



**Justyna Nawrot**

*Uniwersytet Gdański*

## **JEDEN ZA WSZYSTKICH, WSZYSCY ZA JEDNEGO. UNIA EUROPEJSKA A MIĘDZYNARODOWA ORGANIZACJA MORSKA**

Unia Europejska od lat prowadzi na arenie międzynarodowej aktywne działania mające zwiększyć poziom bezpieczeństwa na morzach i oceanach oraz zredukować poziom zanieczyszczeń pochodzących ze statków. Po kolejnych rozszerzeniach zyskała ona ogromną linię brzegową, której długość przekracza 70 000 km wzdłuż czterech mórz i dwóch oceanów. Ponad 40% światowego tonażu podlega legislacji unijnej<sup>1</sup>. Blisko 90% handlu zagranicznego UE odbywa się drogą morską<sup>2</sup>. Nie dziwi zatem rosnące zaangażowanie Unii Europejskiej w działania Międzynarodowej Organizacji Morskiej (dalej: IMO) stanowiącej ważne forum morskie.

Działania w zakresie polityki morskiej podejmowane na szczeblu unijnym mają charakter kompleksowy i wykraczają poza cele, które stawia sobie IMO. Poza dwoma filarami polityki IMO, jakimi są bezpieczna żegluga i czyste oceany, polityka unijna dotyczy takich problemów, jak: zatrudnienie na obszarach nadmorskich, polityka rybołówstwa, konkurencyjność europejskiego transportu morskiego, zabezpieczenie granic morskich UE, przemysł stoczniowy, badania morskie. Unia Europejska dostrzega jednak konieczność i korzyści płynące ze współpracy z IMO. Bardzo wyraźnie podkreślono to w komunikacie z 2009 r. Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekono-

<sup>1</sup> Wliczając w to państwa wchodzące w skład Europejskiego Obszaru Gospodarczego (Norwegię, Islandię i Lichtenstein). Należy jednak zaznaczyć, że sama Unia nie posiada floty w tym znaczeniu, że żaden statek nie podnosi unijnej bandery. Koncepcja stworzenia unijnej bandery stanowiąc miało panaceum na rejestrowanie się statków w rejestrach państw tzw. tanich bander, pojawiła się w 1986 r. w ramach regulacji transportu morskiego. Była jednak na tyle kontrowersyjna, że nigdy nie weszła w życie; zob. *Proposal for a Council Regulation establishing a Community ship register and providing for the flying of the Community flag by sea-going vessels COM(89) 266 final*, Dz. Urz. UE z 16 października 1989 r., C 263 s. 11.

<sup>2</sup> Zrozumieć Unię Europejską. Rybołówstwo i gospodarka morska. Zabezpieczyć przyszłość naszych mórz. Opracowanie na zlecenie Komisji Europejskiej, dostępne online: [http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/pl/fisheries\\_pl.pdf](http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/pl/fisheries_pl.pdf).

miczno-Społecznego i Komitetu Regionów oraz *Strategiczne cele i zalecenia w zakresie polityki transportu morskiego UE do 2018 r.*<sup>3</sup> Należy jednak pamiętać, że Unia Europejska nie jest członkiem IMO. Co więcej, nie jest także stroną najważniejszych konwencji międzynarodowych powstałych pod auspicjami IMO. Członkami IMO są jednak państwa członkowskie, co powoduje, że Unia jako całość ma ogromny wpływ zarówno na etapie tworzenia prawa i na proces decyzyjny w IMO, jak i na proces ratyfikacji, poprzez możliwość znacznego przyspieszenia wejścia w życie konwencji IMO. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że państwa europejskie należą do tej części państw morskich, które tradycyjnie stosowały wysokie standardy zarówno w zakresie bezpieczeństwa morskiego, jak i zapobiegania zanieczyszczeniom ze statków, a legislacja morska w państwach unijnych należy do jednych z najbardziej kompleksowych na świecie<sup>4</sup>.

Rosnący zakres współpracy z IMO i nowe regulacje unijne dotyczące szeroko pojętego bezpieczeństwa morskiego doprowadziły do sytuacji, w której istotne stało się sformalizowanie owej współpracy. Proces ten rozpoczął się w latach osiemdziesiątych ubiegłego wieku i trwa nadal. W świetle zmian wprowadzonych traktatem lizbońskim, dającym Unii podmiotowość prawnomiędzynarodową, należy rozprywać wariant o przystąpieniu Unii do IMO. Temat ten jest przedmiotem ożywionej debaty naukowej<sup>5</sup>. Tymczasem jednak zaobserwować można ograniczanie autonomii państw członkowskich na rzecz większej aktywności Komisji Europejskiej na forum IMO.

Przez wiele lat Unia nie była zainteresowana formalizacją współpracy z IMO, polegając w tym zakresie na przynależności państw członkowskich do IMO. Pierwsze działania Unii w zakresie transportu morskiego miały miejsce w latach siedemdziesiątych ubiegłego wieku. W efekcie orzeczenia Trybunału z 1985 r.<sup>6</sup> Rada przyjęła pierwsze akty prawne otwierające rynek transportu morskiego na konkurencję<sup>7</sup>, a co za tym idzie, dające Komisji podstawy do podejmowania

<sup>3</sup> „[...] Komisja i państwa członkowskie powinny wspólnie dążyć do tego, aby przy wykorzystaniu instrumentów międzynarodowych uzgodnionych w ramach IMO możliwe było zrealizowanie wszystkich celów UE” Bruksela, dnia 21.1.2009 COM(2009) 8, wersja ostateczna.

<sup>4</sup> Przyjęcie w 2007 r. założeń zintegrowanej polityki morskiej UE stanowi najlepszy dowód owej kompleksowości. Nowa polityka morska Unii ma w sposób holistyczny obejmować wszelkie przejawy morskiej działalności, z uwzględnieniem na równi zasad ekonomii, zrównoważonego rozwoju i konsekwencji społecznych.

