



Justyna Nawrot*

Uniwersytet Gdański

**ODDAĆ CESARZOWI CO CESARSKIE?
NARODZINY POLITYKI BEZPIECZEŃSTWA
MORSKIEGO UE. UWAGI NA TLE
ORZECZENIA TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI
W SPRAWIE C-537/11 MSC ORCHESTRA¹**

Unia Europejska coraz bardziej zwraca się ku morzu. Jest to widoczne w jej działaniach legislacyjnych. Polityka morska nie jest polityką traktatową, co oznacza, że traktaty założycielskie i traktaty reformujące nie zawierają odrębnych uregulowań w tym zakresie. Dlatego podstawą prawną pierwszych działań UE w zakresie polityki morskiej były postanowienia traktatów dotyczące polityki konkurencji i polityki transportu. Żadna z nich nie dawała Unii kompetencji do regulacji publicznoprawnych aspektów prawa morskiego, takich jak bezpieczeństwo statków czy zapobieganie zanieczyszczeniom morza. Kwestie te długo nie znajdowały się także w orbicie zainteresowań Wspólnoty. Działania Unii dotyczące aspektów bezpieczeństwa morskiego (w tym także bezpieczeństwa ekologicznego) bardzo długo były oparte na zasadzie „oddać cesarzowi, co cesarskie, a Bogu, co boskie”. Zasada ta zostaje przywołana jako stanowiąca symbol rozdzielania dwóch porządków. W biblijnej przypowieści o podstępnyim pytaniu faryzeusza w sprawie podatków płaconych cesarzowi, zasada ta rozdziela porządek ziemski od boskiego. Dla tematyki niniejszego opracowania stanowić może doskonałą metaforę dotyczącą ugruntowanej, „cesarskiej” pozycji Międzynarodowej Organizacji Morskiej² (dalej: IMO) i jej kompetencji do stanowienia globalnych zasad dotyczących bezpieczeństwa morskiego oraz do zilustrowania

* j.nawrot@prawo.univ.gda.pl

¹ Tekst powstał w ramach projektu sfinansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer UNO-Z016/23/D/HS5/02447 system prawny bezpieczeństwa morskiego.

² Międzynarodowa Organizacja Morska powstała w 1948 r. jako Międzynarodowa Doradcza Organizacja Morska. Jej motto to „bezpieczna żegluga, czyste oceany”. Skupia ponad 172 państwa, jej dorobek to ponad 60 konwencji wprowadzonych lub protokołów je nowelizujących. Stanowi pierwsze forum owej współpracy.

działań legislacyjnych Unii Europejskiej wkraczających w obszar już uregulowany działaniami IMO. Międzynarodowa Organizacja Morska, której członkami jest ponad 170 państw na świecie, jest uznawana za główne międzynarodowe forum szukania kompromisu w skali globalnej pomiędzy państwami rozwiniętymi a rozwijającymi się, tworzenia standardów bezpieczeństwa statków i morskiego bezpieczeństwa ekologicznego.

Unia Europejska nie jest członkiem Międzynarodowej Organizacji Morskiej i nie zanosi się, aby sytuacja ta prędko uległa zmianie, ponieważ konwencja o IMO w art. 4 przewiduje, że członkami IMO mogą zostać państwa³. Oznacza to, że przystąpienie Unii do IMO byłoby możliwe dopiero po wprowadzeniu poprawek do konwencji. IMO skupiająca ponad 170 państw z dorobkiem ponad 60 konwencji lub protokołów je nowelizujących⁴ stanowi pierwsze forum owej współpracy.

Mimo braku członkostwa UE w IMO istnieją więzi prawne między nimi. Komisja Europejska zawarła z IMO porozumienie o współpracy⁵, co daje jej status obserwatora przy IMO oraz stałe przy nim przedstawicielstwo. Unia nie jest jednak stroną najważniejszych konwencji IMO tworzących nowoczesny system bezpieczeństwa morskiego i dotyczących kwestii bezpieczeństwa statków (ich konstrukcji, wyposażenia, środków i sygnałów ratunkowych, instrumentów i zasad komunikacji, niesienia pomocy, procedur bezpieczeństwa na statkach) i bezpieczeństwa ekologicznego związanego z zapobieganiem i minimalizowaniem zanieczyszczeń środowiska morskiego przez statki i ze statków, z których najważniejsze to konwencja o bezpieczeństwie życia na morzu (SOLAS)⁶, konwencja o zapobieganiu zanieczyszczeniu morza przez statki (MARPOL)⁷, konwencja w sprawie międzynarodowych przepisów o zapobieganiu zderzeniom na morzu⁸ oraz wiele innych⁹.

Zawarcie przez Komisję Europejską porozumienia o wzajemnej współpracy z IMO w latach 70. ubiegłego wieku, należałoby uważać za akceptację ze strony Wspólnoty Europejskiej pozycji IMO jako głównego regulatora kwestii publicznoprawnych prawa morskiego. Przyjęcie takiej roli przez Wspólnotę znajduje po-

³ Konwencja o Międzypaństwowej Morskiej Organizacji Doradczej podpisanej w Genewie 6 marca 1948 r. Polska ratyfikowała wspomnianą konwencję (Dz. U. z 1961 r. Nr 14, poz. 74 i 75).

⁴ *Summary status of the conventions*, opracowany przez IMO w czerwcu 2015 r., <http://www.imo.org/en/About/Conventions/StatusOfConventions/Pages/Default.aspx>.

⁵ Porozumienie o wzajemnej współpracy zawarte między Komisją Europejską a Sekretariatem Generalnym IMO w 1974 r.

⁶ Londyn, 1 listopada 1974 r. (Dz. U. z 1984 r. Nr 61, poz. 318).

