



CESTA EVROPSKÉ UNIE K ARKTICKÉ POLITICE EUROPEAN UNION'S WAY TO THE ARCTIC POLICY

Zuzana Trávníčková¹

Rozsáhlé území Arktidy přitahuje pozornost nejen arktických pobřežních států, ale i dalších aktérů a mezi nimi také Evropské Unie. Příspěvek představuje arktickou angažovanost EU ve formálním i obsahovém pohledu. Ze srovnání strategických dokumentů EU plyne, že EU dlouhodobě a konzistentně připomíná tři témata: ochranu životního prostředí, udržitelný rozvoj a otázky mezinárodní správy Arktidy. Text shrnuje také evropské snahy o získání pozorovatelského statutu v Arktické radě a důvody, proč EU tohoto ještě nedosáhla.²

Klíčové slová: Evropská unie, Arktida, Arktická rada, životní prostředí, udržitelný rozvoj

Vast territories in the Arctic attract the attention of not only Arctic coastal states, but also of other actors including the European Union. The article presents EU's engagement in the Arctic in the formal as well as in the substantive view. The comparison of EU strategic documents shows, that EU over a long time and consistently works with three main topics: environment protection, sustainable development and the questions related to the Arctic governance. The text covers also EU efforts to obtain the permanent observer status in the Arctic Council and mentions reasons, why EU has not been successful in this direction yet.

Key words: European Union, Arctic, Arctic Council, environment, sustainable development

JEL: F55, K33

¹ JUDr. Ing. Zuzana Trávníčková, Ph.D. Středisko mezinárodních studií Jana Masaryka, Fakulta mezinárodních vztahů, Vysoká škola ekonomická v Praze, Nám. W. Churchilla 4, 130 67 Praha 3, zuzana.travnickova@vse.cz.

Zuzana Trávníčková vystudovala mezinárodní politické vztahy na Fakultě mezinárodních vztahů Vysoké školy ekonomické v Praze a právo na Právnické fakultě Univerzity Karlovy. Vyučuje mezinárodní právo na Vysoké škole ekonomické v Praze.

² Příspěvek navazuje na práci autorky při řešení výzkumného projektu v rámci projektu TAČR BETA TB050MZV500 Region Arktidy: aspekty politicko-bezpečnostní, ekonomické a vědecko-výzkumné. Autorka děkuje za podnětné připomínky Mgr. Barboře Padrtové, se kterou měla možnost při řešení výzkumného projektu spolupracovat.

1 Úvod

Jedním z textů, publikovaných na stránkách časopisu *Medzinárodné vzťahy* v čísle 4/2016, byla práce Ivana Jágerského (2016). Autor se v ní věnuje ruským ambicím v Arktidě a militarizaci Arktidy jako jejich důsledku. Rusko bezesporu představuje ve vztahu k arktické oblasti klíčového aktéra a jeho aktivity v Arktidě (jak vojenské, tak i ekonomické) logicky přitahují významný zájem jiných států, badatelů i médií. V porovnání s Ruskem a dalšími arktickými státy se aktérství České republiky i Slovenska na Dálném severu jeví jako téměř neviditelné. Přesto má smysl i v našich podmínkách situaci kolem severního pólu pozorně sledovat a o českých a slovenských zájmech a možnostech v Arktidě přemýšlet. Jsme členy Evropské unie a jednou z přijatých evropských politik je od roku 2016 i politika arktická. Pro členské státy, které dosud nezvažovaly intenzivnější formu samostatného zapojení se do arktického režimu (v úvahu přichází především získání pozorovatelského statutu v Arktické radě), je zde tedy možnost podílet se na správě arktických záležitostí prostřednictvím a v rámci EU.

Cílem tohoto textu je představit dosavadní vývoj arktické politiky EU, a to ve dvou různých úhlech pohledu. Zprvce se text podrobně zaměřuje na srovnání jednotlivých evropských textů vztahujících se k Arktidě. V tematickém kontextu sleduje vývoj (resp. konzistentnost) arktických témat v evropském diskurzu. Druhý pohled směřuje k aktérství EU v arktické oblasti, zejména ve vztahu k Arktické radě.

V odborné literatuře patří arktická problematika v posledních letech k velmi oblíbeným tématům. Pěstována je zejména v arktických státech, pomalu se ale etabluje i v domácí (české) nauce. Zatímco v arktických státech mohou badatelé věnovat pozornost studiu a analýze národních arktických strategií, jejich účinnosti, hloubce a pozadí, domácí literatura se dosud z velké části zaměřovala na celkové představení arktického režimu a arktických záležitostí (Ištók 2012, Trávníčková a kol. 2010, Trávníčková – Knotková 2013, Bílková 2006). Pokud jde přímo o arktickou strategii Evropské unie, té byly věnovány práce reflektující její počátky; novější a aktuální vývoj, zejména integrovaná politika EU z dubna 2016, dosud předmětem zkoumání nebyly.

Tento text staví v první části (při stručném vymezení arktických aktérů a širě arktických témat) na dostupné odborné literatuře. Ve druhé části, která je věnována dosavadnímu vývoji arktické politiky EU, vychází téměř výhradně z analýzy primárních zdrojů – tedy z dokumentů, jimiž sama Evropská unie svůj postoj k Arktidě sděluje. Část, která se zabývá snahou EU získat stálý pozorovatelský statut v Arktické radě, je založena zejména na pozorování aktivit Arktické rady.