<sup>5</sup> Zob. np. V. Frank, *The European Community and Marine Environmental Protection in the International Law of the Sea: Implementing Global Obligations at the Regional Level*. Utrecht 2006; L. Nengye, F. Maes, *The European Union's role in the prevention of vessel-source pollution and its internal influence*, „The Journal of International Maritime Law” 2009, t. 15, s. 411 i n.,

<sup>6</sup> Orzeczenie w sprawie 13/83, *Parlament v. Rada*, Zb. Orz. 1985, s. 1513. Orzeczenie dotyczyło uznania wniesionej przez Parlament skargi na bezczynność Rady w zakresie wspólnej polityki morskiej.

<sup>7</sup> Były to cztery rozporządzenia Rady z dnia 22 grudnia 1986 r.: rozporządzenie 4055/86 stosujące zasadę swobody świadczenia usług do transportu morskiego między państwami członkowskimi i między państwami członkowskimi a państwami trzecimi (Dz. Urz. 1986, L 378, s.1), rozporządzenie Rady nr 4056/86 ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 85 i 86 Traktatu do transportu morskiego (Dz. Urz. 1986, L 378, s. 4); rozporządzenie nr 4057/86 z w sprawie nieuczciwych praktyk

działań w tym obszarze, choćby w zakresie kontroli stosowania reguł konkurencji. Dopiero jednak rosnąca od początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku liczba wypadków morskich spowodowała większe zainteresowanie Komisji sprawami morskimi wykraczającymi poza kwestie *stricte* gospodarcze. Także ze strony państw członkowskich w tamtym okresie odczuwalna była chęć zwiększenia roli Komisji i w efekcie poziomu ochrony mórz europejskich<sup>8</sup>. Aktywność Komisji wyraźnie wzrosła, lata dziewięćdziesiąte obfitowały w liczne dokumenty<sup>9</sup> stanowiące bazę przyszłej polityki morskiej Unii Europejskiej. W dokumentach tych pojawiają się deklaracje o chęci współpracy z IMO, a nie konkurowania z nią. W ślad za wspomnianymi dokumentami, Komisja wdrożyła pakiet aktów prawnych<sup>10</sup>, których głównym celem było ujednoczenie wdrażania konwencji IMO w porządkach prawnych państw członkowskich<sup>11</sup>. Na tym etapie Unia nie

---

cenowych w transporcie morskim (Dz. Urz. 1986, L 378, s. 14, rozporządzenie nr 4058/86 dotyczące skoordynowanych działań w celu zapewnienia swobodnego dostępu do ładunków w handlu morskim (Dz. Urz. L 378, s. 21) oraz rozporządzenie Rady 3577/92 z dnia 7 grudnia 1992 r. dotyczące stosowania zasady swobody świadczenia usług w transporcie morskim w obrębie państw członkowskich (kabotaż morski), Dz. Urz. L 364 z 12.12.1992, s. 7).

<sup>8</sup> Zob. pkt. 5 i 6 rezolucji Rady z dnia 19 czerwca 1990 r., dotyczącej zapobiegania wypadkom morskim powodującym zanieczyszczenia morza (Dz. Urz. 1990, C 260, s. 1).

<sup>9</sup> Biała księga, *Przyszły rozwój wspólnej polityki transportowej*, COM (92) 494, w której poruszone zostały problemy transportu morskiego; Zielona księga z dnia 20 lutego 1992 r. w sprawie wpływu transportu na środowisko naturalne, COM (92), 46; Komunikat Komisji z dnia 24 lutego 1993 r. dotyczący wspólnej polityki w sprawie bezpieczeństwa morskiego, COM (93) 66.

<sup>10</sup> Dyrektywa 93/75 z dnia 13 września 1993 r. dotycząca podstawowych wymagań dotyczących statków wpływających lub opuszczających porty Wspólnoty przewożące towary niebezpieczne lub odpady, Dz. Urz. WE nr L 247 z 5. października 1993, s. 19, znowelizowana dyrektywą Komisji 97/34/WE, Dz. Urz. WE nr L 158 z 17 czerwca 1997, s. 40; dyrektywa 94/57 z dnia 22 listopada 1994 r. w sprawie wspólnych reguł i norm dotyczących organizacji dokonujących inspekcji i przeglądów na statkach oraz odpowiednich działań administracji morskich, Dz. Urz. L 319 z 12 grudnia 1994, s.20; dyrektywa 94/58 dotycząca minimalnego poziomu wykształcenia marynarzy, Dz. Urz. L 319 z 12 grudnia 1994, s. 28; rozporządzenie 2978/94 z dnia 21 listopada 1994 r. w sprawie wykonania rezolucji Międzynarodowej Organizacji Morskiej (IMO) A.747(18) w sprawie stosowania pomiaru tonażu przestrzeni balastowych na zbiornikowcach z oddzielnymi przedziałami balastowymi, Dz. Urz. L 319 z 12 grudnia 1994, s. 1; rozporządzenie 3051/95 z dnia 8 grudnia 1995 r. w sprawie zarządzania zapewniającego bezpieczeństwo na promach pasażerskich (typu ro-ro), Dz. Urz. L 320 z 30 grudnia 1995, s. 14; dyrektywa 95/21 z dnia 19 czerwca 1995 r. dotycząca przestrzegania, w odniesieniu do żeglugi morskiej korzystającej ze wspólnotowych portów oraz żeglugi morskiej po wodach znajdujących się pod jurysdykcją państw członkowskich, międzynarodowych norm bezpieczeństwa statków i zapobiegania zanieczyszczeniom oraz pokładowych warunków życia i pracy (kontrola państwa portu), Dz. Urz. L 157 z 7 lipca 1995, s. 1; dyrektywa 98/18 dnia 17 marca 1998 r. w sprawie reguł i norm bezpieczeństwa statków pasażerskich, Dz. Urz. L 144 z 15 maja 1998, s. 1; dyrektywa 1999/35 z dnia 29 kwietnia 1999 r. w sprawie systemu obowiązkowych przeglądów dla bezpiecznej, regularnej żeglugi promów typu ro-ro i szybkich statków pasażerskich, Dz. Urz. L 138 z 1 czerwca 1999, s. 1; dyrektywa 2000/59 z dnia 27 listopada 2000 r. w sprawie portowych urządzeń do odbioru odpadów wytwarzanych przez statki i pozostałości ładunku, Dz. Urz. L 332 z 28 grudnia 2000, s. 81.

<sup>11</sup> Np. dyrektywa 95/21 zobowiązywała państwa członkowskie do kontroli statków wchodzących do ich portów w zakresie zgodności z licznymi konwencjami międzynarodowymi, spośród których warto wymienić choćby: Międzynarodową Konwencję o liniach ładunkowych z 5 kwietnia 1966 r., Międzynarodową konwencję o bezpieczeństwie życia na morzu (dalej: konwencja SOLAS) Dz. U.

zamierzała wprowadzać wyższych niż IMO standardów. Jej działania zmierzały jedynie do uzupełnienia działań IMO skutecznymi środkami kontroli wdrażania postanowień konwencji.

Kolejnym przełomem w aktywności Komisji Europejskiej w zakresie legislacji morskiej była katastrofa tankowca Erika u wybrzeży francuskiej Bretanii, która doprowadziła do zanieczyszczenia oceanu 30 000 ton oleju napędowego. Komisja uznała wówczas, że wobec braku możliwości rzetelnej weryfikacji ze strony IMO postępu we wdrażaniu konwencji przez państwa, potrzebna jest dodatkowa regulacja unijna pozwalająca na efektywną kontrolę implementacji środków niezbędnych do zapobiegania podobnym katastrofom<sup>12</sup>. W efekcie wszedł w życie pierwszy pakiet bezpieczeństwa tzw. Pakiet Erika I, który składał się z trzech aktów prawnych: dyrektywy z dnia 19 grudnia 2001 r. 2001/105 zmieniającej dyrektywę Rady 94/57/WE w sprawie wspólnych reguł i norm dotyczących organizacji dokonujących inspekcji i przeglądów na statkach oraz odpowiednich działań administracji morskich<sup>13</sup> i dyrektywy 2001/106 zmieniającej dyrektywę Rady 95/21/WE dotyczącą przestrzegania, w odniesieniu do żeglugi morskiej korzystającej ze wspólnotowych portów oraz żeglugi morskiej po wodach znajdujących się pod jurysdykcją państw członkowskich, międzynarodowych norm bezpieczeństwa statków i zapobiegania zanieczyszczeniom oraz pokładowych warunków życia i pracy (kontrola państwa portu)<sup>14</sup> oraz rozporządzenia 417/2002 z dnia 18 lutego 2002 r. w sprawie przyspieszenia wymogów konstrukcyjnych podwójnego kadłuba dla tankowców<sup>15</sup>.

W 2000 r. Komisja wydała kolejny pakiet regulacji uzupełniających przepisy bezpieczeństwa morskiego, tzw. Pakiet Erika II. Poza technicznymi standardami bezpieczeństwa<sup>16</sup> ustanawiał także nowa jednostkę unijną – Europejską Agencję ds. Bezpieczeństwa Morskiego<sup>17</sup> (dalej: EMSA)<sup>18</sup>. Następne regulacje, tzw. Pakiet Erika III uczynił regulację unijną w zakresie bezpieczeństwa morskiego kompleksową. Przyjęty w marcu 2009 r. pakiet zawiera regulacje dotyczące: bandery<sup>19</sup>,

---

z 1984 r. Nr 61, poz. 318; Międzynarodową konwencję o wymaganiach w zakresie wykszolenia marynarzy, wydawania im świadectw oraz pełnienia wacht (dalej: konwencja STCW), Dz. U. z 1984 r. Nr 39, poz. 201; Konwencję w sprawie międzynarodowych przepisów o zapobieganiu zderzeniom na morzu; Dz. U. z 1977 r. Nr 15, poz. 61; Międzynarodową konwencję o pomierzaniu pojemności statków, Dz. U. z 1983 r. Nr 56, poz. 247 i 248.

<sup>12</sup> Pkt 2 Komunikatu Komisji dotyczącego handlu olejami drogą morską, COM (2000)142.

<sup>13</sup> Dz. Urz. L 19 z 22 stycznia 2002, s. 9.

<sup>14</sup> Dz. Urz. L 19 z 22 stycznia 2002, s. 17.

<sup>15</sup> Dz. Urz. L 64 z 7 marca 2002, s. 1.

<sup>16</sup> Dyrektywa 2002/59 z dnia 27 czerwca 2002 r. ustanawiająca wspólnotowy system monitorowania i informacji o ruchu statków i uchylająca dyrektywę Rady 93/75/EWG, Dz. Urz. L 208 z 5 sierpnia 2002, s. 10.

<sup>17</sup> Rozporządzenie 1406/2002 z 27 czerwca 2002 ustanawiające Europejską Agencję ds. Bezpieczeństwa Morskiego, Dz. Urz. L 208 z 5 sierpnia 2002, s. 1.

<sup>18</sup> Nie weszła natomiast w życie propozycja ustanowienia funduszu odszkodowawczego za szkody spowodowane zanieczyszczeniami olejowymi. Analogiczny fundusz został bowiem ustanowiony w ramach *International Oil Pollution Compensation Funds*.

<sup>19</sup> Dyrektywa 2009/21z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie zgodności z wymaganiami dotyczącymi

towarzystw klasyfikacyjnych<sup>20</sup>, kontroli państwa portu<sup>21</sup>, monitoringu ruchu na morzu<sup>22</sup>, badania przyczyn wypadków morskich<sup>23</sup>, odpowiedzialności przewoźników<sup>24</sup> i ubezpieczeń morskich<sup>25</sup>.

Wskazane powyżej działania legislacyjne Unii uczyniły z niej globalnego gracza w zakresie regulacji morskiej. Nie dziwi zatem, że od ponad dekady jest ze strony Komisji Europejskiej sygnalizowana wola polityczna uzyskania przez UE statusu pełnego członkostwa w IMO. Jednak granice owej woli politycznej wyznaczone są przepisami prawa, w tym przypadku kluczową kwestią jest linia podziału kompetencji między Unię a państwa członkowskie. Zostało to podkreślone już w momencie podpisywania konstytucji mórz – konwencji o prawie morza (dalej: UNCLOS)<sup>26</sup>. 7 grudnia 1984 r. Wspólnota Europejska odnotowała w deklaracji dołączonej do UNCLOS, że bezpieczeństwo żeglugi, transport morski i zapobieganie zanieczyszczeniom morza, a więc trzy kluczowe elementy polityki morskiej, należą do zakresu kompetencji dzielonych między Unię a państwa członkowskie<sup>27</sup>. Oznacza to, że państwa członkowskie mogą wykonywać swoje

---

państwa bandery, Dz. Urz. L 131 z 28 maja 2009, s. 132.

<sup>20</sup> Dyrektywa 2009/15 z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie wspólnych reguł i norm dotyczących organizacji dokonujących inspekcji i przeglądów na statkach oraz odpowiednich działań administracji morskich, Dz. Urz. L 131 z 28 maja 2009, s. 47 i rozporządzenie 391/2009 z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie wspólnych reguł i norm dotyczących organizacji dokonujących inspekcji i przeglądów na statkach, Dz. Urz. L 131 z 28 maja 2009, s. 11.

<sup>21</sup> Dyrektywa 2009/16 z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie kontroli przeprowadzanej przez państwo portu, Dz. Urz. L 131 z 28 maja 2009, s. 57.

<sup>22</sup> Dyrektywa 2009/17 z dnia 23 kwietnia 2009 r. zmieniająca dyrektywę 2002/59/WE ustanawiającą wspólnotowy system monitorowania i informacji o ruchu statków, Dz. Urz. L 131 z 28 maja 2009, s.101.

<sup>23</sup> Dyrektywa 2009/18 z dnia 23 kwietnia 2009 r. ustanawiająca podstawowe zasady regulujące dochodzenia w sprawach wypadków w sektorze transportu morskiego i zmieniająca dyrektywę Rady 1999/35/WE oraz dyrektywę 2002/59/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, Dz. Urz. L 131 z 28 maja 2009, s. 114.

<sup>24</sup> Rozporządzenie 392/2009 z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie odpowiedzialności przewoźników pasażerskich na morskich drogach wodnych z tytułu wypadków, Dz. Urz. L 131 z 28 maja 2009, s. 24.

<sup>25</sup> Dyrektywa 2009/20/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie ubezpieczenia armatorów od roszczeń morskich, Dz. Urz. L 131 z 28 maja 2009, s. 128.

<sup>26</sup> Dz. U. z 2002 r. Nr 59, poz. 543.

<sup>27</sup> *Matters for which the Community shares competence with its Member States:*

– *With regard to fisheries, for a certain number of matters that are not directly related to the conservation and management of sea fishing resources, for example research and technological development and development cooperation, there is shared competence.*

– *With regard to the provisions on maritime transport, safety of shipping and the prevention of marine pollution contained inter alia in Parts II, III, V, VII and XII of the Convention, the Community has exclusive competence only to the extent that such provisions of the Convention or legal instruments adopted in implementation thereof affect common rules established by the Community. When Community rules exist but are not affected, in particular in cases of Community provisions establishing only minimum standards, the Member States have competence, without prejudice to the competence of the Community to act in this field. Otherwise competence rests with the Members States.* Fragment deklaracji dotyczącej kompetencji Wspólnoty Europejskiej w odniesieniu do spraw regulowanych w konwencji o prawie morza. (ang. *Declaration concerning the competence of the European Community with regard to matters governed by the United Nations Convention on the Law of the Sea of the 10th December 1982*)

kompetencje tylko w tym zakresie, w jakim Unia Europejska ich nie realizuje. Działania Unii są natomiast, zgodnie z artykułem 5 TUE, ograniczone nakazem stosowania zasady proporcjonalności i pomocniczości. Podział ten sprawdza się także w relacjach międzynarodowych w zakresie umów, których materia należy do kompetencji i UE, i państw członkowskich. Unia Europejska, działając poprzez Komisję, głosuje dwudziestoma siedmioma głosami w zakresie materii leżącej w jej kompetencjach. Natomiast państwa członkowskie mogą w zakresie swoich kompetencji przekazać swój głos Unii lub głosować samodzielnie. Zgodnie jednak z orzeczeniem w sprawie ERTA<sup>28</sup> Unia nabywa kompetencje w zakresie polityki zagranicznej, w sytuacji gdy przedmiotowa materia została uregulowana w prawodawstwie unijnym. Stwarza to znaczne możliwości poszerzenia zewnętrznych kompetencji UE. W zakresie regulacji materii dotyczącej transportu morskiego taki właśnie scenariusz jest niezwykle realny, jeśli wziąć pod uwagę, że teoretycznie bezpieczeństwo morskie stanowi kwestię podlegającą kompetencjom dzielonym, w praktyce jednak, od czasu przyjęcia pakietów bezpieczeństwa Erika I, II i III Unia dokonała znaczącego rozszerzenia swoich zewnętrznych kompetencji w omawianej materii.

Powyższe stwierdzenie wzmacnia i potwierdza orzeczenie Trybunału z 2009 r. w sprawie C-45/07<sup>29</sup>, które dodatkowo ogranicza kompetencje państw członkowskich. Trybunał przyznał w nim rację Komisji Europejskiej, która skierowała do niego skargę przeciwko Grecji za przedstawienie Komitetowi Bezpieczeństwa IMO propozycji polegającej na przeprowadzeniu weryfikacji instrumentów prawnych pozwalających państwom na kontrolę zgodności statków i urządzeń portowych z kodeksem ISPS<sup>30</sup> stanowiącym załącznik do konwencji SOLAS. Komisja podnosiła, że od momentu przyjęcia unijnego rozporządzenia nr 725/2004 w sprawie podniesienia ochrony statków i obiektów portowych<sup>31</sup>, które dokonało włączenia do prawa unijnego kodeksu ISPS, materia ta stała się wyłączną kompetencją Unii w wypełnieniu zobowiązań międzynarodowych oraz zapewnieniu prawidłowego stosowania na poziomie UE i w zakresie negocjowania z innymi członkami IMO prawidłowego wykonania i zmian przepisów zawartych w konwencji SOLAS oraz kodeksie ISPS. Innymi słowy, Komisja podnosiła, że celem rozporządzenia nr 725/2004 było zapewnienie jednolitego stosowania kodeksu ISPS w państwach członkowskich i implementacja decyzji IMO. Grecja broniła się, twierdząc, że poprzez przedłożenie IMO przedmiotowej propozycji nie wzięła na siebie żadnych zobowiązań<sup>32</sup>. Ponadto Grecja wskazała, że przyjęty

<sup>28</sup> Sprawa 22/70 *Komisja v. Rada*, Zb. Orz. 1971, s. 263; zob. także opinie Trybunału 1/76, Zb. Orz. 1977, s. 741.

<sup>29</sup> Zb. Orz. 2009, s. 701.

<sup>30</sup> Międzynarodowy Kodeks Ochrony Statków i Infrastruktury Portowej.

<sup>31</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. Dz. Urz. L 129, s. 6.

<sup>32</sup> Należy jednak odnotować, że od orzeczenia w sprawie ERTA, zakaz wkraczania w kompetencje Wspólnoty, ma zastosowanie także do środków niewiążących.

przez Radę UE w 1993 r. tzw. *gentlemen's agreement*<sup>33</sup>, pozwalała na przedstawienie IMO propozycji przez państwa członkowskie, w sytuacji gdy nie wypracowano wspólnego stanowiska w danej materii.

Trybunał przychylił się do skargi Komisji, wskazując, że umowa taka (*gentlemen's agreement*) nie może zmieniać traktatowego podziału kompetencji pomiędzy państwami członkowskimi i Unią. W opinii Trybunału nie ma też znaczenia, że UE nie posiada statusu członka IMO. W takiej sytuacji kompetencje zewnętrzne Wspólnoty powinny być na forum organizacji międzynarodowej realizowane przez państwa członkowskie w duchu zasady solidarności<sup>34</sup>. Państwa nie mogą zatem samodzielnie podejmować działań, które mogą naruszać zasady wspólnotowe.

W kontekście przytaczanego orzeczenia warto wyjaśnić znaczenie wspomnianego *gentleman's agreement* oraz dokumentu, do którego Trybunał co prawda się nie odwołuje, ale którego treść wydaje się wzmocniać tezy Trybunału. Wspomniany *gentleman's agreement* został przyjęty w 1994 r. i określał proces koordynacji stanowisk państw członkowskich i Unii. Dokument ten mający charakter nieformalny poruszał niezwykle istotną z punktu widzenia interesu Unii kwestię prezentowania wspólnego stanowiska na forum IMO. Unia nie jest członkiem IMO, jedynie Komisja Europejska posiada status obserwatora i uczestniczy w pracach IMO na mocy zawartego w 1974 r. porozumienia<sup>35</sup>. Komisja nie może zatem prowadzić negocjacji w imieniu państw członkowskich. Nie oznacza to jednak, że nie ma ona ambicji wpływać na proces decyzyjny w IMO. Może to jednak czynić wyłącznie poprzez państwa członkowskie. Innymi słowy, mechanizm koordynacji jest narzędziem realizacji polityki unijnej poprzez aktywne, skoordynowane uczestnictwo państw członkowskich w pracach IMO. Proces koordynacji jest prowadzony przez Komisję i Prezydencję, a wypracowane w ten sposób stanowiska są prezentowane przez same państwa członkowskie lub Prezydencję na właściwych przedmiotowo spotkaniach IMO.

W 2005 r. Komisja Europejska opracowała dokument<sup>36</sup> (dalej: *Procedural Framework*), który nawiązuje do wspomnianego wyżej *gentleman's agreement* i który jest nieformalnie stosowany przez państwa członkowskie i instytucje UE w relacjach z IMO. Określa on niejako trzy kategorie pozycji Unii wobec państw członkowskich na forum IMO. Dokument ten wskazuje, wedle kryterium podziału kompetencji między UE a państwa członkowskie, tzw. *Community position*, właściwe dla spraw objętych zakresem kompetencji wyłącznych UE; *coordinated position*,

<sup>33</sup> Umowa ta zawierała opracowanie mechanizmu koordynacji wspólnego stanowiska na forum IMO.

<sup>34</sup> Zob. także opinia 2/91 z dnia 19 marca 1993 r., Rec. s. I-1061, pkt 5.

<sup>35</sup> *Agreement of Mutual Co-operation concluded between the Commission and the IMO Secretary-General z 28 czerwca 1974 r.* Porozumienie to obowiązuje w niezmienionej formie i stanowi nadal podstawę do współpracy Komisji Europejskiej i IMO.

<sup>36</sup> *Procedural framework for the adoption of Community or common positions for IMO related issues and rules governing their expression in the IMO*, SEC (2005) 449.

właściwe dla spraw objętych zakresem kompetencji wyłącznych państw członkowskich i *common position*, właściwe dla spraw objętych zakresem kompetencji dzielonych bądź takich, odnośnie do których UE nie posiada kompetencji, ale mających kluczowe znaczenie dla interesu UE. Z podziału tego wynika w konsekwencji konieczność uwzględnienia przez Komisję Europejską różnego zakresu udziału państw członkowskich w formułowaniu stanowiska na forum IMO w zależności od materii, jaka jest przedmiotem negocjacji<sup>37</sup>. Jednym z celów dokumentu było uporządkowanie praktyki zabierania głosu (pisemnie lub ustnie) na forum IMO przez państwa członkowskie. Dokument ten potwierdzał także zasadę przyjętą nieformalnie w ramach wspomnianego *gentleman's agreement*, zgodnie z którą, o ile nie przyjęto wspólnego stanowiska (*common position*), państwa mogą zabierać samodzielnie głos na forum IMO<sup>38</sup>. Takiej możliwości nie mają w przypadku gdy Komisji nie uda się wypracować stanowiska UE (*Community position*) w zakresie materii należącej do kompetencji wyłącznych UE<sup>39</sup>.

Wyrok Trybunału w sprawie C-45/07 stanowi zatem przejaw pewnego trendu wzmocniającego pozycję samej Unii względem państw członkowskich na forum IMO, utrudniającego morskim państwom członkowskim UE efektywne dbanie o swoje partykularne interesy<sup>40</sup>. Z punktu widzenia prawa międzynarodowego, to one, a nie Unia Europejska, która nie jest członkiem IMO, mają prawo głosu w IMO. Z punktu widzenia prawa unijnego, dokument ograniczający ich prawo do zajmowania samodzielnego stanowiska (trzeba podkreślić raz jeszcze – tylko w kwestiach należących do kompetencji wyłącznych UE) ma charakter niewiążący<sup>41</sup>. Wydaje się jednak, że rosnąca w świetle orzecznictwa Trybunału siła Unii w zakresie formułowania wspólnego głosu na forum IMO, stosunkowo duże zdyscyplinowanie państw respektujących praktykę niezabierania głosu w kwe-

<sup>37</sup> W ramach formułowania *Community position* uwzględniany jest głos ekspertów formułowany w ciałach o charakterze technicznym (np. MARSEC), następnie stanowisko wypracowane w ten sposób zatwierdzone jest przez Radę większością kwalifikowaną i przedstawiane na forum IMO. Jeśli nie dojdzie do wypracowania go, wówczas państwa zobowiązane są powstrzymać się od wyrażania swojej opinii na forum IMO w zakresie takiej sprawy, która podlega kompetencjom UE. Jeśli natomiast materia jest kluczowa dla interesu UE lub leży w zakresie kompetencji dzielonych, *common position* wypracowana powinna być w drodze konsensusu. W miarę konieczności, organizowane są także w ramach prezydencji, spotkania (*co-ordination meeting*), które mają tworzyć forum elastycznej wymiany zdań dla państw UE.

<sup>38</sup> Pkt 3.3.2 wspomnianego dokumentu.

<sup>39</sup> Pkt 2.1.6

<sup>40</sup> Także sam mechanizm koordynacji zawarty w przytaczanym już *gentlemen's agreement*, został przedstawiony w opinii rzecznika generalnego Yves'a Bota przedstawionej w dniu 20 listopada 2008 r. w sprawie C-45/07 jako nieuniemożliwiający udziału państw członkowskich w IMO, nawet w sprawach należących do wyłącznej kompetencji UE, jeżeli stanowiska zajęte przez te państwa w ramach tej organizacji międzynarodowej były wcześniej przedmiotem wspólnotowej koordynacji. W opinii autorki oznacza to, że państwa mogą zabierać głos na forum IMO także w zakresie materii należącej do wyłącznej kompetencji UE, o ile mówią jednym, wspólnym głosem, a nie bronią indywidualnego interesu.

<sup>41</sup> Należy w tym kontekście pamiętać jednak o zasadzie lojalności i bogatym w tym zakresie orzecznictwie Trybunału.



ściach wynegocjowanych na forum Rady i przedstawianych przez Prezydencję, pozwalają Unii doskonale funkcjonować na forum IMO, mimo że nie jest ona jego członkiem. Jednocześnie jednak, w opinii autorki, tak znacząca rola UE w relacjach państw członkowskich z IMO, oznaczać będzie niechęć z ich strony wobec idei przystąpienia Unii do IMO.

Doskonałą ilustrację procesu wzmacniania roli Unii Europejskiej wobec IMO stanowi polityka bezpieczeństwa morskiego. Do czasu zajścia katastrof morskich takich jak *Erika* czy *Prestige*, polityka Unii Europejskiej skupiona była raczej na współpracy z organizacjami regionalnymi (takimi jak HELCOM<sup>42</sup>) w zakresie ochrony środowiska morskiego. Jednak to właśnie wspomniane katastrofy morskie stały się bezpośrednim bodźcem do podjęcia intensywnej współpracy z IMO. Co więcej, wydaje się, że polityka bezpieczeństwa ukazała także siłę Unii wobec IMO. Po raz pierwszy bowiem Unia stała się samodzielnym graczem, którego regulacje (trzy pakiety bezpieczeństwa) stworzyły spójny i bardzo ambitny system wysokich standardów bezpieczeństwa na morzu. Przez ich wdrożenie Unia unaoczniała, że jest w stanie zareagować szybciej i skuteczniej niż IMO. Obie te katastrofy przyczyniły się także do wzmocnienia roli Unii wobec państw członkowskich poprzez opracowanie przywoływanego już wyżej porozumienia *Procedural Framework*. Reprezentacja Unii przy IMO została także wzmocniona instytucjonalnie poprzez powołanie Międzynarodowej Agencji Bezpieczeństwa na Morzu, która wchodzi w skład delegacji UE przy IMO<sup>43</sup>.

Ewolucja kompetencji Unii Europejskiej w zakresie bezpieczeństwa morskiego wydaje się procesem *in statu nascendi*. Wiele wskazuje jednak na to, że proces ten będzie się intensyfikował, a zakres kompetencji Unii w zakresie polityki morskiej będzie rozszerzany. Zauważalne jest także mniejsze zainteresowanie ze strony UE współpracą regionalną w ramach HELCOM<sup>44</sup> na rzecz intensyfikacji współpracy z IMO. Proces ten może zostać wzmocniony poprzez uzyskanie przez UE statusu członka IMO. W okresie opracowywania i wdrażania pakietu bezpieczeństwa *Erika I* i niedługo przed katastrofą tankowca *Prestige*, która mia-

<sup>42</sup> Komisja Ochrony Środowiska Morskiego Bałtyku.

<sup>43</sup> W przeszłości podejmowane były na poziomie Wspólnoty także inne próby sformalizowania procesu koordynacji stanowisk państw członkowskich w sprawach morskich na arenie międzynarodowej. Zob. np. Decyzja Rady 77/587 z dnia 13 września 1977 r. ustalająca procedurę konsultacji w stosunkach między państwami członkowskimi, a państwami trzecimi w sprawach żegluga morskiej oraz działań dotyczących takich spraw w organizacjach międzynarodowych. Kolejna taka próba podjęta została przez Komisję w 1996 r. Komisja zaproponowała, aby do prowadzenia negocjacji w zakresie żegluga lub transportu morskiego z innymi państwami lub organizacjami międzynarodowymi, państwa członkowskie musiały uzyskać uprzednie upoważnienie ze strony Komisji. Zob. *Proposal for a Council decision setting up a consultation procedure on relations between member states and third countries in shipping matters and on action relating to such matters in international organizations and an authorization procedure for agreements concerning maritime transport*, COM/1996/707/2 1997/0012/COD. Ostatecznie jednak w 2001 r., Komisja wycofała projekt wspomnianej decyzji. Zob. Komunikat Komisji, Bruksela, 21 grudnia 2001, COM(2001)763.

<sup>44</sup> Zob. P. K. Mukherjee, A. Basu Bal, *The Status of International and Regional Conventions relating to Ship Source Marine Pollution in States in the Baltic Region*, 2011.

ła miejsce w listopadzie 2002 r., Unia mając świadomość, że przyjęcie regulacji z zakresu bezpieczeństwa morskiego oznacza ogromny wzrost zaangażowania w politykę morską, uznała, że dotychczasowa jej rola w IMO nie jest adekwatna do podejmowanych dla bezpieczeństwa morskiego wysiłków i zdecydowała o rozpoczęciu negocjacji mających na celu uzyskanie pełnego członkostwa w IMO<sup>45</sup>. Dopóki Unia nie jest członkiem IMO, dopóty musi zabierać głos na jej forum „ustami państw członkowskich”. Innymi słowy, do prowadzenia skutecznej polityki na forum IMO Unia musi pozwolić państwom na prowadzenie aktywnych działań w komitetach IMO. W efekcie rozpoczęto prace nad wzmocnieniem procesu koordynacji stanowisk państw członkowskich<sup>46</sup> i umożliwiono Komisji udział w pracach IMO poprzez ustanowienie stałego przedstawicielstwa przy IMO<sup>47</sup>. Gdyby Unia „mówiła” (i głosowała) jednym głosem, także w imieniu państw członkowskich będących członkami IMO, także dla samego IMO byłoby to z pewnością znacznym ułatwieniem. Typowym sposobem przyjmowania konwencji w IMO jest konsensus, który trudniej jest osiągnąć wtedy, gdy wiele państw mówi różnymi głosami, broniąc swoich partykularnych interesów.

Jednak nie należy zapominać, że brak podmiotowości prawnomiedzynarodowej Unii przed wejściem w życie traktatu lizbońskiego, nie stanowił jedynej przeszkody w przystąpieniu UE do IMO. Konwencja o IMO<sup>48</sup> w art. 4 przewiduje bowiem, że członkami IMO mogą zostać państwa. Oznacza to, że przystąpienie Unii do IMO byłoby możliwe dopiero po wprowadzeniu poprawek do konwencji. Zapis taki mógłby być wzorowany na postanowieniach konwencji ONZ o prawie morza (dalej UNCLOS)<sup>49</sup>, którą Wspólnota Europejska podpisała w 1984 r., choć związała się nią dopiero w 1998 r.<sup>50</sup> Przewiduje ona bowiem, że przystąpić do niej mogą nie tylko państwa, ale także organizacje międzynarodowe będące międzyrządowymi organizacjami utworzonymi przez państwa i którym państwa

<sup>45</sup> Zalecenie Komisji dla Rady dotyczące upoważnienia Komisji do otwarcia i prowadzenia negocjacji z Międzynarodową Organizacją Morską w celu przystąpienia do niej przez Wspólnotę Europejską. Bruksela, 9 kwietnia 2002, SEC(2002)381. Na mocy wspomnianego dokumentu Komisja miała zostać upoważniona przez Radę do otwarcia i prowadzenia negocjacji w zakresie przystąpienia do IMO. Ten sam dokument dotyczył także analogicznego procesu przystąpienia do Międzynarodowej Organizacji Lotnictwa Cywilnego (ICAO).

<sup>46</sup> W postaci wspomnianego wyżej *Procedural Framework*.

<sup>47</sup> Komisja Europejska posiada taki status na mocy Porozumienia z 1974 r. – *Agreement of Mutual Co-operation concluded between the Commission and the IMO Secretary-General*.

<sup>48</sup> Konwencja o Międzynarodowej Organizacji Morskiej, Dz. U. z 1961 r. Nr 14, poz. 74.

<sup>49</sup> Konwencja o prawie morza (dalej: UNCLOS), przyjęta 10 grudnia 1982 r. w Montego Bay na Jamajce, weszła w życie 16 listopada 1994 r. Polska jest jej stroną od 1998 r. Dz. U. z 2002 r. Nr 59, poz. 543.

<sup>50</sup> Decyzja Rady nr 98/392 z 23 kwietnia 1998 r., Dz. Urz. 1998, L 179, s. 1. Tak długi okres między podpisaniem a związaniem się przez Wspólnotę konwencją wynikał z faktu, że na mocy subordynacyjnej stanowiącej część Załącznika IX do Konwencji, Wspólnota mogła związać się konwencją dopiero gdy uczyni to większość jej członków. Bardzo rzetelna analiza procesu przystąpienia do UNCLOS znajduje się w pracy C. Mika, *Konwencja o prawie morza z 1982 r. w prawie Unii Europejskiej*, [w:] C. Mik, K. Marciniak, *Konwencja o prawie morza z 1982 r. W piętnastą rocznicę wejścia w życie*. Toruń 2009.

członkowskie przekazały kompetencje w dziedzinach uregulowanych przez UNCLOS łącznie z kompetencją do zawierania umów odnoszących się do tych spraw<sup>51</sup>. Wprowadzenie analogicznego zapisu do konwencji IMO jest możliwe, jednak wymagałoby przeprowadzenia procesu głosowania w Zgromadzeniu, które jest najwyższym organem IMO. Obecnie składa się ono z 170 członków, co oznacza, że aby uzyskać wymaganą dla zmiany większość (dwie trzecie głosów), Unia musiałaby przekonać do niej 114 państw. Nie byłby to proces łatwy.

Ponadto, nie należy zapominać, że nawet po wprowadzeniu podobnego zapisu do konwencji IMO, wciąż pozostałby problem kompetencji UE do podejmowania działań w IMO. Dotyczy on bowiem sytuacji, w których „państwa członkowskie przekazały organizacji kompetencje w regulowanych dziedzinach”. Konwencja o IMO zawiera regulacje dotyczące materii, w odniesieniu do której Unia posiada, co najwyżej, kompetencje dzielone z państwami członkowskimi, a nie wyłączne. Transport, co potwierdzają postanowienia traktatu lizbońskiego<sup>52</sup>, należy właśnie do kategorii kompetencji dzielonych<sup>53</sup>. Mimo zapisów traktatu lizbońskiego trudno jednak o jednoznaczne przyporządkowanie danej materii do kompetencji dzielonych. W odniesieniu do kwestii morskich wynika to z dwóch przesłanek. Po pierwsze, kompetencje dzielone dotyczące transportu, bezpieczeństwa i ochrony środowiska morskiego, na mocy deklaracji w sprawie podziału kompetencji między Wspólnotę a państwa członkowskie dołączonej do UNCLOS, nie stanowią katalogu zamkniętego. To znaczy kompetencja może mieć charakter wyłączny w sytuacji gdy UNCLOS lub przepisy wykonawcze dotyczą wspólnej regulacji ustanowionych przez UE, chyba że regulacje unijne ustalają wyłącznie standardy minimalne. Wskazówką dla oceny kompetencji ma być lista aktów prawa UE dotyczących wspomnianej materii, dołączona do deklaracji. Jednak w deklaracji zaznaczono także, że finalna ocena kompetencji zależy od rodzaju aktu prawnego i zakresu jego regulacji. Po drugie, należy raz jeszcze przytoczyć bogate orzecznictwo Trybunału dotyczące rozszerzania kompetencji zewnętrznych UE, zgodnie z zasadą *in foro interno, in foro externo*<sup>54</sup>.

<sup>51</sup> Zob. art. 305 ust. lit f oraz art. 1 aneksu IX UNCLOS.

<sup>52</sup> Art. 4 TFUE, Dz. Urz. 2007, C 306, s. 1 – 271.

<sup>53</sup> Potwierdzają to zapisy deklaracji w sprawie rozgraniczenia kompetencji Wspólnot i państw członkowskich złożonej zgodnie z art. 305 ust. 1 lit f) w związku z załącznikiem IX UNCLOS. Zgodnie z omawianą deklaracją, do kompetencji wyłącznych Wspólnoty należą: 1) zachowanie i zarządzanie zasobami rybnymi (także na morzu otwartym), z zastrzeżeniem zachowania kompetencji państw członkowskich co do wykonywania jurysdykcji wobec statków, przyznawania bandery i rejestrowania statków, a także stosowania sankcji karnych i administracyjnych, które powinny być wykonywane zgodnie z prawem UE; 2) polityka handlowa i celna. Do kompetencji dzielonych należą natomiast: 1) rybołówstwo w zakresie badań i rozwoju technologicznego, współpracy na rzecz tego rozwoju; 2) transport morski, bezpieczeństwo żeglugi i zapobieganie zanieczyszczeniu mórz oraz 3) badania naukowe morza, rozwój i transfer technologii. Zasadniczo podział ten zgodny jest z podziałem kompetencyjnym, który po raz pierwszy normą traktatową wprowadził traktat lizboński (art. 3 i 4 TFUE).

<sup>54</sup> Sprawa ERTA, sprawy połączone 3, 4, 6/76 Kramer, Zb. Orz. 1976, s. 1279 i opinia 1/76, Zb. Orz. 1977, s. 741.

Unia nie jest także stroną większości konwencji IMO, nawet tych – wydawałoby się – najbardziej istotnych, takich jak Międzynarodowa konwencja o zapobieganiu zanieczyszczaniu morza przez statki (dalej: MARPOL)<sup>55</sup> czy Konwencja SOLAS. Unia co prawda przyjęła liczne akty prawne wprowadzające do prawa UE standardy międzynarodowe, często także podnosząc ich poziom, oraz zachęca państwa członkowskie do ratyfikacji konwencji IMO, jednak sama nie jest ich stroną. Nie wydaje się to jednak, w świetle powyższego wyводу, przeszkodą do przyjmowania i efektywnego wdrażania w porządkach prawnych państw członkowskich, systemowej, kompleksowej regulacji dotyczącej bezpieczeństwa morskiego. Praktyka przyjmowania serii dyrektyw i rozporządzeń w celu efektywnego i jednolitego stosowania konwencji IMO wydaje się stanowić przejaw chęci współpracy z IMO. Praktyka taka nie wynika bowiem z żadnych zobowiązań Unii wobec IMO. Jest to zatem, jak dotąd, wybór realizacji określonej polityki. Warto przypomnieć, że konsensus, jaki osiągnięty został przez IMO w prawie międzynarodowym, stanowił doskonałą bazę dla Unii do objęcia mórz europejskich mandatem zintegrowanej polityki morskiej. Przeszkodą dla realizacji tej polityki nie są państwa członkowskie, bowiem pozycja Unii wobec państw w zakresie polityki morskiej stała się w ciągu ostatnich dwóch dekad niezwykle silna. Możliwości samodzielnego działania państw na forum IMO zostały drastycznie ograniczone, co znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału przywołującym zasadę lojalnej współpracy i nieco marginalizującym zasadę subsydiarności, mającą zastosowanie do kompetencji dzielonych. Nadanie Unii podmiotowości prawnomiędzynarodowej w traktacie lizbońskim, właściwie nic w tym zakresie nie zmieniło.

**Justyna Nawrot**

## **ONE FOR ALL AND ALL FOR ONE. THE EUROPEAN UNION AND IMO**

The article is devoted to the analysis of interdependencies of the maritime legislation of the European Union and the International Maritime Organization (IMO). It is also an attempt to answer the question whether this cooperation should be formalized. The European Union, although not a member of the International Maritime Organization, takes an active part in the work of the IMO. For many years, the Union was not interested in the formalization of the cooperation with IMO, relying in this regard on the membership of the Member States. The changes introduced by the Treaty of Lisbon, which provided EU with an international legal subjectivity, allow the EU accession to that organization. However, the Convention on the International Maritime Organization in its current contents makes the Union's accession to the IMO impossible. Eventual membership would require

<sup>55</sup> Dz. U. z 1987 r. Nr 17, poz. 101 i 102.

---

a change of the Convention provisions. The Author has also doubts if the full membership of the European Union in the IMO would strengthen its position before the Member States and allow to centralize maritime policy within the EU. In the light of reducing the competence of the Member States in the field of maritime policy and increasing the European Commission's activity in the IMO, this process seems to take place now.