⁷ Londyn 2 listopada 1973 r. (Dz. U. z 1987 r. Nr 17, poz. 101 i 102).

⁸ Londyn 21 października 1972 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 15, poz. 61).

⁹ Konwencje regulujące kwestie bezpieczeństwa morskiego szczegółowo opisane są np. (w:) M. Koziański, *Publiczne prawo morskie*, Gdynia 2015; J. Nawrot, *Między Scyllą a Charybdą. Sytuacja statku państwa Unii Europejskiej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2016, t. XXXV; tejsze, *Jeden za wszystkich, wszyscy za jednego. Unia Europejska a Międzynarodowa Organizacja Morska*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, t. XXXIII.

twierdzenie w działaniach legislacyjnych prowadzonych przez nią w latach 70. i 80. ubiegłego wieku. Przyjmowane wówczas wspólnotowe akty prawne charakteryzują się niewiążącym charakterem, których głównym celem było zachęcenie państw członkowskich WE do ratyfikacji morskich konwencji IMO. Wśród nich wymienić należy:

- 1) Zalecenie Rady nr 78/584/EEC57 w sprawie ratyfikacji konwencji dotyczących bezpieczeństwa w transporcie morskim: Międzynarodowej konwencji o bezpieczeństwie¹⁰ życia na morzu, sporządzonej 1.11.1974 r. (SOLAS); Protokołu do SOLAS z 1978 r.; Międzynarodowej konwencji o zapobieganiu zanieczyszczeniu morza przez statki, sporządzonej 2.11.1973 r. (MARPOL 1973); Protokołu do MARPOL 1973 z 1978 r. (MARPOL 1973/1978); Konwencji nr 147 dotyczącej minimalnych norm na statkach handlowych, sporządzonej 29.10.1976 r.;
- 2) Zalecenie Rady nr 79/114/EEC58 w sprawie ratyfikacji Międzynarodowej konwencji o wymaganiach w zakresie wyszkolenia marynarzy, wydawania im świadectw oraz pełnienia wacht, sporządzonej 7.07.1978 (SCTW)¹¹;
- 3) Zalecenie Rady nr 79/487 w sprawie ratyfikacji Międzynarodowej konwencji o bezpiecznych kontenerach, sporządzonej 2.12.1972 r. (CSC)¹²;
- 4) Zalecenie Rady 80/907 w sprawie ratyfikacji torremolińskiej konwencji z 1977 r. o bezpieczeństwie statków rybackich¹³;
- 5) Zalecenie Rady nr 83/419 w sprawie ratyfikacji Międzynarodowej konwencji o poszukiwaniu i ratownictwie morskim, sporządzonej 27.4.1979 (SAR).¹⁴

Warto nadmienić, że okres ten nie był wolny od wielkich katastrof morskich, które z całą pewnością unaoczniały słabości i luki regulacji międzynarodowych w zakresie minimalizowania zagrożeń w żegludze. W omawianym okresie miały miejsce pierwsze katastrofy wielkich tankowców, które w sposób dotkliwy wyznaczyły nowe trendy regulacyjne w zakresie bezpieczeństwa żeglugi, powodując katastrofalne zanieczyszczenie w środowisku morskim, takie jak: *Torrey Canyon* w 1967 r., *Amico Cadiz* w 1978, *Herald of Free Enterprise* w 1987 r. Okres ten nie był także wolny od wypadków statków pasażerskich na wodach europejskich, z których najgłośniejszy w tamtym czasie, *Scandinavian Star* pochłonął blisko 160 ofiar. Jednak wypadki te nie zmieniły zasad współpracy UE z IMO. Współ-

¹⁰ Zalecenie Rady nr 78/584/EEC z 26.6.1978 r. (Dz. Urz. WE z 19.7.1978 r., L 194, s. 17).

¹¹ Zalecenie Rady nr 79/114 z 21.12.1978 r. (Dz. Urz. WE z 8.2.1979 r., L 33, s. 31). Wprost odwołuje się do art. 84 ust. 2 (obecny art. 80 ust. 2 TWE, ze zm.).

¹² Zalecenie Rady nr 79/487 z 15.5.1979 r. (Dz. Urz. WE z 22.5.1979 r., L 125, s. 18), w którym zawarte było odwołanie do art. ówczesnego 84 ust 2 TWE (obecny art. 80 ust. 2 TWE) stanowiącego część polityk konkurencji i art. 75 (obecny art. 71 TWE) stanowiącego część polityki transportowej.

¹³ Zalecenie Rady nr 80/90 (Dz. Urz. WE 1980, L 259, s. 31).

¹⁴ O działaniach tych pisze w literaturze polskiej K. Marciniak, *Zewnętrzne aspekty polityki transportu morskiego Unii Europejskiej* (w:) C. Mik, Ł. Kułaga, *Zewnętrzne stosunki gospodarcze Unii Europejskiej*, Toruń 2010 r. Autor pominął jednak w swoim opracowaniu zalecenie dotyczące konwencji torremolińskiej, zapewne ze względu na pominięcie w opracowaniu kwestii polityki rybołówstwa i skupienie się na kwestiach transportu morskiego. Jest to jak najbardziej uzasadnione, biorąc pod uwagę rozdzielenie polityki rybołówczej i transportu na ówczesnym etapie integracji.

notowe akty prawne z tamtego okresu wyraźnie wskazują IMO jako regulatora bezpieczeństwa morskiego, czego przykładem są m.in. dwie rezolucje Rady wydane po katastrofie *Scandinavian Star*, wzywające IMO do podjęcia działań w sprawie zwiększenia poziomu bezpieczeństwa promów pasażerskich: rezolucja Rady z 19 czerwca 1990 w sprawie zwiększenia bezpieczeństwa pasażerów promów¹⁵ i rezolucja Rady w sprawie zapobiegania wypadkom powodującym zanieczyszczenie środowiska morskiego¹⁶. Obie rezolucje podkreślały rolę IMO w zakresie kreowania standardów bezpieczeństwa oraz rolę państw jako członków porozumienia paryskiego MOU dotyczącego kontroli państwa portu. Polityka bezpieczeństwa UE zatem w tamtym okresie nie funkcjonowała jako „osobna” od międzynarodowej regulacji. W żadnym aspekcie – stanowienia ani kontroli czy nadzoru nad bezpieczeństwem morskim, na tym etapie, UE nie sygnalizowało potrzeby tworzenia własnych regulacji, podkreślając znaczenie IMO i państw jako głównych aktorów tej sceny.

Jednocześnie, niezależnie od bardziej publicznoprawnych aspektów bezpieczeństwa morskiego, WE w omawianym okresie tworzyła, niejako „drugim torem” unijną politykę transportu morskiego przy użyciu instrumentów polityki transportowej i wspólnotowych reguł konkurencji. Ten dział unijnej polityki morskiej nazwać można zatem bardziej polityką żeglugową (shippingową). Jej cele nie miały charakteru publicznoprawnego, wpisując się raczej w ideę rynku bez granic wewnętrznych i zwiększania konkurencyjności flot państw członkowskich Wspólnoty. W efekcie wyroku Trybunału z 1985 r.¹⁷ stwierdzającego beczyność Rady w zakresie wprowadzenia wspólnej polityki transportowej, Rada przyjęła pierwsze akty prawne otwierające rynek transportu morskiego na konkurencję między państwami członkowskimi WE¹⁸. Przyjęte wówczas regulacje miały na celu realizację czterech swobód gospodarczych WE w polityce transportu, w tym transportu morskiego. Wynika to wyraźnie z dokumentów przyjmowanych na forum UE, np. z Białej księgi w sprawie ukończenia realizacji rynku wewnętrznego¹⁹ oraz dokumentu Komisji w sprawie postępów w dziedzinie polityki mor-

¹⁵ Dz. Urz. 1990, C. 206, s. 3.

¹⁶ Dz. Urz. 1990, C 206, s. 1.

¹⁷ Orzeczenie w sprawie 13/83, *Parlament v. Rada*, Zb. Orz. 1985, s. 1513. Orzeczenie dotyczyło uznania wniesionej przez Parlament skargi na beczyność Rady w zakresie wspólnej polityki morskiej.

¹⁸ 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 364 z 12.12.1992, s. 7).

¹⁹ Dz. Urz. COM (85) 310 ostateczny.

skiej²⁰. Co prawda w dokumentach tych znalazły się także elementy dedykowane polityce bezpieczeństwa morskiego, z których wynikało, że regulacje międzynarodowe coraz skuteczniej podnoszą poziom bezpieczeństwa morskiego. Wskazano tam także cztery obszary przyszłych działań Unii w zakresie bezpieczeństwa: a) zwiększenie skuteczności inspekcji portowych; b) uregulowanie kwestii asysty nawigacyjnej (pilotów) na wodach UE; c) ułatwienie przerejestrowywania statków między rejestrami państw członkowskich;²¹ d) współpraca z państwami rozwijającymi w celu ulepszenia poziomu edukacji ich marynarzy.

Kolejnym etapem tej żeglugowej regulacji była propozycja stworzenia unijnego rejestru statków, tzw. EUROS. Miał on funkcjonować równolegle do rejestrów statków państw członkowskich WE. Jednak wobec oporu samych państw, Komisja najpierw zmodyfikowała projekt EUROS, a następnie w 1996 r. zupełnie go zarzuciła²².

1. Początki unijnej polityki dedykowanej bezpieczeństwu morskemu

Obiekcje państw członkowskich w zakresie tworzenia unijnej regulacji dotyczącej bezpieczeństwa morskiego były znaczące. Polityka morska tradycyjnie była kształtowana jako dominium państw wybrzeża, dlatego opór państw członkowskich UE budziła już chęć wprowadzenia regulacji żeglugowych (o charakterze prywatnoprawnym) w zakresie transportu morskiego. Chęć wprowadzenia regulacji publicznoprawnych dodatkowo spotkała się z niechęcią państw członkowskich spowodowaną przypisywaniem roli regulatora w tym obszarze Międzynarodowej Organizacji Morskiej. Zasady działania IMO gwarantowały państwom znaczący wpływ na tworzone w jej ramach regulacje. Opór ten przez wiele lat był czynnikiem hamującym powstanie unijnej regulacji z zakresu bezpieczeństwa morskiego. Było to zgodne z założeniami państw członkowskich, których dowodzą zapisy traktatu EWG, wyłączające inicjatywę legislacyjną Komisji Europejskiej w zakresie transportu morskiego, przekazując je Radzie (czyli państwom członkowskim)²³.

²⁰ Komunikat Komisji, *Progress towards a Maritime Policy*, COM (85) 90 final, 14.03.1985, supplement 5/85, opublikowany w biuletynie Komisji Europejskiej, dostępny na stronie bookshop.europa.eu/.../progress-towards...policy...85.../CBNF850...

²¹ Punkt ten jednak powinien być kojarzony raczej z otwieraniem rynków państw członkowskich na podmioty żeglugowe pochodzące z innych państw niż z tworzeniem regulacji dotyczących bezpieczeństwa morskiego. W zakresie bezpieczeństwa morskiego można mówić jedynie o wzajemnym uznawaniu dokumentów statku wydawanych przez jedno państwo członkowskie będące państwem bandery na potrzeby uzyskania przez statek przynależności państwowej innego państwa członkowskiego UE.

²² W mocy pozostaje natomiast namiastka realizacji EUROS, rozporządzenie 613/91 o transferze między rejestrami statków państw członkowskich UE. Zob. rozporządzenie Rady (EWG) nr 613/91 z dnia 4 marca 1991 r. w sprawie transferu statków z jednego rejestru do drugiego wewnątrz Wspólnoty (Dz. U. L 68 z 15.3.1991, s. 1).

²³ Zob. art. 84 ust. 2 traktatu EWG, obecny art. 100 TFUE ust 2.

Jak wykazano wyżej, mimo kilku katastrof morskich mających miejsce w latach 70. i 80. XX w., niechęć państw do oddania pola Unii w zakresie polityki bezpieczeństwa morskiego była na tyle silna, że działania Unii w tym okresie dedykowane bezpieczeństwu morskemu były głównie prowadzone przez Radę w zamiarze wzmocnienia pozycji IMO i jej standardów²⁴. Zainteresowanie podniesieniem standardów bezpieczeństwa morskiego poprzez instrumenty prawa wspólnotowego było już wówczas dostrzegalne, ale przejawiało się raczej w przyjmowaniu regulacji w zakresie nieobjętym prawodawstwem międzynarodowym, np. dyrektywy Rady 79/115²⁵ dotyczącej pilotowania statków na Morzu Północnym i kanale La Manche, dyrektywy Rady 79/116 dotyczącej minimalnych wymagań w odniesieniu do pewnych zbiornikowców wchodzących do lub opuszczających porty wspólnotowe zmienionej następnie dyrektywą Rady 79/1034²⁶ czy dyrektywy Rady 92/29/EWG z dnia 31 marca 1992 r. dotyczącej minimalnych wymagań w dziedzinie bezpieczeństwa i ochrony zdrowia w celu poprawy opieki medycznej na statkach²⁷.

Zachowawczość Wspólnoty na pewno wzmocniło ustanowienie porozumienia paryskiego MOU (*Paris Memorandum of Understanding*), które uczyniło kontrolę nad statkami państw tzw. „tanicz bander” skuteczniejszą. Porozumienie to zawarte w Paryżu w 1982 r. przez organy administracji morskiej większości morskich państw europejskich, wprowadzało mechanizm określany jako kontrola państwa portu (*Port State Control* – PSC). Stosunkowo szybko wspomniane przesunięcie ciężaru z mechanizmu rzetelnego nadzoru państwa bandery na kontrolę prowadzoną przez państwo portu stało się powszechnie stosowanym instrumentem zwiększającym poziom bezpieczeństwa na morzu²⁸. W tej sytuacji Wspólnota poczuła się w pewnym sensie „zwolniona” z konieczności podjęcia działań, pokładając nadzieję na skuteczność działań państw członkowskich jako członków IMO i porozumienia paryskiego.

Opracowana w grudniu 1992 r. przez Komisję Biała księga dotycząca przyszłości transportu²⁹ zawierała już wyraźne odniesienia do bezpieczeństwa transportu morskiego, łącząc go w sposób szczególny z koniecznością ochrony środowiska morskiego i nawiązywała do regulacji międzynarodowych, kładąc nacisk

²⁴ Zob. wspomniane wyżej rezolucje Rady z 1990 r. Obie rezolucje wzywały państwa jako członków lub obserwatorów IMO i MoU do podjęcia działań na forum tych podmiotów zwiększających poziom bezpieczeństwa na morzu. Druga z rezolucji wprost nawiązywała do konwencji SOLAS i SCTW.

²⁵ Dz. U. L 33 z 8.2.1979, s. 32–32.

²⁶ Dz. Urz. WE z 8.2.1979 r., L 33, s. 33.

²⁷ Dz. U. L 113 z 30.4.1992, s. 19.

²⁸ Podobne memoranda zostały podpisane przez państwa wszystkich kontynentów. Mechanizm działania *Port State Control* pozwala państwom, do których portów wchodzi obce statki, na weryfikację spełniania przez nie wymogów najważniejszych konwencji morskich, takich jak SOLAS, MARPOL czy SCTW.

²⁹ *The Future Development of the Common Transport Policy: A Global Approach to the Construction of a Community Framework for Sustainable Mobility - White Paper*. COM (92) 494 final, 2 December 1992. Bulletin of the European Communities, Supplement 3/93. COM (92) 494 ostateczny, s. 205 i n.

na ich wypełnienie przez państwa członkowskie WE, ale także otwierając furtkę do tworzenia, w uzasadnionych przypadkach, obowiązujących regionalnie, wyższych od międzynarodowych, standardów. Za moment powstania unijnej polityki bezpieczeństwa morskigo uznać należy 1993 r., kiedy to Komisja opracowała dokument „Wspólna polityka bezpieczeństwa morskigo”³⁰. Zapewne nie bez znaczenia dla momentu powstania tego dokumentu były dwa kolejne duże wypadki morskie na wodach WE, *Aegan Sea* w grudniu 1992 r. i *Braer* w styczniu 1993 r. Natychmiast po nich zebrały się połączone Rady Transportu i Środowiska, przesądając o konieczności przyjęcia wspólnotowej polityki bezpieczeństwa morskigo. Głównym założeniem *The Common Policy for Safe Seas* było wzmocnienie bezpieczeństwa morskigo i zapobiegania zanieczyszczeniom morza poprzez eliminację substandardowych statków, armatorów i załóg z mórz państw członkowskich UE. Komisja wskazała w nim, że działania państw członkowskich okazały się niewystarczające dla zapewnienia satysfakcjonującego poziomu bezpieczeństwa morskigo, dlatego wskazano na podjęcie niezbędnych w tym zakresie działań na poziomie wspólnotowym. W efekcie Wspólnota przyjęła na siebie rolę podmiotu wzmacniającego działania IMO w zakresie bezpieczeństwa morskigo oraz koordynatora działań państw członkowskich wdrażających standardy IMO³¹. W tym celu został wzmocniony unijny Komitet Bezpieczeństwa na Morzu³² oraz przyjęto założenie zwiększenia koordynacji wspólnego stanowiska zajmowanego przez państwa członkowskie na forum IMO w zakresie bezpieczeństwa morskigo³³. Dokument ten zwiększał legitymację Wspólnoty w zakresie bezpieczeństwa morskigo, jednoznacznie wskazując kierunek rozwoju regulacji unijnej, wykraczając poza kwestie konkurencji, ochrony środowiska i kwestie społeczne warunków pracy marynarzy³⁴.

W znaczeniu systemowym przyjęcie tego dokumentu oznaczało, że odtąd polityka bezpieczeństwa morskigo Wspólnoty, nie będzie rozproszona między politykę konkurencji, transportu i ochrony środowiska, a podstawą przyjmowania kolejnych aktów prawnych stanie się art. 100 par. 2 TFUE dotyczący transportu morskigo. Jednocześnie, mimo jasnej deklaracji wspierania działań IMO, dokument ten jest zorientowany na porty i morza państw członkowskich, co może dawać asumpt do tworzenia norm regionalnych.

³⁰ *A Common Policy for Safe Seas*, Komunikat Komisji COM (93) 66 final, z 24 lutego 1993 r., potwierdzony Rezolucją Rady, Dz. U. C 271 z 7.10.1993, s. 1.

³¹ Komunikat, s. 70, par. 146–147.

³² *Committee on Safe Seas*, powołanego na podstawie Rozporządzenia PE i Rady 2099/2002 z dnia 5 listopada 2002 r., ustanawiającego Komitet ds. Bezpiecznych Mórz i Zapobiegania Zanieczyszczeniu Morza przez Statki (COSS) (Dz. U. L 324 z 29.11.2002, s. 1), zmienione rozporządzeniem Komisji (UE) 2016/103 z dnia 27 stycznia 2016 r.

³³ Szerzej o wspomnianym mechanizmie zob. J. Nawrot, *Jeden za wszystkich...*

³⁴ Wypadek promu *Estonia* w 1994 r. zwiększył jeszcze wydźwięk wspomnianego dokumentu, kierując uwagę Wspólnoty także na kwestie ochrony pasażerów.

2. Pakiety Erika – nowe oblicze polityki bezpieczeństwa morskiego UE

Lata 90. XX w. były okresem, kiedy polityka bezpieczeństwa morskiego, mimo nowych ram określonych w komunikacie Komisji o bezpiecznych morzach, lawirowała w pewnym sensie między działaniami dedykowanymi bezpieczeństwu morskemu i działaniami dedykowanymi zwiększeniu konkurencyjności flot państw członkowskich UE. Kolejnym punktem zwrotnym, od którego to kwestie bezpieczeństwa morskiego wydają się pierwszoplanowe w polityce morskiej UE, była katastrofa tankowca *Erika* w 1999 r. u wybrzeży francuskich. Przyjęty błyskawicznie po niej w marcu 2000 r., pierwszy z trzech pakietów bezpieczeństwa morskiego, określanych jako ERIKA, Erika I, dotyczył co do zasady tankowców i zmierzał do usunięcia z wód UE tankowców jednokadłubowych. Kolejny pakiet Erika II przyjęty został jeszcze w tym samym roku i dotyczył ustanowienia Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Morskiego (EMSA) i nowych zasad nadzoru na wodach UE. W planach tego pakietu, co wynika z propozycji Komisji, było także wzmocnienie międzynarodowego reżimu odpowiedzialności za szkody olejowe. Jednak postulaty Komisji w tym zakresie, podniesione na forum IMO, doprowadziły do przyjęcia międzynarodowego instrumentu dodatkowego funduszu do konwencji CLC z 1992 r. (tzw. *supplementary Fund' Protocol*)³⁵. Wskazuje to na możliwości prowadzenia przez Unię skutecznej polityki mającej zasięg globalny, a nie jedynie regionalny. Natomiast wprowadzony wówczas zakaz żeglugi dla jednokadłubowych tankowców był pierwszą znaczącą i wyrazistą regionalną modyfikacją regulacji międzynarodowych.

Zanim został opracowany trzeci, ostatni z pakietów Erika, pakiet Erika III, na wodach greckich w 2000 r. miał miejsce wypadek statku pasażerskiego *The Express Samina*. Przyczynił się on do opracowania i przyjęcia na poziomie unijnym regulacji dedykowanej zwiększeniu bezpieczeństwa promów pasażerskich: Dyrektywy 2003/24/WE zmieniającej dyrektywę Rady 98/18/WE w sprawie reguł i norm bezpieczeństwa statków pasażerskich³⁶. Dyrektywa ta wprowadzała do prawa UE postanowienia porozumienia sztokholmskiego z 1996 r., które zostało zawarte po katastrofie promu *Estonia* przez osiem państw³⁷. Wspomniane państwa zdecydowały w nim o wprowadzeniu bardziej restrykcyjnych norm stateczności statków pasażerskich od tych, które zawarte są w SOLAS³⁸. Intencją Komisji stało się wówczas także wprowadzenie dodatkowego reżimu odpowiedzialności przewoźników pasażerskich za szkody pasażerów w następstwie wypadków³⁹.

³⁵ Protokół do Międzynarodowej Konwencji o utworzeniu Międzynarodowego Funduszu Odszkodowań za Szkody Spowodowane Zanieczyszczeniem Olejami z 1992 r.

³⁶ Dyrektywa 2003/24/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 kwietnia 2003 r. zmieniająca dyrektywę Rady 98/18/WE w sprawie reguł i norm bezpieczeństwa statków pasażerskich (Dz. Urz. L 123, s. 18).

³⁷ Danię, Finlandię, Holandię, Irlandię, Niemcy, Norwegię, Szwecję i Wielką Brytanię.

³⁸ Rozdział II-1, część B.8 dotyczący stateczności statków.

³⁹ Inicjatywa ta, jednak przez wiele lat nie miała szans na wejście w życie. Wprowadzenie protokołu z 2002 r. do konwencji ateńskiej (protokół PAL 2002) zmniejszyło potrzebę wprowadzenia odrębnych

Kolejna katastrofa tankowca w listopadzie 2002 r.⁴⁰ spowodowała zwiększenie zainteresowania samych państw członkowskich w umocnieniu polityki bezpieczeństwa morskiego UE. Działania po wspomnianym wypadku zostały podjęte w błyskawicznym tempie, w pierwszej kolejności sprowadzając się do wdrożenia przyjętych już w ramach pakietów Erika I i II środków kontroli⁴¹ i usunięcia jednokadłubowych tankowców z obszarów morskich państw członkowskich UE⁴². Ponadto w planach Komisji znalazło się wprowadzenie sankcji karnych za zanieczyszczenia mórz ze statków⁴³.

W 2005 r. Komisja opracowała trzeci pakiet, Erika III. Pakiet został przyjęty przez Parlament w 2009 r., a w jego skład weszło osiem aktów prawnych dotyczących bandery⁴⁴, towarzystw klasyfikacyjnych⁴⁵, kontroli państwa portu⁴⁶, mo-

uregulowań do prawa UE na wiele lat. Dopiero w 2009 r., stosowny akt prawny udało się wprowadzić w życie w postaci Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 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 28.5.2009, s. 24). Zob. także: Z. Peplowska-Dąbrowska, *Propozycja zmiany przepisów kodeksu morskiego o przewozie pasażerów*, „Prawo Morskie” 2015, t. XXXI, s. 61–78.

⁴⁰ Katastrofa tankowca *Prestige* wprowadziła także znaczące zmiany w prawie międzynarodowym, prowadząc do powstania nowej instytucji prawnej, tzw. miejsc schronienia, (*places of refuge*). Zob. na ten temat: M. Koziński, *Miejsca schronienia (places of refuge)* (w: *Mare Liberum, Księga pamiątkowa Profesora Andrzeja Straburzyńskiego* 2013, t. XXIX, s. 89 i n.; E. van Hooydonk, *The Obligation to Offer a Place of Refuge to a Ship in Distress* (w: E. Francxs (ed.), *Contemporary Regulation of Marine Living Resources and Pollution, Essays written by and in honour of the International Francqui Chairholder Professor Dermott Devine*, Antwerp-Apeldoorn 2007, s. 85; P. Lewandowski, *Problemy prawne miejsca schronienia*, „Prawo Morskie” 2008, t. XXIV; J. Nawrot, *Miejsca schronienia – perspektywy regulacji*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji i Biznesu 2017, nr 24, Prawo 7.

⁴¹ Wobec instytucji klasyfikacyjnych, publikacji list statków substandardowych, uruchomienia działań EMSA.

⁴² Rozporządzenie (WE) nr 417/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 lutego 2002 r. w sprawie przyspieszonego wprowadzania konstrukcji podwójnokadłubowej lub równoważnego rozwiązania w odniesieniu do tankowców pojedynczokadłubowych i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 2978/94.

⁴³ Finalnie wprowadzone w dyrektywie 2005/35 w sprawie zanieczyszczenia pochodzącego ze statków oraz wprowadzenia sankcji w przypadku naruszenia prawa i decyzji ramowej Rady 2005/667/WSiSW z dnia 12 lipca 2005 r. w sprawie wzmocnienia uregulowań prawnokarnych w celu egzekwowania przepisów dotyczących zapobiegania zanieczyszczeniom pochodzącym ze statków.

⁴⁴ Dyrektywa 2009/21z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie zgodności z wymaganiami dotyczącymi państwa bandery (Dz. Urz. L 131 z 28 maja 2009 r., s. 132).

⁴⁵ 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 r., s. 11).

⁴⁶ Dyrektywa 2009/16 z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie kontroli przeprowadzanej przez państwo portu (Dz. Urz. L 131 z 28 maja 2009 r., s. 57).

onitoringu ruchu na morzu⁴⁷, badania przyczyn wypadków morskich⁴⁸, odpowiedzialności przewoźników⁴⁹ i ubezpieczeń morskich⁵⁰. Jest on podsumowaniem działań Komisji rozpoczętych w latach 90. XX w. Jego opracowanie nie zostało poprzedzone żadną katastrofą, wydaje się zatem, że może stanowić on wskazówkę co do dalszych kierunków legislacji UE, ponieważ odzwierciedla przemysłany, długoterminowy plan działania w dziedzinie bezpieczeństwa morskiego. Akty te, w wielu kwestiach modyfikują konwencje międzynarodowe i wydaje się, że trend ten umacnia się w prawodawstwie unijnym⁵¹, czego przykładem może być jedno z ostatnich orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości. Autorka zdaje sobie sprawę, że nie sposób jednym orzeczeniem zilustrować trendu regulacyjnego, orzeczenie to stanowić może jednak pewnego rodzaju podsumowanie linii orzeczniczej TS, dotyczącej zarówno kompetencji, jak i „apetytu” Unii na regionalne kształtowanie kwestii bezpieczeństwa morskiego, w tym przypadku – bezpieczeństwa ekologicznego.

3. Sprawa *MSC Orchestra* i jej możliwe konsekwencje

Sprawa została zainicjowana skargą podmiotów prywatnych, kapitana statku *MSC Orchestra* pływającego pod banderą panamską, M. Manzi i jego armatora Compagnia Naviera Orchestra, ukaranych przez kapitanat portu we włoskiej Genui karą administracyjną za używanie przez statek paliwa, zawierającego większą niż dopuszczalna, na mocy regulacji unijnej, zawartość siarki. Sprawa jest ciekawa z kilku powodów. Na potrzeby niniejszego artykułu opisany zostanie jej wątek dotyczący argumentu podniesionego przez skarżących w zakresie rozbieżności postanowień dyrektywy 1999/32⁵² i obowiązującego wówczas prawidła 14 pkt 1 załącznika VI konwencji MARPOL. Skarżący, powołując się na postanowienia załącznika VI konwencji MARPOL, podnieśli, że zgodnie z jego postanowieniami, *MSC Orchestra* jako statek pływający pod banderą państwa będącego stroną konwencji MARPOL 73/78 i protokołu z 1997 r. jest uprawniony

⁴⁷ 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 r., s.101).

⁴⁸ 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 131z 28 maja 2009 r., s. 114).

⁴⁹ 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 r., s. 24).

⁵⁰ 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 r., s. 128).

⁵¹ Np. dyrektywa 2005/33 i dyrektywa 2012/33 modyfikujące postanowienia konwencji MARPOL w zakresie dopuszczalnej zawartości siarki w paliwach żeglugowych wobec statków wchodzących do portów UE (Dz. Urz. L 327 z 27 listopada 2012 r., s. 1).

⁵² Zmienionej dyrektywą 2005/33 oraz dyrektywą 2012/33.

do stosowania paliwa, w którym zawartość siarki jest niższa od 4,5% udziału wagowego, kiedy znajduje się w porcie innego państwa będącego stroną tego protokołu. Republika Włosa jako państwo portu jest stroną wspomnianego protokołu. Wobec czego, kara nałożona na kapitana i armatora w związku z naruszeniem art. 4 dyrektywy, z którego wynika niższa dopuszczalna zawartość siarki, nieprzekraczająca 1,5%, powinna zostać uchylona jako niezgodna z załącznikiem VI MARPOL, którego stroną są Włochy. Skarżący podnieśli m.in. konieczność interpretacji postanowień dyrektywy unijnej z poszanowaniem międzynarodowej zasady dobrej wiary i zasady lojalnej współpracy między Unią a państwami członkowskimi.

Trybunał w swoim orzeczeniu odrzucił argumenty skarżących, podkreślając, że Unia nie jest stroną konwencji MARPOL, wobec czego nie jest nią związana. Konkluzja ta nie jest zaskakująca, ponieważ o niemożności orzekania o zgodności aktów prawa UE z konwencją MARPOL z powodu braku związania UE jej postanowieniami orzekał Trybunał już wcześniej, w słynnej sprawie *Intertanko*⁵³. Zapewne też dlatego pytanie prejudycjalne sądu włoskiego dotyczyło ważności postanowień dyrektywy nie z samą konwencją MARPOL a z zasadą *pacta sunt servanda* oraz unijną zasadą lojalnej współpracy zawartą w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy TUE. Trybunał Sprawiedliwości odrzucił jednak możliwość badania zgodności postanowień dyrektywy z zasadą *pacta sunt servanda*, wskazując, że wiąże on jedynie te podmioty, które są stroną danej umowy międzynarodowej, a jak zaznaczono, Unia nie jest stroną konwencji MARPOL⁵⁴. TS wskazał także, że odwołanie do zasady lojalnej współpracy stanowi próbę pominięcia zasad wskazanych w orzeczeniu w sprawie *Intertanko* i jako takie pozostaje bez wpływu na postanowienie Trybunału. Jednocześnie Trybunał podkreślił, że zgodnie z orzeczeniem w sprawie *Intertanko*, związanie wszystkich państw postanowieniami konwencji międzynarodowej stanowiłoby argument za stosowaniem prokonwencyjnej wykładni przepisów prawa unijnego⁵⁵. Jednak w przypadku załącznika VI do konwencji MARPOL, będącego kluczowym w omawianej sprawie, przesłanka ta nie zachodzi, ponieważ stronami przedmiotowego protokołu nie są wszystkie państwa członkowskie UE⁵⁶. Tym samym Trybunał nie może

⁵³ C-308/06 *The Queen, na wniosek International Association of Independent Tanker Owners (Intertanko) i inni przeciwko Secretary of State for Transport*, Zb. Orz. 2008 I-04057.

⁵⁴ Trybunał pominął jednak zupełnie kwestie tego, że stroną załącznika VI konwencji MARPOL jest Republika Włosa.

⁵⁵ Warto w tym miejscu przypomnieć, że sam Trybunał, dokonując rozstrzygnięcia w sprawie *Intertanko*, podniósł, że UE nie jest związana konwencją MARPOL, niemniej fakt, że są nią związane wszystkie państwa członkowskie UE, może mieć wpływ na wykładnię przepisów prawa wtórnego, które objęte są zakresem stosowania konwencji MARPOL 73/78. Jako argumenty przemawiające za taką „prokonwencyjną” wykładnią, Trybunał sam przywołał zasadę dobrej wiary w prawie zwyczajowym, przyjętą w powszechnym prawie międzynarodowym, oraz zasadę lojalnej współpracy, zawartą w art. 10 WE. Zob. pkt 52 orzeczenia w sprawie *Intertanko*.