2 AKTÉŘI V ARKTICKÉ OBLASTI

Zatímco Antarktida je jednoznačně a smluvně definována,³ pro vymezení arktické oblasti se nabízí nejméně tři možné definice, opírající se o přírodněvědní kritéria. Obvykle je Arktida vnímána jako oblast nad severním polárním kruhem (přibližně tedy na sever od rovnoběžky na 66° 33' severní šířky) a arktickými státy jsou podle ní Dánsko (Grónsko), Finsko, Kanada, Norsko, Rusko, Švédsko, USA. Druhou možností je omezit Arktidu pásmem stromů - seznam arktických států je pak tentýž. Podle klimatické definice zahrnuje Arktida oblasti ohraničené izotermou 10° C v nejteplejším měsíci⁴ a arktickým státem je v tomto pojetí kromě sedmi výše uvedených i Island (Dubner 2005, s. 12-13, Byers 2010b).

Svůj pohled na aktérství v arktické oblasti nabízí i mezinárodní právo, konkrétně Úmluva OSN o mořském právu (United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS).⁵ VI. část úmluvy definuje kontinentální šelf, pravidla jeho vytyčování a jeho právní režim (zejména práva pobřežního státu a jejich meze). Kontinentální šelf je možné podle čl. 76 odst. 1 úmluvy jednostranně vymezit až do vzdálenosti 200 námořních mil od pobřeží. Vzdálenost severních pobřeží nejseverněji položených států od severního pólu je ale dvou- až několikanásobně větší než uvedených 200 n. m. Podle dalších ustanovení čl. 76 UNCLOS je ovšem možné vznést nárok na širší kontinentální šelf (po splnění geografických a geologických podmínek).⁶ Zatímco v základním rozsahu (do 200 n. m.) není pobřežní stát při

³ Podle čl. VI Smlouvy o Antarktadě (vyhláška ministra zahraničních věcí č. 76/1962 Sb., ze dne 11. července 1962 o Smlouvě o Antarktadě) jde o oblast na jih od 60. rovnoběžky jižní šířky, včetně plovoucích ledovců.

⁴ Průměrná denní teplota v červenci nepřesáhne v Arktidě 10° C (50° F).

⁵ Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 240/196 Sb., o sjednání Úmluvy Organizace Spojených národů o mořském právu.

⁶ Čl. 76 odst. 4 – 6 UNCLOS:

4. (a) *Pro účely této Úmluvy pobřežní stát stanoví vnější hranici kontinentálního okraje všude tam, kde okraj přesahuje 200 námořních mil od základních linií, od kterých se měří šíře pobřežního moře, pomocí:*

(i) *linie vytyčené v souladu s odst. 7 k nejbližším pevným bodům, na každém z nichž činí tloušťka usazených hornin nejméně 1 % nejkratší vzdálenosti od takového bodu k úpatí kontinentálního svahu; nebo*

(ii) *linie vytyčené v souladu s odst. 7 k pevným bodům, které nejsou dále než 60 námořních mil od úpatí kontinentálního svahu.*

(b) *Nebude-li prokázán opak, stanoví se úpatí kontinentálního svahu jako bod maximální změny ve sklonu na jeho základně.*

5. *Pevné body tvořící linii vnějších hranic kontinentálního šelfu na mořském dně, vytyčené v souladu s odst. 4(a) (i) a (ii), buď nepřesáhnou 350 námořních mil od základní linie, od níž se měří šíře pobřežního moře, anebo 100 námořních mil od izobaty 2 500 metrů, což je linie spojující body v hloubce 2 500 metrů.*

6. *Bez újmy ustanovením odst. 5 o podmořských hřebenech nepřekročí vnější hranice kontinentálního šelfu 350 námořních mil od základní linie, od níž se měří šíře pobřežního moře.*

vymezování kontinentálního šelfu nijak omezen, nárok na rozšíření se předkládá zvláštnímu odbornému orgánu – Komisi pro hranice kontinentálního šelfu (Commission on the Limits of the Continental Shelf). Komise o jednotlivých nárocích rozhoduje formou „doporučení“, tato jsou ale bez ohledu na svůj název pro pobřežní státy (v souladu s čl. 76 odst. 8 UNCLOS) konečná a závazná.

Z hlediska mezinárodního práva si tedy za účelem vymezení arktických států můžeme položit otázku, které pobřežní státy již vznesly nebo v budoucnu mohou vznést územní nároky na oblast kontinentálního šelfu v arktických vodách za hranicí 200 námořních mil podle Úmluvy OSN o mořském právu. Komise již obdržela nároky Ruska, Kanady, Dánska a Norska (Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea 2016, Byers 2010a, s. 88-107, Byers 2013, s. 92-112). Nárok USA přihlášen nebyl, neboť USA dosud UNCLOS neratifikovaly (a procedura rozšířených nároků podle čl. 76 pro ně tedy formálně neexistuje). V případě ratifikace úmluvy by ale velmi pravděpodobně vznesen byl. Skupinu pěti států, které již v návaznosti na svůj dvouseťmilový kontinentální šelf vznesly nárok na další oblasti v Severním ledovém oceánu, nebo takovou možnost budou mít v budoucnu, označujeme jako (arktické) pobřežní státy, „arktickou pětku“; pro jejich společné označení se běžně užívá zkratka A5.

Vedle zemí A5 se ve skutečnosti na tvarování a rozvoji arktického mezinárodního režimu podílí i další tři státy (vyhovující klimatické definici): Island, Finsko a Švédsko. Těchto osm států (A8) společně založilo v roce 1996 Arktickou radu, organizaci sui generis, která je hlavním multilaterálním aktérem v oblasti. Vedle zemí A8 jsou v ní – jako pozorovatelé – zastoupeny i další státy, které o dění na Dálném severu projeví zájem (např. Čína, Japonsko, Itálie). Stálé zastoupení v Arktické radě náleží od jejího vzniku také šesti nevládním organizacím zastupujícím původní obyvatele.⁷ O získání pozorovatelského místa usiluje dlouhodobě i Evropská unie; z důvodů, kterým se text věnuje dále, v tomto směru ale EU dosud (k březnu 2017) neuspěla.

3 ARKTICKÁ TÉMATA JAKO VÝCHODISKA EVROPSKÉHO PŘÍSTUPU

Komplexní zájem o zapojení se do arktického režimu projevuje EU přibližně od roku 2008. Není tedy aktérem, který by se na formování arktického režimu podílel intenzivně od jeho počátku. První stanoviska EU k Arktidě byla vyhlášena v době, kdy již byla k dispozici řada strategií arktických států (Trávníčková a kol. 2010). Stav

Tento odstavec se nevztahuje na podmořské vyvýšeniny, které jsou přirozenou součástí kontinentálního okraje, jako jsou jeho plošiny, vyvýšeniny, vršky, prahy a výběžky.

⁷ The Aleut International Association, the Arctic Athabaskan Council, Gwich'in Council International, the Inuit Circumpolar Council, Russian Association of Indigenous Peoples of the North, the Saami Council.

arktické multilaterální spolupráce a tematické zaměření diskuzí v Arktické radě musela a i dnes musí EU nezbytně respektovat.

Ještě před ustavením Arktické rady začaly země A8 rozvíjet spolupráci při ochraně životního prostředí.⁸ Arktický environmentální režim byl od 1996 pěstován společně s dalšími dvěma silnými arktickými tématy: udržitelným rozvojem a postavením původního obyvatelstva. Naopak otázky územní svrchovanosti (především vypořádání nároků na kontinentální šelf za hranicí 200 n. m. od pobřeží) a výkon svrchovanosti v těch arktických oblastech, které spadají pod svrchovanost pobřežních států, byly z agendy Arktické rady v roce 2008 implicitně vyloučeny. Pobřežní státy tehdy přijaly Deklaraci z Ilulissat (The Ilulissat Declaration 2008), ve které odmítly hledání nového mezinárodněprávního režimu pro otázky suverenity a jurisdikce v Arktidě.⁹

Z toho je zřejmé, že určitou skupinu otázek (záležitosti politické a vojenské) si pro své individuální rozhodování vyhrazují země A5. V širší společnosti – na úrovni Arktické rady - je prostor diskutovat a upravovat zejména problematiku ochrany životního prostředí a udržitelného rozvoje (ovšem nikoliv jako možnost regulovat ekonomickou činnost jednotlivých pobřežních států v oblastech pod jejich suverenitou), a to zejména s přihlédnutím k zájmům původního obyvatelstva. Uvědomění si „arktických témat“ je důležité pro to, abychom mohli sledovat a hodnotit arktickou politiku EU; chce-li EU jako aktér ve vztahu k Arktidě uspět (a tím není nutně myšleno přímo získání pozorovatelského místa v Arktické radě), musí evropský přístup reflektovat témata, která se jeví jako podstatná ostatním aktérům.

Zajímavou příležitostí pro uspořádání jednotlivých arktických témat přináší tzv. kodaňská škola (Buzan – Wæver – De Wilde 1998, Waisová 2004). Kodaňská skupina rozšiřuje tradiční koncept vojenské a politické bezpečnosti o další sektory: sociální, ekonomický a environmentální. Jak uvádí Zdeněk Štěpánek, pětidimenzionální model umožňuje „vytvořit koherentní strukturu, do níž můžeme umístit hlavní výzvy pro mezinárodní vztahy“ v Arktidě (Štěpánek 2016, s. 10). Přidané tři sektory a přiznání jejich významné role v arktickém režimu se jeví jako velmi důležité pro uchopení situace v Arktidě obecně i při úzce zaměřeném zkoumání Evropského přístupu k Dálnému severu, neboť právě ve společenském, environmentálním a v určitém ohledu také v ekonomickém sektoru jsou zájmy EU formulovány nejzřetelněji.

⁸ V roce 1991 byla přijata Strategie ochrany životního prostředí (AEPS), jejíž realizaci po svém zřízení převzala Arktická rada (Trávníčková – Knotková 2013, s. 67).

⁹ Hlavním pramenem úpravy mořského práva je Úmluva OSN o mořském právu (UNCLOS). Text deklarace na ni ale neodkazuje výslovně, neboť USA dosud tuto úmluvu nepodepsaly ani neratifikovaly.

4 POČÁTKY ZÁJMU EVROPSKÉ UNIE O ARKTIDU

Po dobu existence Evropských společenství nebyl zájem o Arktidu nijak vymezen ani komunikován. Teprve od přelomu tisíciletí můžeme zaznamenat první opatrné pokukování po arktické oblasti, resp. její části geograficky navazující na Evropu a Rusko. Součástí Severní dimenze bylo tzv. Arktické okénko (Arctic Window) a integrovaná námořní politika (byť jen v úzké souvislosti s globálním oteplováním) zahrnovala – pokrývala i Arktický oceán. Teprve v roce 2008 je diskutován a představen první komplexnější evropský pohled na Arktidu.

V březnu 2008 zveřejnil vysoký představitel EU pro Společnou zahraniční a bezpečnostní politiku Javier Solana dokument nazvaný Změna klimatu a mezinárodní bezpečnost (Vysoký představitel EU pro Společnou zahraniční a bezpečnostní politiku 2008). Po identifikování sedmi hrozeb - dopadů změn klimatu na mezinárodní bezpečnost - se dokument zaměřuje na vyhodnocení, jak tyto hrozby působí v jednotlivých oblastech světa, a to včetně Arktidy. Ve vztahu k ní uvádí: „Rychlé tání ledových příkrovů na pólech, zejména v Arktidě, otevírá nové vodní cesty a mezinárodní obchodní trasy. Vyšší dostupnost nesmírných zásob uhlovodíků v arktické oblasti navíc mění geostrategickou dynamiku oblasti, což by mohlo mít dopady na mezinárodní stabilitu a evropské bezpečnostní zájmy. Příkladem výsledných nových strategických zájmů je nedávné vztyčení ruské vlajky pod Severním pólem. Vzrůstá potřeba řešit silící debatu o územních nárocích a přístupu různých zemí k novým obchodním trasám, představujících výzvu pro schopnost Evropy účinně zajistit své zájmy v oblasti obchodu a zdrojů v daném regionu; tyto nároky mohou vyvíjet tlak na její vztahy s klíčovými partnery.“ (Vysoký představitel EU pro Společnou zahraniční a bezpečnostní politiku 2008, s. 8).¹⁰ V rámci závěrů a doporučení pak zpráva v oblasti posílení spolupráce se třetími zeměmi mimo jiné doporučuje, aby byla vypracována politika EU „pro Arktidu na základě vyvíjející se geostrategie arktické oblasti, jež by zohledňovala mimo jiné přístup k zdrojům a otevření nových obchodních tras.“ (Vysoký představitel EU pro Společnou zahraniční a bezpečnostní politiku 2008, s. 11).

Svou zprávou otevřel vysoký představitel na úrovni EU intenzivní diskuzi o arktických otázkách. Postupně se do ní zapojily další orgány EU, jako první Evropský parlament. Dne 9. října 2008 schválil parlament drtivou většinou 597 hlasů (23 proti, 41 poslanců se zdrželo) Usnesení o správě arktické oblasti (Evropský parlament 2008). V usnesení vyzval Komisi, aby se zabývala změnou klimatu v arktické oblasti, postavením domorodého obyvatelstva, energetickou a bezpečnostní politikou v

¹⁰ K umístění titanové ruské vlajky na mořské dno pod Severním pólem došlo 2. 8. 2007 v rámci expedice Arktika 2007 (Kefferpütz 2010). Vzhledem k tomu, že Komise pro hranice kontinentálního šelfu Ruské federaci doporučila, aby své nároky z roku 2001 na kontinentální šelf v Severním ledovém oceánu podložila geologickými argumenty, bylo hlavním cíle expedice vyzvednout z mořského dna vzorky hornin (Dodds 2010).

Arktidě, spoluprací s arktickými státy, včetně možnosti vytvořit nové arktické struktury. V závěru svého usnesení Evropský parlament požádal Komisi, „aby přijala status pozorovatele v Arktické radě“ a dokonce navrhl, aby Komise iniciovala jednání vedoucí k vypracování a přípravě Mezinárodní smlouvy na ochranu Arktidy. Zatímco zájem o pozorovatelský statut Unie následně indikovala, ve věci navržené smlouvy nebyly podniknuty žádné kroky. Tato nečinnost byla logická, neboť jak státy samotné, tak i nauka jednoznačně vycítila zásadní odlišnosti mezi režimem arktickým a režimem antarktickým (který se o smluvní základ, především o Smlouvu a Antarktidě z roku 1959 a navazující úpravy) pevně opírá, a dovedla nepřenositelnost antarktického smluvního režimu na oblast obklopující severní pól.

Měsíc po usnesení parlamentu bylo zveřejněno Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě pojmenované Evropská unie a arktická oblast (Evropská komise 2008). Komise v něm připomíná význam arktické oblasti pro Unii a stanoví cíle pro evropskou politiku v oblasti Arktidy následovně: ochrana a zachování Arktidy spolu s její populací; podpora udržitelného využívání přírodních zdrojů a posílení mnohostranného řízení v Arktidě, které by umožnilo větší vliv EU na vývoj v této oblasti. Stejně jako Parlament i Komise navrhla, aby se Unie ucházela o trvalý pozorovatelský statut v Arktické radě (v té době již měla přiznán status ad hoc pozorovatele). Arktická rada ovšem v dubnu 2009 nejen Evropskou unii, ale i další zájemce (Čínskou lidovou republiku, Itálii a Jižní Koreu) přijmout za stálé pozorovatele odmítla.

Druhé pololetí roku 2009 předsedalo Radě Evropské unie Švédsko. Vzhledem k tomu, že diskuze o arktických cílech EU již byla nastartována a Švédsko je členem Arktické rady, stanovisko Rady k Dálnému severu se dalo očekávat. V prosinci 2009, na sklonku švédského předsednictví, zveřejnila Rada Závěry k otázkám souvisejícím s arktickou oblastí. Vymezila v nich základní principy arktické politiky EU: zmírnění změny klimatu, posílení mnohostranné správy, návaznost na Úmluvu OSN o mořském právu (UNCLOS) a další mezinárodní smlouvy, pokud jde o právní rámec stávajícího režimu, ohled na unikátnost arktické oblasti a ohled na zájmy původního obyvatelstva, zachování míru a stability v arktické oblasti. Při formulování hlavních cílů se ztotožnila s předchozím sdělením Komise a zahrнула mezi ně: ochranu a zachování arktické oblasti v souladu se zájmy jejích obyvatel; podporu udržitelné využívání přírodních zdrojů; a přispívání k lepší správě arktické oblasti prováděním a dalším rozvojem příslušných dohod, rámců a mechanismů. Komisi bylo uloženo, aby do června 2011 předložila zprávu o dosaženém pokroku v těchto otázkách.

5 REKAPITULACE VÝVOJE ARKTICKÉ POLITIKY EU V ROCE 2012

Dne 26. června 2012 bylo publikováno Společné sdělení Komise a vysokého představitele směřované Evropskému parlamentu a Radě nazvané Vývoj politiky evropské unie vůči arktické oblasti: pokrok od roku 2008 a další kroky (Evropská

komise 2012). Rámcové cíle EU v arktické oblasti jsou formulovány shodně s předchozími stanovisky: 1. Ochrana a uchování Arktidy v souladu se zájmy jejích obyvatel (co do rozsahu nejobjmnější cíl); 2. Podpora udržitelného využívání přírodních zdrojů; 3. Mezinárodní spolupráce.

Ke sdělení byly připojeny dva zcela konkrétní dokumenty, které poskytly přehled o skutečných aktivitách EU v arktické oblasti v té době. Šlo jednak o Inventář činností v rámci vývoje politiky Evropské unie vůči arktické oblasti, jednak o zprávu nazvanou Prostor a Arktida, která se věnuje satelitnímu monitorování arktické oblasti. Vyplývá z nich, jak intenzivní - na straně jedné - a rozptýlené - na straně druhé - je působení EU v arktické oblasti. EU se angažuje zejména v programech, jejichž cílem je monitorování různých jevů v Arktidě a velká pozornost je věnována odbornému výzkumu arktických problémů.

6 SOUČASNÝ STAV ARKTICKÉ POLITIKY EU

Dosud posledním dokumentem, ve kterém EU vyjasnila svou pozici ve vztahu k Arktidě a arktickým výzvám, je společné sdělení Evropskému parlamentu a Radě z dubna 2016 nazvané Integrovaná politika Evropské unie pro Arktidu (Evropská komise 2016). Komise v něm setrvává na dosavadním tematickém vymezení tří skupin hlavních cílů evropských aktivit v Arktidě. Nástroji, jimž se EU hodlá do řešení arktických problémů zapojit (a jímž se převážně zapojovala již dříve) jsou výzkum a monitorování.¹¹

Na první místo v seznamu hrozeb a cílů klade EU klimatické změny a ochranu životního prostředí Arktidy. Hlavní hrozby představují růst teploty, uvolňování skleníkových plynů a dalších chemických látek z tajícího permafrostu, a pokud jde o zachování biodiverzity a endemických arktických druhů, pak také znečištění a příchod invazivních druhů. Sdělení v úvodu zmiňuje závěry Klimatické konference v Paříži. Ve vztahu ke klimatickým změnám se připomíná, že jednak působí klimatické změny na prostředí v Arktidě, jednak změny prostředí v Arktidě dále mohou působit na klima i mimo Arktidu.

Srovnání integrované politiky z roku 2016 se sdělením z roku 2012 a dokumenty z let 2008 a 2009 ukazuje, že v evropském pohledu je ochrana životního prostředí jasnou prioritou. Potvrzení velké váhy a vážnosti environmentálních otázek v dokumentu EU odpovídá významu, který jim přiznává Arktická rada i badatelé. Výše

¹¹ Setrvalou vizi a směřování arktické politiky EU potvrzují i dokumenty dalších orgánů EU, které se ke společnému sdělení vyjádřily – Rada EU (Závěry Rady k Arktidě, Brusel, 20. 6. 2016. 10400/16, COEST 166), Evropský hospodářský a sociální výbor (Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru ze dne 14. 12. 2016, REX/470), Výbor regionů (Stanovisko Evropského výboru regionů – Politika Evropské unie pro Arktidu, 8. a 9. 2. 2017, COTER-VI/017) a Evropský Parlament (Usnesení Evropského parlamentu ze dne 16. března 2017 k integrované politice Evropské unie pro Arktidu, P8_TA-PROV(2017)0093).

zmíněná kodaňská škola pracuje sice s pěti různými dimenzemi bezpečnosti, současně ale respektuje jejich propojenost a konkrétně ve vztahu k Arktidě jde o propojenost vskutku neopominutelnou: klimatické změny, které jsou výzvou primárně v environmentálním sektoru (ohrožení biodiverzity), působí jednoznačně i v ekonomickém sektoru (otevírání plavebních cest díky nezamrzání Severního ledového oceánu, nové příležitosti těžby z kontinentálního šelfu) a dopadají na původní obyvatele arktických oblastí, tedy do sektoru společenského. Např. tání sibiřského permafrostu představuje nejen zásadní změnu ekosystému – výzvu v environmentálním sektoru, ale současně přináší možnosti v sektoru ekonomickém – přístup k nerostným surovinám, ovšem i hrozbu v sektoru sociálním, neboť uvolňování nebezpečných látek a virů, které byly považovány za v přírodě vymizelé (např. antraxu) prokazatelně vede k úhynu zvířat, ale může ohrozit i životy a zdraví obyvatelstva.

Na druhé straně je dobré si připomenout, že co do priorit jsou strategické dokumenty jednotlivých arktických států nezávislé a ne vždy v nich náleží environmentálním záležitostem první pozornost; např. kanadská strategie z roku 2009 *Our North, Our Heritage, Our Future* řadí hlavní témata takto: výkon suverenity, podpora společenského a hospodářského rozvoje, ochrana environmentálního dědictví a zlepšování severní governance (*Canada's Northern Strategy: Our North, Our Heritage, Our Future 2009*).

Ze sdělení vyplývá setrvalá a spíše vzrůstající výzkumná angažovanost EU v Arktidě. Od května 2015 napomáhá koordinovat činnost a projekty celkem 22 různých evropských výzkumných institucí v Arktidě i Antarktidě EU-PolarNet Initiative (financovaná z projektu Horizont 2020). Připomenut je dálkový monitoring (zejména program Copernicus a připravovaný Svalbard Integrated Arctic Earth Observing System) a potřeba nadnárodního přístupu k výzkumným infrastrukturám a zdrojům dat. V rámci prvního bodu jsou definovány dva dílčí směry působení EU - zmírňování změny klimatu a ochrana životního prostředí. V prvním směru EU potvrzuje, že je připravena spolupracovat na sdílení potřebných informací s ostatními stakeholdery a připomíná, že opatření v oblasti klimatu mohou být financována prostřednictvím evropských strukturálních a investičních fondů. Vedle emisí CO₂ by ráda EU věnovala pozornost i černému uhlí a metanu (znečišťujícími látkami s krátkou životností). Ve druhém směru hojně odkazuje na rozličné existující mnohostranné úpravy a cestu k ochraně životního prostředí (ochranu biodiverzity, omezování organických znečišťujících látek, obranu proti invazi nepůvodních druhů a předcházení haváriím) spatřuje v důsledném dodržování stávajícího právního rámce a jeho rozšiřování na další aktéry.

Druhou hlavní tematickou oblast pro EU představuje udržitelný rozvoj v Arktidě a jejím okolí. V porovnání s ostatními tematickými prioritami EU a ve srovnání s předchozími dokumenty, zaznamenáváme v této kapitole nejvýraznější

obsahový i terminologický posun, a to od „využívání zdrojů“ (v roce 2009 a 2012) k „rozvoji“ (2016). Jak uvádí sdělení, hospodářský rozvoj v Arktidě má svá specifika: rozsáhlé území, malý počet obyvatel, málo rozvinutá infrastruktura, velké nerostné bohatství. EU vidí svou roli v rámci politiky soudržnosti v rozvoji infrastruktury (s tím, že financování těchto projektů z prostředků EU musí být lépe koordinováno), zvyšování konkurenceschopnosti malých a středních podniků a přechodu na nízkouhlíkové hospodářství. EU chce být nápomocna při rozvoji tzv. modré ekonomiky (rybolov, výroba z obnovitelných zdrojů, na moři, námořní cestovní ruch, mořská biotechnologie). V souvislosti se třetí prioritou – mezinárodní spolupráce - se EU k pojmu modré ekonomiky ještě vrací a připomíná své zapojení transatlantické aliance pro výzkum oceánu (a Arktidy), kterou buduje od roku 2013 společně s USA a Kanadou.

Cíli EU je podpora šíření inovativních technologií v Arktidě; program Horizont 2020 a strukturální a investiční fondy je možné využít pro financování projektů. Potenciál arktické oblasti bude Komise zvažovat při provádění strategií pro jednotný digitální trh a při modernizaci jednotného trhu.

Podle sdělení trpí evropská Arktida nedostatkem investic. Ve spolupráci s členskými státy a regionálními a místními aktéry chtějí Komise, Rada a další orgány EU vybudovat do konce roku 2017 fórum zúčastněných stran pro Arktidu (financované Uní), které by mělo definovat klíčové priority v oblasti investic a výzkumu. Současně s ním by měla být vytvořena síť řídicích orgánů zúčastněných stran, které budou plánovat výzvy k podávání návrhů a sledovat dopad programů na oblast. Srdcem investic v Arktidě jsou v evropském vidění (a s ohledem na investiční plán pro Evropu) oblast dopravy, budování transevropské dopravní sítě (TEN-T), telekomunikací, energetické účinnosti a nízkouhlíkové technologie. Prostor pro působení EU identifikuje sdělení zřetelně i v oblasti kosmických technologií (zejména po vybudování evropského družicového navigačního systému Galileo). Dílčí cíle EU se vztahují také k bezpečné a chráněné námořní činnosti; EU chce přispět ke zvýšení bezpečnosti navigace v Arktidě. V rámci Horizontu 2020 by měla být vyhlášena výzva, která má pomoci připravit síť pro Arktidu a Atlantik, jež se bude zabývat hrozbami pro námořní bezpečnost, které vyplývají z otevření severovýchodní cesty.

Třetím ohniskem zájmu EU je mezinárodní spolupráce v otázkách Arktidy. EU vnímá jako hlavní způsob svého zapojení do arktické spolupráce výzkumnou aktivitu. Připomíná své členství v mnohostranných organizacích a programech, které jsou pro arktickou oblast významné, výslovně „se těší na spolupráci se stávajícím i budoucím předsednictvím Arktické rady a na brzké přiznání statusu pozorovatele“. Připomíná také význam bilaterálních vztahů s arktickými státy i dalšími, které projevují o dění v Arktidě významný zájem (vyjmenována je pětice neevropských pozorovatelů v Arktické radě) i potřebu dialogu s původními národy Arktidy a místními komunitami.

Velmi opatrně se EU ve sdělení vyjadřuje k deklaraci pěti arktických států (Kanady, Dánska, Norska, Ruska a USA) z června 2015 o zabránění neregulovaného rybolovu na volném moři v centrálním Arktickém oceánu (Declaration concerning the prevention of unregulated high seas fishing in the Central Arctic Ocean 2015). Vzhledem k významu rybolovu pro evropskou ekonomiku EU ve sdělení sice nevýslovně, ale jasně, žádá o to, aby byla přizvána k diskuzi o tématu.

Sdělení je uzavřeno návrhem, aby Rada zvážila „zřízení pracovní skupiny pro záležitosti Arktidy a severskou spolupráci a obdobně i Evropský parlament by mohl zvážit zřízení delegace pro záležitosti Arktidy a severskou spolupráci“ (Evropská komise 2016, část 3, odst. 4).

7 EVROPSKÁ UNIE JAKO STÁLÝ POZOROVATEL V ARKTICKÉ RADĚ?

Výše představenými programovými dokumenty se jako červená nit táhne snaha EU získat stálé pozorovatelské místo v Arktické radě. Původně jí byl přiznáván statut ad hoc pozorovatele. Na zasedání v grónském městě Nuuk v květnu 2011 byla ovšem přijata opatření, která Arktickou radu přibližují standardní mezivládní organizaci (byl zřízen sekretariát, stanoven rozpočet), současně ale pro další zasedání ruší statut ad hoc pozorovatele a upřesňují podmínky pro získání pozorovatelského místa (Arctic Council 2011). O přiznání pozorovatelského statutu rozhoduje jednomyslně osm členů Arktické rady.

K prvním zásadnímu rozšíření seznamu pozorovatelů přistoupila Arktická rada v roce 2013. Zatímco státy, které od roku 2009 usilovaly o pozorovatelský status (stejně jako EU) v roce 2013 uspěly (Čína, Itálie, Indie, Japonsko, Korejská republika a Singapur), Evropská unie a spolu s ní i nevládní organizace Greenpeace byly odmítnuty. Pozorovatelství EU zablokovala Kanada, která v té době s EU vedla spor o zákaz dovozu výrobků z tuleňů. Ani po vyřešení sporu v roce 2014 nebyl Unii pozorovatelský status přiznán, na ministerském zasedání v květnu 2015 v kanadském městě Iqualuit se proti tomu postavilo Rusko. I tentokrát (a znovu v roce 2017) byl důvod odmítnutí dobře čitelný – Rusko tak reagovalo na sankční opatření, vyhlášená Evropskou unií v červenci 2014.

Vzhledem k tomu, že od ministerského zasedání ve švédské Kiruně v roce 2013 Arktická rada nezná ad hoc pozorovatelský status a stálé pozorovatelské místo EU dosud nezískala, není Unie v Arktické radě formálně zastoupena. Delegáti Evropské unie bývají i přesto obvykle účastni na jejích jednáních a lze říci, že s EU je jako s pozorovatelem de facto zacházeno. Ani skutečnost, že od Spojených států amerických převzalo v květnu 2017 předsednictví Arktické rady Finsko, zatím nic na formálním postavení EU v AR nezměnilo. Na rozhodnutí o svém pozorovatelství v Arktické radě čekalo v průběhu ministerského zasedání ve Fairbanks i Švýcarsko. To se na rozdíl od EU pozorovatelského místa dočkalo a společně s ním byla za pozorovatele přijata i šestice vládních a nevládních organizací, např. Světová

meteorologická organizace a National Geographic Society (Fairbanks Declaration 2017).

Při prosazování svých zájmů v Arktidě se tedy EU nemůže opřít o formální aktérství. Kromě Finska ale může spoléhat i na podporu dalších členů (Švédsko, Dánsko) a pozorovatelů Arktické rady (od roku 1998 Německo, Nizozemí, zatím ještě i Velké Británie, od roku 2000 Polsko, od roku 2006 Španělsko a od roku 2013 Itálie), kteří jsou členy EU. Další dva členové Arktické rady – Norsko a Island – mají k EU vztah prostřednictvím oblasti volného obchodu a jsou přidruženy k Schengenskému prostoru. Island v roce 2009 podal přihlášku ke členství v EU a v roce 2010 zahájil s Uníi přístupová jednání, ta ale po šesti letech ukončil a přihlášku vzal v roce 2015 zpět.

8 ZÁVĚR

Evropský zájem o arktickou oblast, přesněji o zapojení se do tvorby a fungování arktického režimu, je relativně novou záležitostí. První diskuze o vztahu EU k Arktidě proběhla v letech 2008/2009 a zapojili se do ní všichni vnitroeuropeští aktéři (vysoký představitel, Evropský parlament, Komise i Rada EU). Následovalo společné sdělení z roku 2012 a nejnověji byla evropská vize představena formou společného sdělení pod názvem Integrovaná politika Evropské unie pro Arktidu v dubnu 2016. Unie napříč dokumenty ukazuje, že její pohled na Arktidu je konzistentní a EU je stálá při prezentování svých priorit. Trojice hlavních cílů pokrývá environmentální otázky, udržitelný rozvoj a mezinárodní spolupráci.

Takové obsahové vymezení je v souladu s tím, jaké jsou možnosti aktéra mimo skupinu arktických pobřežních států. Pětice pobřežních států považuje za své priority otázky vojenské, politické a ekonomické bezpečnosti (tyto souvisí s jejich suverenitou, resp. výkonem suverenity). To znamená, že do těchto záležitostí nemohou nijak ingerovat ani ostatní arktické země ani nearktičtí aktéři; v těchto ohledech je úprava plně v rukou A5. Za hranicí suverénních záležitostí leží environmentální a sociální sektor. V těch se mohou projevovat i další státy a na ně soustředí pozornost Evropská unie.

Za účelem posílení svého aktérství v Arktidě usiluje EU od roku 2009 o získání stálého pozorovatelského místa v Arktické radě. Pozorovatelské místo bylo dosud přiznáno šesti nearktickým členům EU a radě dalších států. V roce 2013 EU se svou žádostí neuspěla vůči obchodnímu sporu s Kanadou, v roce 2015 zablokovalo přiznání pozorovatelského statusu EU Rusko (v reakci na evropské sankce po obsazení Krymu). Další příležitost na EU čekala květnu 2017 při zasedání Arktické rady v americkém Fairbanksu. Přestože se novým předsednickým státem stalo Finsko, pozorovatelský status nebyl Evropské unii ani na tomto zasedání přiznán, neboť ve vztahu k Ruské federaci k výraznějšímu zlepšení vzthal nedošlo.

POUŽITÁ LITERATURA:

1. ARCTIC COUNCIL (2011): *Senior Arctic Officials (SAO) Report to Ministers, Nuuk, Greenland, May 2011*. [Online.] [Citováno 10.3.2017.] Dostupné na internetu: <<http://library.arcticportal.org/1251/>>.
2. BÍLKOVÁ, V. (2006): Lední medvědi a jejich ochrana ve vnitrostátním a mezinárodním právu. In: *České právo životního prostředí*, 2006, č. 2, s. 25-49.
3. BYERS, M. (2010a). *Who owns the Arctic?: Understanding sovereignty disputes in the North*. Vancouver: Douglas & McIntyre, 2010.
4. BYERS, M. (2010b). *Arctic Region*. March 2010. [Online.] [Citováno 10.5.2017.] Dostupné na internetu: <http://byers.typepad.com/files/96_arctic_region_revaut_byers_20100302-1.pdf>.
5. BYERS, M. (2013). *International law and the Arctic*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.
6. BUZAN, B. - WÆVER, O. - DE WILDE, J. (1998): *Security: a new framework for analysis*. London: Lynne Rienner Publishers, 1998.
7. *Canada's Northern Strategy: Our North, Our Heritage, Our Future* (2009). [Online.] [Citováno 14.3.2017.] Dostupné na internetu: <<http://www.northernstrategy.gc.ca/cns/cns-eng.asp>>.
8. *Declaration concerning the prevention of unregulated high seas fishing in the Central Arctic Ocean* (2015), Oslo, 16 July 2015 [Online]. [Citováno 11.3.2017.] Dostupné na internetu: <<https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/ud/vedlegg/folkerett/declaration-on-arctic-fisheries-16-july-2015.pdf>>.
9. Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea (2016): *Submissions, through the Secretary-General of the United Nations, to the Commission on the Limits of the Continental Shelf, pursuant to article 76, paragraph 8, of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982*. Updated on 28 October 2016 [Online]. [Citováno 14.5.2017.] Dostupné na internetu: <http://www.un.org/depts/los/clcs_new/commission_submissions.htm>.
10. DODDS, K. (2010). Flag planting and finger pointing: The Law of the Sea, the Arctic and the political geographies of the outer continental shelf. *Political Geography*, 2010, ročník 29, č. 2, s. 63-73.
11. DUBNER, B. (2005). On the Basis for Creation of a New Method of Defining International Jurisdiction in the Arctic Ocean. *Missouri Environmental Law and Policy Review* (MELPR), Vol. 13, No. 1, 2005. [Online]. [Citováno 14.5.2017.] Dostupné na internetu: <<https://ssrn.com/abstract=2809416>>.
12. EVROPSKÁ KOMISE (2008): *Evropská unie a arktická oblast*. Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě ze dne 20.11. 2008 KOM(2008) 763.
13. EVROPSKÁ KOMISE (2012): Společné sdělení Evropskému parlamentu a Radě Vývoj politiky Evropské unie vůči arktické oblasti: pokrok od roku 2008 a další kroky. 26.6.2012. JOIN/2012/019 final.
14. EVROPSKÁ KOMISE (2016): Společné sdělení Evropskému parlamentu a Radě Integrovaná politika Evropské unie pro Arktidu. Brusel 27. 4. 2016. JOIN(2016) 21 final.

15. EVROPSKÝ PARLAMENT (2008): Usnesení Evropského parlamentu ze dne 9. října 2008 o správě arktické oblasti, P6_TA(2008)0474.
16. *Fairbanks Declaration 2017*. Declaration of the Foreign Ministers of the Arctic States at the 10th Ministerial meeting of the Arctic Council, held in Fairbanks, Alaska, 10-11 May, 2017. [Online.] [Citováno 20.5.2017.] Dostupné na internetu: <<https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/1910>>.
17. IŠTOK, R. (2012): Arktída v geopolitických a politickogeografických súvislostiach. In: *Folia geographica 19. Prírodné vedy*, 2012, roč. 54, č. 19, s. 93-109
18. JÁGERSKÝ, I. (2016). Russia's Interests and the Militarization of the Arctic. In: *Mezinárodní vztahy*, 2016, č. 4, s. 328-340.
19. KEFFERPÜTZ, R. (2010). On Thin Ice? (Mis)Interpreting Russian Policy in the High North (February 16, 2010). *CEPS Policy Brief* No. 205. [Online.] [Citováno 20.5.2017.] Dostupné na internetu: <<https://ssrn.com/abstract=1604514>>.
20. ŠTĚPÁNEK, Z. (2016). *Problematika Arktidy a související výzvy pro mezinárodní vztahy*. Praha, 2016. Diplomová práce. Vysoká škola ekonomická v Praze, Fakulta mezinárodních vztahů. Vedoucí práce Jan Martin Rolenc.
21. *The Ilulissat Declaration*. (2008) Arctic Ocean Conference, Ilulissat, Greenland, 27 – 29 MAY [Online.] [Citováno 10.3.2017.] Dostupné na internetu: <http://www.oceanlaw.org/downloads/arctic/Ilulissat_Declaration.pdf>.
22. TRÁVNÍČKOVÁ, Z. – KNOTKOVÁ, V. (2013): Ochrana životního prostředí v Arktidě jako mezinárodní režim. In: *Mezinárodní vztahy*, 2013, č. 3, s. 62-80.
23. TRÁVNÍČKOVÁ, z. a kol. (2010): Arktická politika Evropské unie v mezinárodním kontextu. In: *Současná Evropa*, 2010, č. 1, s. 3-30.
24. VYSOKÝ PŘEDSTAVITEL EU PRO SPOLEČNOU ZAHRANIČNÍ A BEZPEČNOSTNÍ POLITIKU (2008). *Změna klimatu a mezinárodní bezpečnost*. Dokument vysokého představitele a Evropské komise určený Evropské radě. S113/08, [Online]. 14. 3. 2008 [Citováno 11.3.2017.] Dostupné na internetu: <http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/CS/reports/99399.pdf>.
25. WAISOVÁ, Š. (2004). Od národní bezpečnosti k mezinárodní bezpečnosti. Kodaňská škola na křižovatce strukturálního realismu, anglické školy a sociálního konstruktivismu. In: *Mezinárodní vztahy*, 2004, roč. 39, č. 3, s. 66-86.