjące w niej gatunki.

3.4. Komisja podkreśla również konieczność współpracy międzynarodowej w dziedzinie działalności związanej z gazem i ropą naftową, zwłaszcza z myślą o zapobieganiu poważnym wypadkom. Również w tym przypadku skuteczność zależy od siły stosunków międzynarodowych utrzymywanych z pozostałymi państwami zaangażowanymi w regionie Arktyki. W tym kontekście należy podkreślić, że trudne stosunki z Rosją nie wywarły negatywnych skutków na Arktykę, gdzie współpraca przebiega w sposób satysfakcjonujący.

3.5. W rozległym i słabo zaludnionym regionie arktycznym nie jest łatwo o połączenia transportowe, a przecież obszar ten obfituje w liczne i atrakcyjne zasoby – ryby, minerały, ropę naftową i gaz ziemny. Komisja wzywa do rozwijania zrównoważonej gospodarki, która jest konieczna tym bardziej, że obszary naturalne są delikatne i narażone na skutki zmiany klimatu. Zasoby naturalne Arktyki należy chronić z myślą o zachowaniu ich na przyszłość, dbając jednocześnie o interesy społeczności lokalnych. EKES opowiada się za wzmocnieniem ochrony zasobów Arktyki jako naturalnego kapitału przyszłych pokoleń oraz za traktowaniem zachodzących przekształceń środowiska tego obszaru jako wskaźnika europejskich i globalnych postępów w zakresie ochrony klimatu. Ochrona obszarów arktycznych i przeciwdziałanie zmianie klimatu nie może odbywać się w oderwaniu od mieszkańców tego regionu ani pogarszać ich sytuacji.

3.6. UE powinna wspierać tworzenie innowacyjnych technologii, zwłaszcza z myślą o stawianiu czoła surowej arktycznej zimie. Możliwe byłoby wdrożenie programu InnovFin w regionie Arktyki. Komisja opowiada się również za skutecznym dostępem do jednolitego rynku. Obecnie kwestia ta wciąż pozostaje odległą perspektywą. Tymczasem chodzi tu także o inne polityki europejskie – wspólną politykę rolną, politykę rybołówstwa czy politykę morską.

3.7. Komisja zastanawia się nad utworzeniem forum mającego na celu zacieśnienie współpracy i koordynacji działań w ramach różnych unijnych programów finansowania. Forum to określiłoby priorytety w dziedzinie inwestycji i badań.

3.7.1. Jednocześnie w ramach programu INTERREG ustanowiono by sieć organów zarządzających oraz zainteresowanych podmiotów, która mogłaby doprowadzić do zorganizowania corocznej konferencji zainteresowanych stron w regionie Arktyki. To interesująca koncepcja pod warunkiem że jej realizacja byłaby elastyczna oraz ułatwiająca reakcję, a także dająca się dostosowywać.

3.8. Jeśli chodzi o inwestycje, Komisja kładzie nacisk szczególnie na sieci transportowe, które są niezbędne dla przezwyciężenia izolacji regionów arktycznych i przypomina, że północna część Finlandii, Szwecji i Norwegii stanowi część transeuropejskiej sieci transportowej. Transport ma bez wątpienia kluczowe znaczenie dla otwarcia tego regionu na świat.

3.9. Rozmiary Arktyki i jej niska gęstość zaludnienia sprawiają, że szczególnie wskazane wydaje się wykorzystanie technologii kosmicznych. Niezwykle cenne dla regionu będą programy Copernicus i Galileo. Można tylko poprzec podejście Komisji w tej dziedzinie.

3.10. Topnienie lodu spowodowało otwarcie Przejścia Północno-Zachodniego; należy zapewnić bezpieczeństwo nawigacji na nowych trasach. EKES może tylko poprzec podejście Komisji w tej dziedzinie. Należy rozważyć koncepcję utworzenia forum arktycznej straży przybrzeżnej.

3.11. Powodzenie wdrażanych strategii politycznych będzie zależało od powodzenia współpracy międzynarodowej.

3.11.1. Komisja wymienia różne instrumenty prawne i odpowiednie organy oraz podkreśla, że UE powinna zdecydowanie się w nie zaangażować, lecz przypomina również o konieczności współpracy dwustronnej, w szczególności z głównymi podmiotami w tej dziedzinie, którymi są Stany Zjednoczone, Rosja i Kanada, lecz także Grenlandia i niektóre państwa azjatyckie bardzo zainteresowane Arktyką.

3.12. Komisja podkreśla potrzebę dialogu z ludnością tubylczą, która, o czym należy przypomnieć, jest szczególnie zainteresowana tym zagadnieniem i nie powinna odczuwać skutków politycznych strategii, które nie byłyby dla niej korzystne, w szczególności z punktu widzenia zrównoważonego rozwoju gospodarczego i społecznego tego regionu. Rzeczywiste uwzględnienie ludności tubylczej z gospodarczego i społecznego punktu widzenia wymaga więc tego, by kluczową rolę odegrało społeczeństwo obywatelskie. Z tego punktu widzenia EKES mogłoby odegrać rolę jego rzecznika w Unii Europejskiej.

3.13. W tym duchu i z ekonomicznego punktu widzenia Komisja z zadowoleniem przyjmuje deklarację w sprawie połowów podpisaną przez pięć państw nadbrzeżnych Oceanu Arktycznego, ale słusznie podkreśla, że kwestia ta nie dotyczy wyłącznie państw nadbrzeżnych.

3.14. Wreszcie, jeśli chodzi o badania, Komisja staje w obronie koncepcji wzmocnionej współpracy naukowej, zwłaszcza w ramach transatlantyckiego stowarzyszenia badań oceanów (i Arktyki) oraz wnosi o opracowanie do 2020 r. mapy całego dna morskiego. Choć cel ten ma znaczące znaczenie naukowe i należy ocenić go pozytywnie, wywoła on również wykraczające poza wiedzę naukową skutki w dziedzinie bezpieczeństwa, transportu i działalności gospodarczej.

Bruksela, dnia 14 grudnia 2016 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS
