



**Justyna Nawrot**

*Uniwersytet Gdański*

## **MIĘDZY SCYLLĄ A CHARYBDĄ. SYTUACJA STATKU PAŃSTWA UNII EUROPEJSKIEJ**

Dostęp do morza oraz jego zasobów stanowił zawsze element wzbogacający kraje nadmorskie. Aby jednak morze mogło odgrywać znaczącą rolę w rozwoju państwa i stać się jego źródłem, potrzebne są świadome, wszechstronne, skorelowane działania organów władzy, mające na celu prawidłowe wykorzystanie możliwości gospodarczych, politycznych, cywilizacyjnych i innych, wynikających z właściwie zorganizowanego obcowania człowieka z morzem. Działania takie są przedmiotem polityki morskiej. Kreowanie jej było przez stulecia zadaniem władzy państwowej<sup>1</sup>. Mimo dostrzegania, iż problemy związane z żeglugą, z natury rzeczy wykraczają poza terytorium jednego państwa, polityka morska pozostawała przez wieki polityką narodową. Głównym jej celem nie była ochrona wspólnego dobra, jakim są oceany. Stanowiła ona raczej narzędzie budowy przewagi państwa nad innymi krajami, głównie poprzez wspieranie rozwoju i potęgi własnej floty w oparciu o instrumenty polityki fiskalnej oraz protekcjonizm narodowy.

Wiek XX zmienił w sposób znaczący treść, cele oraz decydentów polityki morskiej. Wpływ na to miało kilka czynników. Po pierwsze, redefinicji wymagało podstawowe założenie grocjuszowskiej teorii wolności mórz. Grocjusz założył bowiem, iż „tak wielkie są rozmiary morza, że wystarczy go wszystkim do wszelkiego rodzaju pożytków – do czerpania wody, do rybołówstwa, do żeglugi” oraz że „wszystkie rzeczy, które natura w ten sposób urządziła, iż pomimo używania ich przez jednego używającego wystarczy ich na wspólny użytek wszystkich pozostałych, zatrzymują swój stan, w jakim znajdowały się w okresie, kiedy stworzyła je natura”<sup>2</sup>. Słowa Grocjusza, ni mniej ni więcej, rozumieć należy jako wskazówkę, iż zasoby mórz są niewyczerpywalne przez jedno państwo, zatem,

<sup>1</sup> W średniowieczu, z racji struktury państw, często była ona efektem działania lokalnych władz miast portowych.

<sup>2</sup> H. Grotius, *Wolność mórz czyli dysertacja o prawie, jakie przysługuje Holendrom do handlu z Indiami, w przekładzie R. Bierzanka*, Warszawa, 1955 *passim*.

zgodnie z zasadą sprawiedliwości, należy nimi obdzielić wszystkie państwa<sup>3</sup>. W XX w. okazało się jednak, że człowiek jest w stanie wyczerpać lub zniszczyć zasoby morza. Postęp technologiczny, który dokonał się w ostatnim stuleciu, pozwala na eksploatację mórz i oceanów w stopniu uniemożliwiającym ich regenerację. Po drugie, niezależnie od zakresu eksploataowania zasobów morskich, także zagrożenia wynikające z możliwości zanieczyszczenia mórz i oceanów w wyniku działalności człowieka zyskały inny charakter. Zatonięcie statku z ładunkiem przypraw, tkanin czy nawet broni, w czasach gdy siłą napędową dla żeglugi był wiatr a budulcem drewno, było dramatem ludzkim, mogło oznaczać upadek dla armatora, ale nie powodowało katastrofy ekologicznej. Rozwój technologiczny charakterystyczny dla XIX w.<sup>4</sup> spowodował ogromny skok cywilizacyjny w żegludze. Naturalną konsekwencją zmian było znaczące zwiększenie tonażu światowej floty handlowej, szybkości statku, rodzajów przewożonych ładunków. W XX w. zaczęły powstawać statki o konkretnym przeznaczeniu przewozowym, wyspecjalizowane już na etapie konstrukcji do przewozu szczególnego typu ładunków, często niebezpiecznych. Katastrofa tankowca nie jest tylko dramatem ludzkim czy stratą armatora. Oznaczać może katastrofę ekologiczną, której skutki obejmą znaczącą część globu. Wspomniane zmiany wymusiły odmienne od partykularnego, bardziej zharmonizowane w skali globalnej, mechanizmy działania państw morskich.

Wspomnieć należy, że prawo morskie poszczególnych państw zawsze charakteryzowało się pewnym stopniem podobieństwa wynikającego z identycznych dla wszystkich zagrożeń morza jako żywiołu. Instytucje związane z ustaleniem zasad rozłożenia ryzyka podróży morskiej, jak np. rodyjskie prawo zrztu, pokryciem kosztów budowy statku, jak bodmeria czy szczególne formy organizacyjno-prawne prowadzenia działalności na morzu, były wspólne dla wielu podmiotów pochodzących z różnych państw. Były to jednak instytucje prawa prywatnego.

W XX w. zmieniła się wielkość flot poszczególnych państw i procentowy udział tonażu flot handlowych. Istniejąca wcześniej znacząca przewaga Wielkiej Brytanii nad wszystkimi pozostałymi banderami świata stopniała na rzecz wielu innych państw, ulegając rozdrobnieniu. W żegludze wielkość floty przekłada się na rozpowszechnianie prawa morskiego danego państwa. Tym samym w czasie kilkuwiekowej dominacji floty brytyjskiej i angielskiego prawa morskiego oraz przyjęte w jego ramach rozwiązania stały się powszechnie stosowane w skali glo-

<sup>3</sup> Symbolicznym wyrazem wagi współpracy międzynarodowej w sprawach dotyczących mórz i oceanów jest uznawanie za ojca prawa międzynarodowego publicznego Hugo Grocjusza, twórcy kluczowej dla prawa morza zasady wolności mórz.

<sup>4</sup> Jeszcze pod koniec XIX w. żaglowce stanowiły ponad 90% wszystkich statków handlowych pływających po morzach. Początek wieku XX oznaczał budowę przewagi floty parowców nad żaglowcami. Natomiast od 1955 r. żadne oficjalne statystyki morskich statków handlowych nie podają statków żaglowych. Przyjąć można, że ich liczba nie sięga obecnie nawet ułamka procentu. Dane podane przez: S. Matysik, *Podręcznik prawa morskiego*, Warszawa 1963, s. 20, 21.

balnej<sup>5</sup>. Wraz jednak z rozdrobnieniem floty światowej, siła brytyjskiego prawa morskiego uległa osłabieniu<sup>6</sup>. Istnienie wielu państw o silnych flotach zaburzyło zatem swoistą harmonizację prawa morskiego wynikającą z orzecznictwa i prawodawstwa brytyjskiego, na rzecz którego zawierano w umowach związanych z żeglugą zapisy dotyczące brytyjskiej jurysdykcji lub klauzule stanowiące kopię przyjętych w tymże systemie prawnym rozwiązań.

Wszystkie te czynniki obnażyły nagłą konieczność ujednoczenia prawa morskiego poszczególnych państw, co w handlu morskim przekłada się w sposób oczywisty na korzyści płynące z przyjęcia wspólnych zasad w międzynarodowym obrocie morskim. Poza pracami dotyczącymi ujednoczenia stosunków prywatnoprawnych, także proces zbliżania regulacji publicznoprawnych uznać należy za czynnik ułatwiający żeglugę handlową. Najważniejsze ze wspomnianych kwestii dotyczą standardów bezpieczeństwa morskiego, które w zamyśle minimalizować mają ryzyko wystąpienia wypadków na morzu, ułatwienia obrotu handlowego, a zatem uregulowania kwestii celnych, kontroli portowej i granicznej, przepisów imigracyjnych, wymogów administracyjnych, kwalifikacji marynarzy i zasad pracy na morzu.

W efekcie u schyłku XIX w. pojawiła się koncepcja powołania międzyrządowej organizacji zajmującej się sprawami żeglugi. Temat ten był przedmiotem obrad w 1889 r. podczas Międzynarodowej Konferencji Morskiej w Waszyngtonie. Nie było wówczas jeszcze ani możliwości prawnych, ani woli politycznej do przeprowadzenia takich działań. Powstała natomiast międzynarodowa organizacja pozarządowa zajmująca się sprawami żeglugi – Międzynarodowy Komitet Morski (*Comitee Maritime International* – CMI), który rozpoczął swoją działalność w 1897 r. Organizacja ta do dnia dzisiejszego działa niezwykle prężnie, zrzeszając krajowe stowarzyszenia prawa morskiego. CMI opracowało wiele projektów konwencji międzynarodowych<sup>7</sup>.

Zanim jednak organizacja międzyrządowa zajmująca się sprawami morskimi została ustanowiona, kwestie publicznoprawne związane z żeglugą stały się przedmiotem regulacji międzynarodowej<sup>8</sup>. Bezpośrednim bodźcem do przeniesienia prac legislacyjnych związanych ze standardami bezpieczeństwa morskiego z poziomu ustawodawstwa wewnętrznego na forum międzynarodowe była

<sup>5</sup> Globalny zasięg morskiego prawa anglosaskiego wzmocniło przyjęcie go przez Stany Zjednoczone, zanim uniezależniły się one od Anglii.

<sup>6</sup> Na początku XX w. flota brytyjska stanowiła około połowy światowego tonażu, a obecnie stanowi zaledwie jego kilkanaście procent. W XX w. silne floty posiadały m.in. Szwecja, Stany Zjednoczone, Norwegia, Liberia, Związek Radziecki, a potem Rosja, Niemcy, Panama, Japonia, Francja, Holandia, Argentyna, Brazylia.

<sup>7</sup> Jego znaczenie zmalało jednak w drugiej połowie XX w. na rzecz legislacji morskiej organizacji międzyrządowej, jaką jest Międzynarodowa Organizacja Morska.

<sup>8</sup> W doktrynie organizacja międzynarodowa definiowana jest jako zrzeczenie państw albo innych osób prawnych lub fizycznych pochodzących z różnych krajów, powołane do życia dla realizowania celów statutowych. Zob. np. R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1998, s. 291 i n.

katastrofa „Titanica” w 1912 r. Pierwsze trzy konwencje dotyczące bezpieczeństwa morskiego (SOLAS I, II i III) zostały otwarte do podpisu w Wielkiej Brytanii, tradycyjnie silnym państwie morskim.

Zinstytucjonalizowanie form współpracy morskiej państw zostało przyspieszone w efekcie wspólnych działań wojennych prowadzonych w koalicji państw alianckich w czasie drugiej wojny światowej. Działania wówczas podejmowane wymusiły nasilenie form współdziałania w zakresie spraw morskich, co było niezbędne dla koordynacji dostaw żywności i wsparcia drogą morską. Po zakończeniu wojny współpraca owa, podlegająca wcześniej władzom wojskowym i stworzona na potrzeby wojny, została utrzymana, choć zmodyfikowana. Państwa alianckie powołały *United Maritime Authority*, organ stanowiący forum międzynarodowej współpracy w zakresie spraw morskich, wyłączony spod władzy wojskowej i stanowiący mechanizm koordynacji transportów w ramach UNNRA i innych przewozów humanitarnych<sup>9</sup>. *United Maritime Authority* można uznać za pierwszą w sprawach morskich zinstytucjonalizowaną formę współpracy międzyrządowej w XX wieku. W 1946 r. jako sukcesor *United Maritime Authority* powstała *United Consultative Maritime Council*. Instytucje te także zajmowały się koordynacją współpracy państw (w tym w znaczącej części Stanów Zjednoczonych i Kanady) w zakresie dostaw żywności i pomocy w okresie powojennym. Utworzenie ONZ pozwoliło na przeformułowanie jej działalności i utworzenie nowej agencji w ramach ONZ zajmującej się sprawami morza. Podczas spotkania państw na konferencji międzynarodowej w Stanach Zjednoczonych zorganizowanych w dniach 24–30 czerwca 1946 r.,<sup>10</sup> na które to spotkanie państw zaproszeni zostali także przedstawiciele *United Consultative Maritime Council*, podjęta została decyzja o utworzeniu stałej organizacji międzynarodowej zajmującej się sprawami żeglugi i morza. W efekcie tej decyzji, ustanowiono w 1947 r. *Provisional Maritime Consultative Council*. Była ona organem o charakterze czasowym, mającym działać jako agencja zapewniająca współpracę międzyrządową do czasu powołania właściwej organizacji. Zadania wspomnianej Rady określono bardzo ambitnie. Miała ona bowiem doprowadzić do zmniejszenia lub zniesienia nadmiernych obostrzeń i przeszkód w handlu morskim oraz do stosowania najlepszych dostępnych praktyk w zakresie bezpieczeństwa morskiego. Jej zadania obejmowały ponadto doradzanie państwom, ONZ, opracowywanie propozycji standardów technicznych istotnych dla bezpieczeństwa żeglugi.

Projekt porozumienia ustanawiającego IMCO został opracowany na forum *United Consultative Maritime Council* i przedstawiony przez państwa członkow-

<sup>9</sup> Szerzej zob. K.R. Simmonds, *International Maritime Organisation*, [w:] R. Bernhard (red.) *Encyclopedia of Public International Law*, Amsterdam 1983, s. 104 i n.; *United Maritime Consultative Council*, [w] *International Organization*, t. 1, wyd. 1, „Cambridge Journal”, 1947, s. 150–152.

<sup>10</sup> W obradach brali udział przedstawiciele następujących państw: Australii, Brazylii, Belgii, Chile, Danii, Francji, Grecji, Holandii, Indii, Kanady, Nowej Zelandii, Norwegii, Polski, Szwecji, Stanów Zjednoczonych, Republiki Południowej Afryki. Jugosławia miała status obserwatora.

skie do oceny Radzie Społeczno-Ekonomicznej ONZ<sup>11</sup>. W ten sposób narodziła się Międzypaństwowa Morska Organizacja Doradcza (IMCO)<sup>12</sup>, której nazwę zmieniono następnie na funkcjonującą do dnia dzisiejszego, Międzynarodową Organizację Morską (*International Maritime Organisation* – IMO)<sup>13</sup>.

Zgodnie z postanowieniami konwencji powołującej IMO do życia, jej podstawowymi celami jest zapewnienie forum płynnej i efektywnej współpracy państw oraz opracowanie i dostarczenie instrumentów w zakresie technicznych wymogów regulowanej materii. Jej zadaniem było także wzmacnianie i wdrażanie najlepszych praktyk i najwyższych standardów w żegludze. Pierwszym celem IMCO było opracowanie nowego tekstu konwencji SOLAS, które to prace w 1960 r. zostały zakończone.

Bezpieczeństwo morskie stanowiło zatem od początku istnienia IMO podstawową materię jej działań. Zmieniający się jednak model transportu drogą morską, postępująca specjalizacja statków oraz rosnące natężenie ruchu statków powodowało zagrożenia już nie tylko dla człowieka czy statku, ale także dla samego morza. Fakt ten został doskonale unaoczniony w 1967 r., gdy katastrofa zbiornikowca „Torrey Canyon” u wybrzeży Kornwalii obnażyła negatywne dla środowiska morskiego strony postępu technologicznego w żegludze. W ciągu kilku następnych lat IMO pracowała nad wprowadzeniem nowych regulacji dotyczących ochrony środowiska morskiego, czego efektem było przyjęcie międzynarodowej konwencji o zapobieganiu zanieczyszczeniu morza przez statki (MARPOL) w 1973 r.<sup>14</sup>, podstawowej konwencji dotyczącej ochrony środowiska morskiego.

<sup>11</sup> Stało się to 30 października 1946 r. podczas drugiej sesji *United Consultative Maritime Council*.

<sup>12</sup> IMCO została powołana do życia na mocy Konwencji o Międzypaństwowej Morskiej Organizacji Doradczej podpisanej w Genewie dnia 6 marca 1948 r. Polska ratyfikowała wspomnianą konwencję (Dz. U. 1961 r. Nr 14, poz. 74 i 75).

<sup>13</sup> IMCO nie była jednak pierwszą organizacją morską, której celem działania było zwiększenie poziomu bezpieczeństwa morskiego. Wcześniej powołaną organizacją morską, która stawiała sobie za cel zminimalizowanie ryzyka wypadku morskiego była Międzynarodowa Komisja ds. Latarni Przyłądka Spartel, ustanowiona na mocy Międzynarodowej Konwencji dotyczącej Latarni na Przyłądku Spartel, podpisanej w Tangierze 31 maja 1865 r. Podstawowym zadaniem Komisji było zarządzanie i zapewnienie neutralności latarni morskiej na przyłądku Spartel, u wybrzeży Maroka. Bezpieczeństwu morskiemu służyć miała także ustanowiona podczas międzypaństwowej konferencji w Londynie, która miała miejsce w 1919 r., Międzynarodowa Organizacja Hydrograficzna. Rozpoczęła ona działalność w 1921 r. jako pozarządowa organizacja o charakterze konsultacyjnym. Jej powstanie poprzedzały liczne konferencje hydrograficzne, które zwoływano już od lat 90. XIX w. Organizacja działała nieprzerwanie od czasu jej powołania, z krótką przerwą w czasie drugiej wojny światowej, kiedy to zawieszono jej działalność. Nie ma ona żadnych uprawnień w stosunku do służb hydrograficznych państw stron konwencji, jej zadaniem jest raczej koordynacja pracy służb hydrograficznych państw w celu zwiększenia bezpieczeństwa nawigacyjnego na morzach i oceanach. Na początku XX w. zaczęły także powstawać liczne morskie organizacje międzynarodowe o charakterze pozarządowym. Ich celem była konsolidacja różnych branż morskich. Szczegółowe cele ich działań są bardzo zróżnicowane. Najczęściej na ich forach podejmowane są wysiłki do wypracowania wspólnego stanowiska w sprawach dla nich istotnych i jego promocji na forum międzynarodowym.

<sup>14</sup> Międzynarodowa konwencja o zapobieganiu zanieczyszczeniu morza przez statki, Londyn, 2 listopada 1973 r. (Dz. U. z 1987 r. Nr 17, poz. 101 i 102).

Działalność IMO rozwija się ewolucyjnie, obejmując kolejne nowe aspekty żeglugi, których potrzeba regulacji wynika najczęściej z rozwoju technologicznego. Tak było np. z regulacją dotyczącą komunikacji poprzez łączność satelitarną<sup>15</sup>. Należy podkreślić jednak, że IMO reaguje także na zmiany wynikające z kwestii społecznych czy politycznych, czego przykładem jest opracowanie i wprowadzenie do żeglugi kodeksu ISPS<sup>16</sup>, instrumentu mającego przeciwdziałać terroryzmowi i piractwu na morzu. Nie zmienia to jednak faktu, iż podstawowym obszarem działania IMO jest zapewnienie bezpieczniejszej żeglugi i czystszych oceanów<sup>17</sup>. IMO odgrywa kluczową rolę we wprowadzeniu mechanizmów ułatwiających obrót morski, stanowi także forum osiągania kompromisu między wymogami państw portu, państw wybrzeża a państw bandery statków.

Najważniejsza konwencja morska, konstytucja mórz – Konwencja o prawie morza (UNCLOS<sup>18</sup>), nakładając na państwa-strony obowiązek współpracy, nakłada na nie obowiązek współpracy bezpośredniej lub poprzez „kompetentną organizację morską”. UNCLOS nie wskazuje IMO jako jedynej kompetentnej organizacji morskiej, jednak IMO skupiająca ponad 170 państw z dorobkiem ponad 60 konwencji wprowadzonych lub protokołów je nowelizujących<sup>19</sup> stanowi pierwsze forum owej współpracy. Wielość państw, jakie skupia IMO, pozwala także uznać ją za forum szukania kompromisu w skali globalnej pomiędzy państwami rozwiniętymi a rozwijającymi się<sup>20</sup>.

Wśród państw członkowskich pojawiały się głosy krytyczne<sup>21</sup> w zakresie szerokiego spectrum działania IMO. Większość państw uznała jednak, że IMO powinna zajmować się, poza kwestiami technicznymi i eksploatacji statku, także ułatwieniem w handlu drogą morską, a w efekcie katastrofy „Torrey Canyon”, także ochroną środowiska morskiego.

Zadaniem IMO jest także zapewnienie mechanizmów współpracy wymiany informacji między państwami będącymi jej członkami w zakresie norm i praktyk przez nie stosowanych w odniesieniu do wszelkiego rodzaju spraw technicznych żeglugi międzynarodowej<sup>22</sup>. IMO skupia obecnie 171 państw członkow-

<sup>15</sup> W 1988 r. rozpoczęto wdrażanie Światowego Systemu Łączności Alarmowej i Bezpieczeństwa (*Global Maritime Distress and Safety System – GMDSS*).

<sup>16</sup> Kodeks Ochrony Statków i Infrastruktury Portowej, stanowiący rozdział XI-2 konwencji SOLAS.

<sup>17</sup> Zapis ten znajduje się w haśle IMO.

<sup>18</sup> Dz. U. z 1998 r. Nr 98, poz. 609. Tekst opublikowano także w: Dz. U. z 2002 r. Nr 59, poz. 543.

<sup>19</sup> *Summary status of the conventions*, opracowany przez IMO w czerwcu 2015 r., <http://www.imo.org/en/About/Conventions/StatusOfConventions/Pages/Default.aspx>.

<sup>20</sup> Warto podkreślić, że liczne zapisy konwencji UNCLOS stanowią wyraz konieczności uwzględniania interesów państw biedniejszych.

<sup>21</sup> Np. państwa skandynawskie wielokrotnie na początku funkcjonowania IMO podnosiły, że powinna ona zajmować się wyłącznie kwestiami technicznymi i związanymi z eksploatacją statku. Kwestie finansowe i ekonomiczne powinny być rozważane na innych forach. Koncepcja skandynawska oparta była na schemacie funkcjonowania ICAO – Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego, utworzonej w 1944 r. na mocy konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym.

<sup>22</sup> Art. 1 lit a ww. konwencji. Obie powyższe zmiany zostały wprowadzone poprawkami do konwencji w latach 80. ubiegłego wieku.

skich i 3 stowarzyszone. Z racji globalnego zasięgu działania IMO jest uznawana w doktrynie za najwłaściwszą organizację dla regulacji spraw morskich. Także Unia Europejska uznaje jej właściwość we wspomnianym zakresie. Należy jednak wskazać, że UE nie jest członkiem IMO<sup>23</sup>. Co więcej, nie jest także stroną najważniejszych konwencji międzynarodowych powstałych pod auspicjami IMO, w tym kluczowej dla kwestii bezpieczeństwa morskiego konwencji SOLAS. Unia Europejska nie przystąpiła do konwencji SOLAS<sup>24</sup>, TONNAGE<sup>25</sup>, COLREG<sup>26</sup>, protokołu z 1978 r. zmieniającego Konwencję o zapobieganiu zanieczyszczeń morza przez statki (MARPOL 78) i LL.<sup>27</sup> Komisja Europejska ma natomiast status obserwatora przy IMO oraz stałe przy nim przedstawicielstwo funkcjonujące w oparciu o Porozumienie o wzajemnej współpracy zawarte między Komisją Europejską a Sekretariatem Generalnym IMO w 1974 r.

Czy zatem, biorąc pod uwagę liczne mechanizmy współpracy IMO i UE, Unia Europejska faktycznie potrzebuje samodzielnej polityki morskiej? W momencie tworzenia wspólnot europejskich po zakończeniu drugiej wojny światowej, polityka morska była zupełnie pominięta w traktatach założycielskich. Pojawiła się natomiast w unijnych regulacjach dotyczących polityki transportowej i regul konkurencji. W efekcie wyroku Trybunału z 1985 r.<sup>28</sup> stwierdzającego beczynność Rady w zakresie wprowadzenia wspólnej polityki transportowej, Rada przyjęła pierwsze akty prawne otwierające rynek transportu morskiego na konkurencję<sup>29</sup>. Rozszerzenie działań UE w sprawach morskich poza kwestie *stricto* gospodarcze nastąpiło dopiero w latach 90. XX w. w efekcie kilku katastrof morskich, które miały wówczas miejsce na wodach państw europejskich. Działania Komisji Europejskiej zmierzały wówczas do stworzenia unijnej polityki morskiej, która stała się faktem w 2007 r. wraz z przyjęciem programu zintegrowanej poli-

<sup>23</sup> Konwencja o IMO w art. 4 przewiduje, że członkami IMO mogą zostać państwa. Oznacza to, że przystąpienie Unii do IMO byłoby możliwe dopiero po wprowadzeniu poprawek do konwencji.

<sup>24</sup> Międzynarodowa konwencja o bezpieczeństwie życia na morzu, Londyn, 1 listopada 1974 (Dz. U. z 1984 r. Nr 61 poz. 318).

<sup>25</sup> Międzynarodowa konwencja o pomierzaniu pojemności statków z 1969 r. (Dz. U. z 1983 r. Nr 56, poz. 247).

<sup>26</sup> Konwencja w sprawie międzynarodowych przepisów o zapobieganiu zderzeniom na morzu, Londyn 21 października 1972 (Dz. U. z 1977 r. Nr 15, poz. 61).

<sup>27</sup> Unia Europejska przystąpiła natomiast do UNCLOS.

<sup>28</sup> Orzeczenie w sprawie 13/83, *Parlament v. Rada*, Zb. Orz. 1985, s. 1513. Orzeczenie dotyczyło uznania wniesionej przez Parlament skargi na beczynność Rady w zakresie wspólnej polityki morskiej.

<sup>29</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 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 364z 12.12.1992, s. 7).

tyki morskiej. Publicznoprawne regulacje morskie pojawiły się w polityce unijnej stosunkowo późno i w początkowej ich fazie wzmocnić miały wysiłki wspólnoty międzynarodowej (głównie IMO) w zakresie bezpieczeństwa morskiego i ochrony środowiska morskiego.

Zapewne jednym z czynników, które przesądziły o prowadzeniu samodzielnej polityki morskiej w UE był wzrost liczby państw członkowskich mających dostęp do morza. W chwili obecnej, po akcesji Chorwacji, UE zyskała ogromną linię brzegową, której długość przekracza 70 000 km wzdłuż czterech mórz i dwóch oceanów. Ponad 40% światowego tonażu podlega legislacji unijnej<sup>30</sup>. Blisko 90% handlu zagranicznego UE odbywa się drogą morską<sup>31</sup>. W państwach Unii Europejskiej funkcjonuje ponad 600 portów morskich, do których wchodzi rocznie tysiące statków, często z ładunkami paliwa i substancji niebezpiecznych. Tak duży ruch na morzach państw członkowskich wymaga skutecznych działań regulacyjnych. W tej sytuacji, rosnące zaangażowanie Unii Europejskiej w działania Międzynarodowej Organizacji Morskiej stanowiącej ważne forum morskie wydawało się naturalną konsekwencją konieczności ochrony interesów ekonomicznych i ekologicznych państw UE.

Poza znaczącym zwiększeniem linii brzegowej UE w wyniku akcesji nowych państw, drugim czynnikiem, który przesądził o tworzeniu przez UE samodzielnej polityki morskiej, był brak szybkiej reakcji IMO na serię wypadków morskich, które miały miejsce w latach 90. ubiegłego wieku u wybrzeży państw europejskich. Serię tę zapoczątkowała katastrofa tankowca *Erika*, mająca miejsce w 1999 r. u wybrzeży francuskiej Bretanii, która doprowadziła do zanieczyszczenia oceanu przez 30 tys. ton oleju napędowego.

Pierwsze dokumenty unijne nawiązujące do potrzeby stworzenia polityki morskiej UE nie zapowiadały wprowadzania przez Unię bardziej rygorystycznych od IMO standardów. W dokumentach z tamtego okresu odnaleźć można wyraźną deklarację chęci współpracy UE z IMO, a nie konkurowania z nią. Pierwsze działania Komisji zmierzały raczej do ujednolicenia poziomu wdrażania konwencji IMO w porządkach prawnych państw członkowskich<sup>32</sup>. Nie

<sup>30</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 stanowić miała 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>31</sup> Zrozumieć *Unię Europejską. Rybołówstwo i gospodarka morska. Zabezpieczyć przyszłość naszych mórz*. Opracowanie na zlecenie Komisji Europejskiej, [http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/pl/fisheries\\_pl.pdf](http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/pl/fisheries_pl.pdf).

<sup>32</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 dnia 5 kwietnia 1966 r.; Międzynarodową konwencję o bezpieczeństwie życia na morzu (dalej: konwencja SOLAS)



wynikała z nich wola Unii do tworzenia regionalnych regulacji, odbiegających od standardów globalnych. Działania Unii zmierzały jedynie do uzupełnienia działań IMO skutecznymi środkami kontroli wdrażania postanowień konwencji. Zatem, z założenia, nie miały one konurować z regulacjami IMO. Przeciwnie, ze strony Komisji Europejskiej wielokrotnie płynęły sygnały o chęci wzmocnienia współpracy z IMO<sup>33</sup>.

Wzrost aktywności legislacyjnej Unii w zakresie polityki morskiej stanowił wyraz rozczarowania działaniami podejmowanymi na forum IMO. Na początku lat 90. ubiegłego wieku, legislacja morska UE wyszła z ciasnych ram prawodawstwa *stricte* gospodarczego, regulując kwestie zapobiegania wypadkom morskim powodującym zanieczyszczenia morza. Stało się to jednak nie w opozycji do IMO, ale z powodu braku satysfakcjonującego poziomu weryfikacji wdrażania konwencji IMO przez tę organizację.

Mechanizmy opracowywania i wdrażania nowych regulacji w IMO są zdecydowanie dłuższe niż procedury prawodawcze w Unii. Dzieje się tak, mimo przyspieszenia wprowadzanie zmian do przyjętych już konwencji, w oparciu o procedurę tzw. milczącej zgody (*tacit acceptance*). Procedura ta zaczęła być stosowana przez państwa członkowskie IMO jako procedura zmian aneksów do obowiązujących konwencji pod koniec lat 70. ubiegłego wieku. W założeniu ma ona dotyczyć zmian o charakterze czysto technicznym i czynić regulacje IMO elastycznymi i adekwatnymi do rozwoju technologicznego w danym momencie. Procedura *tacit acceptance*, wyjaśniana w polskiej literaturze przedmiotu jako cicha lub milcząca zgoda, prowadzi do automatycznego wejścia w życie zmian zaproponowanych w ramach poszczególnych komitetów IMO opracowujących zmiany wedle klucza merytorycznego, po upływie wskazanego okresu, bez konieczności oczekiwania na zakończenie formalnego procesu ratyfikacji w państwach, jeśli nie zostaną one odrzucone (lub właściwsze byłoby słowo zanegowane) przez przynajmniej 1/3 państw-stron konwencji lub państwa, których floty reprezentują wspólnie przynajmniej połowę światowego tonażu brutto<sup>34</sup>. Zmiany do treści samych konwencji IMO nadal wymagają jednak ratyfikacji przez

---

(Dz. U. z 1984 r. Nr 61, poz. 318); Międzynarodową konwencję o wymaganiach w zakresie wykształcenia 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>33</sup> Zob. np. Komunikat z 2009 r. Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Strategiczne cele i zalecenia w zakresie polityki transportu morskiego UE do 2018 r.: „Komisja i państwa członkowskie powinny wspólnie dążyć do tego, aby przy wykorzystaniu instrumentów międzynarodowych uzgodnionych w ramach IMO było możliwe zrealizowanie wszystkich celów UE”. Bruksela, dnia 21 stycznia 2009 KOM(2009) 8 wersja ostateczna.

<sup>34</sup> Okresy których upływ powoduje skuteczne wejście w życie proponowanych zmian są różne dla poszczególnych konwencji. Średnio jednak upływają po 12–18 miesiącach od zaproponowania zmian przez IMO.

przynajmniej 2/3 państw-stron. Pojęcie milczącej zgody pochodzi właśnie z tego elementu omawianej procedury. Zatem państwo, które akceptuje zmiany, wprowadza właściwe zmiany do prawa wewnętrznego. Akceptacja ta natomiast nie wymaga podjęcia żadnych czynności „na zewnątrz”, wobec innego państwa lub organizacji międzynarodowej<sup>35</sup>. Ponadto IMO nie dysponuje tak skutecznymi instrumentami weryfikacji postępu we wdrażaniu konwencji przez państwa, jakimi dysponuje Komisja Europejska w stosunku do kontroli implementacji przez państwa członkowskie aktów prawa UE<sup>36</sup>.

W efekcie został przyjęty w ramach Unii pierwszy pakiet bezpieczeństwa tzw. Erika I, następnie w 2000 r. Erika II i w 2009 r. Erika III. Wspomniane pakiety składają się z kilkudziesięciu aktów prawnych, dyrektyw i rozporządzeń, w tym ustanawiających nową jednostkę unijną – Europejską Agencję ds. Bezpieczeństwa Morskiego (EMSA)<sup>37</sup>. Wejście w życie wspomnianych unormowań, kompleksowo regulujących kwestie bezpieczeństwa morskiego, rozpoczęło dyskusję o powstawaniu nowego regionalnego systemu bezpieczeństwa w UE<sup>38</sup>.

Regionalizacja, a w konsekwencji fragmentaryzacja regulacji z zakresu bezpieczeństwa morskiego, jest sprzeczna z logiką legislacji morskiej, z założenia międzynarodowej. System norm bezpieczeństwa morskiego, aby był skuteczny, musi mieć charakter globalny. Czy zatem tworzenie własnej polityki morskiej przez Unię można racjonalnie uzasadnić? Wydaje się, że przemawiają za tym względy podyktowane chęcią wyrównania standardów obowiązujących w państwach członkowskich UE w zakresie bezpieczeństwa lub ochrony środowiska morskiego. Działania te słusznie zmierzają do tego, aby państwa członkowskie stosowały wspomniane standardy zarówno wobec własnych flot, jak i wobec statków obcych bander, które zawijają do portów europejskich. Pozwala to właściwie chronić wybrzeża państw europejskich, ale jest także instrumentem wyrównującym poziom konkurencyjności portów państw europejskich. Statki zawijające do UE nie mają w tej sytuacji możliwości wyboru portów „bardziej tolerancyjnych” w zakresie kontroli. Regulacja taka zostanie zapewne przez zwolenników wolnego rynku uznana za zbyt ingerującą w rynek. Jednak trudno zaprzeczyć, że polityka taka stanowi logiczną konsekwencję wyborów gospodarczych Unii Europejskiej i przesłankę rynku wewnętrznego.

Wewnętrzna polityka morska Unii wydaje się zasadna także ze względu na korzyści, jakie wynikają z mówienia jednym głosem przez wszystkie państwa UE

<sup>35</sup> Procedura ta ma tyle samo zwolenników co przeciwników. Głównym argumentem zwolenników procedury *tacit acceptance* jest konieczność szybkiego reagowania legislacyjnego na nowe zjawiska czy problemy związane z eksploatacją mórz. Przeciwnicy podnoszą natomiast argument słabszej kontroli ze strony państw w zakresie zmian legislacyjnych i oddanie części władzy organizacji międzynarodowej.

<sup>36</sup> Zob. np. pkt 2 Komunikatu Komisji dotyczącego handlu olejami drogą morską (COM (2000)142).

<sup>37</sup> Rozporządzenie 1406/2002 z dnia 27 czerwca 2002 r. ustanawiające Europejską Agencję ds. Bezpieczeństwa Morskiego (Dz. Urz. L 208 z dnia 5 sierpnia 2002, s. 1).

<sup>38</sup> Zob. H. Ringbom, *The EU Maritime Safety Policy and International Law*, Leiden–Boston, 2008, et al.

na forum międzynarodowym. Wypracowanie i przedstawienie na forum IMO jednolitego stanowiska państw UE pozwala na wpływanie oraz wskazywanie kierunków prac IMO. Wewnętrzne procedury unijne ograniczające możliwości samodzielnego zajmowania stanowiska przez państwo w zakresie kompetencji dzielonych Unii, skutecznie zabezpieczają taką możliwość.

Zgodnie z licznymi deklaracjami znajdującymi się w dokumentach unijnych jest zauważalna chęć współpracy UE z IMO. Trzeba przyznać, że dorobek legislacyjny Unii w zakresie prawa morskiego (głównie jego publicznoprawnej części) jest zakorzeniony w regulacjach międzynarodowych. Zanim powstała europejska polityka morska, Wspólnota podejmowała działania zachęcające państwa członkowskie do przyjmowania morskich konwencji międzynarodowych, czyniąc to często środkami miękkimi, takimi jak np. zalecenia<sup>39</sup>. Unia transponowała także postanowienia międzynarodowe do prawa unijnego, nie pozostawiając tym samym państwom członkowskim możliwości uchylecia się od ich stosowania, co było możliwe na gruncie prawa międzynarodowego.

Podejścia do wdrażania międzynarodowych standardów bezpieczeństwa morskiego i ochrony środowiska morskiego, nie zmieniły się także w pierwszych latach tworzenia polityki morskiej, czyli od przyjęcia przez Komisję komunikatu dotyczącego wspólnej polityki dla bezpiecznych mórz<sup>40</sup> aż do katastrofy tankowca „Erika” w 1999 r. Statek ten był przed wypadkiem kontrolowany przez liczne organy inspekcyjne państwa bandery, państw portów, instytucje klasyfikacyjną i żadna z nich nie zakwestionowała jego stanu technicznego i zdatności do żeglugi.

Wypadek „Erika” stanowi punkt zwrotny w polityce morskiej Unii i od niego należy datować bardziej niezależne od regulacji IMO działania legislacyjne Unii. Od tego momentu przestają one jedynie skupiać się na ujednoczeniu reżimów prawa morskiego państw członkowskich i wypracowywaniu wspólnego kompromisu na forum międzynarodowym, a zaczynają wykraczać poza standardy wynikające z prawa międzynarodowego. Trzy morskie pakiety regulacyjne, które zostały przyjęte przez Unię po katastrofie „Erika”, mimo iż bazują na regulacjach międzynarodowych, zawierają liczne od nich odmienności, nakładając na państwa członkowskie wymogi bardziej restrykcyjne niż te wynikające z prawa międzynarodowego. Dzieje się to najczęściej poprzez nadanie regulacjom niewiążącym na gruncie prawa międzynarodowego (np. zaleceniom IMO) mocy wiążącej w aktach prawa UE. Jako przykład wymienić tu można choćby kodeks ISM, stanowiący załącznik do konwencji SOLAS. Część B kodeksu, zgodnie z regulacją IMO, nie ma mocy wiążącej. Unia Europejska natomiast, wydając rozporządzenie nr 754/2004 w sprawie podniesienia ochrony statków i obiektów portowych, inkorporowała do prawa UE treść kodeksu ISPS, modyfikując jed-

<sup>39</sup> Np. zalecenie Rady 79/114 dotyczące przyjęcia konwencji STCW (Dz. U. L 33 z dnia 8 lutego 1979 r.).

<sup>40</sup> A Common Policy for Safe Seas (Com (93) 66 final).

nocześnie zakres jego mocy obowiązującej poprzez wskazanie jako wiążących wielu postanowień części B kodeksu ISPS. Kolejnym przykładem jest rozporządzenie 2037/2000, które zawiera bardziej rygorystyczne normy niż będąca jego źródłem regulacja zawarta w prawidło 12 (2) załącznika VI konwencji MARPOL i prawidło II-2/3 (1). Przykładem nielicznych modyfikacji zapisów konwencyjnych z zakresu prawa prywatnego, a nie publicznego jest wdrożenie do prawa UE protokołu z 2002 r. do konwencji ateńskiej w rozporządzeniu nr 392/2009<sup>41</sup> w sprawie odpowiedzialności przewoźników pasażerskich na morskich drogach wodnych z tytułu wypadków. Kolejnym mechanizmem różnicującym sytuację podmiotów europejskich jest wdrożenie postanowień prawa międzynarodowego (najczęściej konwencji IMO lub zmian do nich) do prawa UE i nadanie im mocy wiążącej, zanim uzyskały taki status w prawie międzynarodowym<sup>42</sup>.

Kontynuowanie takich działań przez UE może w dłuższej perspektywie czasowej doprowadzić do powstania odmiennego, „udoskonalonego” w zestawieniu z międzynarodowym, unijnego systemu prawa morskiego. Źródła owego odmiennego systemu tkwią nie tylko w modyfikacji treści konwencji międzynarodowych w aktach prawa UE. Takich różnic wyrażonych w przepisach *explicite* jest bowiem niewiele, choć liczba ich rośnie. Różnice narastać będą także z powodu samej specyfiki systemu prawa UE jako systemu ponadnarodowego. Pierwsza ważna przesłanka narastających odmienności wiąże się z koniecznością uwzględnienia wartości i norm systemu prawnego Unii Europejskiej w procesie wykładni owych standardów. Druga z odmiennych mechanizmów kontrolnych stosowanych wobec państw członkowskich na mocy prawa UE, a trzecia z odmiennych podstaw ich obowiązywania.

Transponowane do prawa Unii Europejskiej standardy międzynarodowe będą interpretowane w szczególności, w porównaniu z międzynarodowym, reżimie prawnym. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie raz już, stosując wykładnię celowościową, dokonał kreatywnej interpretacji przepisów prawa unijnego. Z dotychczasowego dorobku Trybunału wynika, że w odniesieniu do aktów prawnych stanowiących transpozycję konwencji czy umów, których stroną nie jest sama Unia, Trybunał nie zawsze stosuje wykładnię zgodną z prawem międzynarodowym. Także Komisja Europejska niejednokrotnie dokonywała wykładni pewnych pojęć, co więcej dokonując także na przestrzeni lat modyfikacji własnej ich wykładni<sup>43</sup>.

Także instrumenty kontroli państw członkowskich w zakresie wykonywania obowiązków wynikających z aktów prawa unijnego są zdecydowanie silniejsze niż te, które oferuje prawo międzynarodowe. Organy krajowe bardziej skłon-

<sup>41</sup> Dz. Urz. L 131 z dnia 28 maja 2009 r.

<sup>42</sup> A więc regulacja międzynarodowa nie uzyskała jeszcze wymaganej liczby ratyfikacji, albo nie upłynął czas na wejście w życie zmian przyjętych w ramach procedury *tacit acceptance*.

<sup>43</sup> Zob. np. Komunikat Komisji w sprawie interpretacji rozporządzenia Rady (EWG) nr 3577/92 dotyczącego stosowania zasady swobody świadczenia usług w transporcie morskim w obrębie państw członkowskich (kabotaż morski), Bruksela 22 kwietnia 2014 r. (COM 2014 (232) final).

ne są zatem podejmować działania zapewniające zgodność z prawem unijnym, za którym stoi efektywny system sankcji niż z prawem międzynarodowym. Ma to ogromne znaczenie w sytuacji, gdy Komisja jako strażnik traktatów decyduje także o wielu aspektach morskiej legislacji publicznej, ocenia działania administracji krajowych, prowadzi wykaz uznanych instytucji klasyfikacyjnych itp. UE zapewne skuteczniej weryfikuje spełnienie przez państwa wymogów. W dyspozycji Komisji jest także skarga na naruszenie zobowiązań traktatowych, z których najczęstszym jest właśnie brak właściwego wdrożenia prawa UE do porządku wewnętrznego państw członkowskich. Powoduje to, że organy administracji morskiej każdego szczebla bardziej skłonne są do spełnienia wymogów i wytycznych Komisji niż IMO.

Trzecią, znaczącą różnicę powodować może odmienna podstawa obowiązywania regulacji. O ile prawo międzynarodowe pozostawia państwom znaczący zakres uznaniowości w zakresie przyjęcia zmian do obowiązującej już konwencji, o tyle w prawie unijnym takiej możliwości nie ma. Państwa zatem muszą dokonać efektywnego wdrożenia przyjętego przez Unię aktu prawnego. Akty te, w zakresie bezpieczeństwa morskiego i ochrony środowiska morskiego, z założenia przyjmują najwyższe międzynarodowe standardy. Państwo zatem, nawet jeśli może decydować o tym, w jakim zakresie stosować będzie zmiany do konwencji międzynarodowej, nie ma już takiej możliwości w stosunku do aktów prawa UE, transponującego konwencję do porządku prawnego Unii. Z założenia sytuacja taka w dłuższej perspektywie czasowej prowadzi do powstania odrębnych standardów morskich w Unii.

Polityka IMO, nie tak skuteczna jak unijna, zawierająca liczne zalecenia niemające mocy wiążącej, sformułowania nieostre i niedysponująca twardymi mechanizmami kontroli państw, a więc z wszystkimi jej słabościami, jest jednak wyrazem wielu trudnych kompromisów zawieranych w skali globalnej i uwzględniających różny rodzaj rozwoju państw. Działania Unii, narzucające wyższe standardy państwom UE, nie uwzględniają interesów państw trzecich, nie mogą zatem stanowić wyrazu polityki globalnej i nie są odbierane jako tworzenie wspólnych standardów i budowanie dialogu.

Unijna polityka, zmierzająca do ustanowienia i utrzymania najwyższych standardów bezpieczeństwa i pracy na morzu, doprowadziła do uciezek flot państw europejskich pod bandery państw oferujących mniej obciążające armatorów warunki finansowe. Korzyści armatora, dokonującego rejestracji statku w państwie tzw. taniej bandery (*Flag of Convenience* – FOC), wynikają najczęściej z niższych opłat rejestrowych, stawek podatkowych, bardziej elastycznych warunków pracy i płacy, które może on oferować marynarzom. Często także państwa FOC kojarzone są z niską dbałością państwa o faktyczną weryfikację stanu technicznego statku.

Wybór rejestru jest obecnie wyborem armatora dokonywanym wedle przesłanek ekonomicznych i nie wiąże się w żaden sposób z jego przywiązaniem do

bandery narodowej. Jedynym ograniczeniem wspomnianej decyzji armatora jest wymóg zawarty w art. 91 konwencji UNCLOS, związany z zapewnieniem wykazania tzw. rzeczywistej więzi (*genuine link*) między statkiem a rejestrem. Wymogi te nie są jednak precyzyjne i nie jest trudno je spełnić. Prawo Unii Europejskiej przyczyniło się znacznie do ułatwienia uciezek statków pływających pod banderami państw członkowskich UE do rejestrów państw tzw. tanich bander. Tworzenie rynku wewnętrznego, w którym zanegowano liczne możliwości sprawowania przez państwo rzeczywistej kontroli nad przedsiębiorstwami, miało wpływ także na rynek żeglugowy. Linia orzecznicza Trybunału Sprawiedliwości, w której uznaje on za sprzeczne z zasadami rynku wewnętrznego wymogi prawa krajowego nakładające wymóg posiadania siedziby lub przedsiębiorstwa głównego na terytorium państwa rejestru<sup>44</sup> czy eksploatację statku głównie na obszarze państwa rejestru, jest niezwykle bogata. Także kwestie obsadzenia statku załogą stały się przedmiotem licznych orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości, który ograniczył państwom europejskim możliwości stosowania wymogów narodowościowych w kwestiach obsadzenia statku załogą<sup>45</sup>.

Aby zapobiec odpływowi statków państw europejskich do państw tzw. tanich bander, wiele państw europejskich utworzyło tzw. rejestry międzynarodowe<sup>46</sup>, które zakładają mniej restrykcyjne warunki rejestracji niż rejestr narodowy, oferując mimo to banderę tego państwa<sup>47</sup>. Działania te nie zdołały zatrzymać odpływu statków państw europejskich do państw tanich bander.

Wobec braku rzetelnej kontroli stanu statków dokonywanej przez państwa FOC i wybranych towarzystw klasyfikacyjnych, państwa europejskie zawarły porozumienie zgodnie z którym, to państwa portu mogą przeprowadzać inspekcję statków obcych. Porozumienie to (*Paris Memorandum of Understanding – MoU*), zawarte w Paryżu w 1982 r., wprowadzało mechanizm określany jako kontrola państwa portu (*Port State Control – PSC*). Stosunkowo szybko wspomniane przesunięcie ciężaru z mechanizmu rzetelnego nadzoru państwa bandery na kontrolę państwo portu stało się powszechnie stosowanym instrumentem zwiększającym poziom bezpieczeństwa na morzu. Podobne memoranda zostały podpisane przez państwa wszystkich kontynentów. Mechanizm działania *Port State Control* pozwala państwom, do których portów wchodzą obce statki, na weryfikację

<sup>44</sup> Orzeczenie Trybunału z dnia 25 lutego 1991 r. w sprawie *the Queen v Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd and others*, C-221/89, ECR 1991 p. I-3905.

<sup>45</sup> Najsłynniejszym z tej linii orzeczniczej wyrokiem jest wyrok w sprawie *Albert Anker, Klaas Ras i Albertus Snoek przeciwko Bundesrepublik Deutschland*, ECR 2003, s. I-10447, w którym to Trybunał uznał za sprzeczne z prawem UE zastrzeżenie w prawie krajowym narodowości państwa bandery statku dla kapitana, otwierając tym samym rynek pracy marynarzy. Szeroko temat ten omawia M. Tomaszewska, *Otwarte rejestry statków dla tanich bander i ich wpływ na umocnienie dialogu społecznego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, t. 32, s. 391–401.

<sup>46</sup> Nazywane także drugimi rejestrami.

<sup>47</sup> Trybunał Sprawiedliwości w swoim orzeczeniu z 1993 r. uznał pośrednio prawo państw europejskich do prowadzenia wspomnianych rejestrów. Wyrok ETS z dnia 17 marca w sprawach C-72/91 i C-73/91 *Schiffahrts AG v. Seebetriebsrat Bodo Ziesemer der Sloman Neptun Schiffahrts AG*, ECR 1993 I-00887.

spełniania przez nie wymogów najważniejszych konwencji morskich, takich jak SOLAS, MARPOL czy SCTW<sup>48</sup>. Także Unia Europejska włączyła się w działania wzmacniające mechanizm kontroli państwa portu<sup>49</sup>, czyniąc odpowiedzialnym za koordynację systemu w UE Europejską Agencję Bezpieczeństwa Morskiego<sup>50</sup>. Szeroka analiza działania wspomnianego mechanizmu PSC nie jest przedmiotem niniejszego opracowania. Należy jednak wspomnieć o PSC, ponieważ w efekcie podejmowanych w skali globalnej działań kontroli państwa portu, armatorzy statków zarejestrowanych w FOC zostali zmuszeni do spełnienia wymogów zawartych w najważniejszych konwencjach morskich. Efekty tego widoczne są wyraźnie na publikowanych co roku listach bander: białej, szarej i czarnej. Od kilku lat ze wspomnianych raportów paryskiego MoU wynika, że statki zarejestrowane w większości państw tanich bander spełniają wysokie wymogi międzynarodowe związane z bezpieczeństwem morskim i ochroną środowiska. Wszystkie podręczniki prawa morskiego w Polsce wymieniają jako państwa FOC państwa takie jak: Wyspy Bahama, Kajmany, Panamę, Wyspy Man, Liberię, Barbados, Filipiny i wiele innych. Tymczasem gdy spojrzeć na raport z prac PSC opublikowany przez MoU w czerwcu 2015 r., to wymienione kraje znajdują się na białej liście, która oznacza najwyższy poziom spełnienia standardów wedle kontroli przeprowadzonych przez PSC. Na uwagę zasługuje natomiast fakt, że na liście szarej, a więc tej, na której umieszcza się statki państw, w stosunku do których PSC znalazło więcej nieprawidłowości, są państwa Unii Europejskiej, w tym niestety – po raz pierwszy od lat – Polska<sup>51</sup>.

Powyższe rozważania nie wyczerpują tematu dotyczącego zasadności polityki morskiej Unii Europejskiej. Przeciwnie, stanowią zaledwie przyczynek do niej. Ilustrują jednak, że nie zawsze działania Unii, w efekcie których państwa członkowskie obowiązują wyższe niż globalnie przyjęte standardy bezpieczeństwa, przynoszą pożądany efekt. Doskonale widać to w ostatnim raporcie MoU. Nie oznacza to oczywiście, że statki państw europejskich są w gorszym stanie technicznym i spełniają niższe standardy niż wiele statków państw z białej listy, takich jak Panama czy Liberia. Jednak działania Unii powodują narastanie także niezdrowej konkurencji między państwami członkowskimi. Zarówno floty państw UE, jak i ich porty, prowadzą między sobą złożoną grę, bo tylko dla siebie wzajemnie mogą stanowić realną konkurencję. Floty pozostałych, mając szersze możliwości szukania oszczędności, co wiąże się z bardziej elastycznymi regulacjami krajowymi, podatkowymi, socjalnymi itd., wyprzedziły floty europejskie o kilka długości i zapewne nie będą się na nie oglądać.

<sup>48</sup> Międzynarodowa konwencja o wymaganiach w zakresie wykształcenia marynarzy, wydawania im świadectw oraz pełnienia wacht, Londyn dnia 7 lipca 1978 (Dz. U. z 1984 r. Nr 39, poz. 201).

<sup>49</sup> Zob. np. dyrektywę 2009/16.

<sup>50</sup> Funkcjonowanie EMSA jest także przejawem tworzenia odrębnych od międzynarodowych instytucji regulujących i weryfikujących regulacji dotyczących bezpieczeństwa morskiego.

<sup>51</sup> Ale Także Portugalia, Hiszpania, Bułgaria i Litwa.

Należy wzmacniać piękną ideę tworzenia najwyższych standardów bezpiecznej żeglugi i ochrony wspólnego dziedzictwa, jakim są morza i oceany. Warto jednak pamiętać, że europejscy armatorzy nie są w stanie oprzeć swojej konkurencyjności wyłącznie na wykazaniu się najlepszymi certyfikatami. Muszą także być w stanie konkurować ceną, nie tylko jakością. Europa przegra inaczej wyścig z wielkimi graczami morskimi naszych czasów, Azją, Ameryką. Siłę głosu na forum międzynarodowym w sprawach morskich mierzy się wielkością floty, nie długością wybrzeża. Tworząc w UE regulacje sprzyjające ucieczkom spod europejskich bander, osłabiamy ten głos od wielu lat.

**Justyna Nawrot**

### **BETWEEN SCYLLA AND CHARYBDIS. THE SITUATION OF THE VESSEL OF A EUROPEAN UNION MEMBER STATE**

The legislative activity of the European Union in the field of maritime affairs has been growing steadily for several years and creating a coherent and comprehensive system. A significant part of this legislation reflects international standards. However, some noticeable differences in the implementation of these international standards to European Union law, mainly the regulations of the International Maritime Organization, can be noticed in recent years. This results in the lack of uniformity concerning the requirements for vessels registered in one of EU member states and vessels registered in third countries, which is undesirable both for EU member states and the international community. The article is an attempt to pre-evaluate such legal status, both from the perspective of the interests of sea protection and the situation of the owners of vessels in EU member states. The starting point is the opinion representing the dogma in the doctrine of the law of sea and maritime law, according to which marine issues should be regulated on a global scale because the regionalization of these regimes can bring more harm than good.