⁵⁶ Stronami protokołu nie są Republika Czeska, Węgry i Republika Austrii, a więc państwa śródla-dowe.

dokonywać wykładni postanowień dyrektywy unijnej w świetle załącznika VI do konwencji MARPOL. Badanie ważności postanowień dyrektywy z konwencją MARPOL nie jest także możliwe w świetle zasady związania Unii prawem zwyczajowym międzynarodowym⁵⁷, ponieważ, MARPOL, w ocenie Trybunału, nie stanowi wyrazu zasad zwyczajowego prawa międzynarodowego, które stanowią część unijnego *acquis communautaire* i którymi Unia jest związana.

Konsekwencje orzeczenia Trybunału są dalej idące niż to się wydaje na pierwszy rzut oka. Co prawda, nie jest zaskakujący fakt uznania przez Trybunał braku możliwości oceny aktów prawa międzynarodowego w świetle konwencji, których Unia nie jest stroną, ponieważ taka linia orzecznicza Trybunału funkcjonuje już od dawna. Niemniej jednak w sprawach morskich swego rodzaju kodyfikację wielu norm zwyczajowych stanowi konwencja o prawie morza z Montego Bay⁵⁸, której Unia jest stroną. Orzeczenie w omawianej sprawie stanowi kolejny krok „obudowywania” przez Trybunał możliwości uchylecia aktu prawa UE ze względu na jego sprzeczność z prawem międzynarodowym. Słynne orzeczenie w sprawie C-286/90 *Poulsen*, w którym Trybunał uznał, że zakres prawa pochodnego Wspólnoty musi odpowiadać międzynarodowemu prawu zwyczajowemu, wydaje się coraz **wężiej** interpretowane przez sam Trybunał. Dowodzą tego orzeczenia w sprawach *Intertanko* oraz *CMS Orchestra*. Trybunał nie tyle odrzuca w nich możliwość badania zgodności prawa UE z prawem międzynarodowym, co wskazuje coraz to nowe ograniczenia dla możliwości przeprowadzenia takiej analizy. Wydaje się, że o ile orzecznictwo TS konsekwentnie od lat stanowiło blokadę do kwestionowania kompetencji Wspólnoty względem państw członkowskich w zakresie spraw morskich, o tyle obecnie weszło w etap rozszerzania kompetencji Wspólnoty wobec podmiotów trzecich. Z orzeczeń w sprawach *Intertanko* i *MSC Orchestra* wynikają w związku z tym pewne konsekwencje także dla podmiotów prywatnych. Po pierwsze, inaczej niż w orzeczeniach poprzednich⁵⁹ logika rozumowania Trybunału jest bliższa linii orzeczniczej dotyczącej

⁵⁷ Zwyczaj międzynarodowy jest uznawany w doktrynie oraz orzecznictwie TS za źródło prawa UE. Zob. szerzej np. A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe w systemie prawa wspólnotowego – zagadnienia teorii i praktyki* (w:) A. Kozłowski, *Prawo międzynarodowe publiczne a prawo europejskie*, Wrocław 2003; C. Mik, *Zasada przestrzegania prawa międzynarodowego przez Wspólnotę Europejską w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości i Sądu I Instancji* (w:) C. Mik, *Wymiar sprawiedliwości Unii Europejskiej*, Toruń 2001. Ponadto z orzecznictwa TS wynika zasada wykładni zgodnej z prawem międzynarodowym, w przypadku gdy prawo to wiąże Unię i/lub państwa członkowskie lub gdy ta sama kwestia jest jednocześnie regulowana prawem międzynarodowym i wtórnym prawem UE wiążącym Unię i/lub państwa członkowskie. Zob. orzeczenie TS w sprawie C-53/96 *Hermes International przeciwko FHT Marketing Choice BV*, ZB. Orz. 1998 I-03603.

⁵⁸ Dz. U. z 1998 r. Nr 98, poz. 609. Tekst opublikowano w Dz. U. z 2002 r. Nr 59, poz. 543.

⁵⁹ Case C-286/90, *Anklagemyndigheden przeciwko Poulsen and Diva Navigation*, Zb. Orz. 1992 I-6019. Bardzo interesującej analizy orzeczenia w sprawie *Poulsen* dokonuje Sonja Boelaert-Suominen, czyniąc to z perspektywy pracownika Komisji Europejskiej. Zob. S. Boelaert-Suominen, *The European Community, the European Court of Justice and the Law of the Sea*, *The International Journal of Marine and Coastal Law* 23 (2008) 643–713.

podkreślenia samodzielności porządku prawnego UE⁶⁰ niż nawiązywaniu do konieczności zapewnienia zgodności prawa UE z prawem międzynarodowym. Jest to szczególnie wyraźnie widoczne w podkreśleniu, że dyrektywa unijna ma zastosowanie także do statków mających przynależność państw trzecich, w tym przypadku Panamy, a armatorzy tych statków muszą spełniać wymogi prawa UE, bez względu na odmienne/mniej restrykcyjne wymogi prawa międzynarodowego, którego stroną jest państwo bandery statku i unijne państwo portu, do którego statek zmierza⁶¹. Zatem wypełnienie przez armatora państwa trzeciego obowiązków wynikających z prawa międzynarodowego, nie chroni go przed naruszeniem prawa UE. Po drugie, Trybunał odrzucił możliwość podnoszenia przez podmioty prywatne zarzutu nieważności aktów prawa UE ze względu na ich niezgodność z aktami prawa międzynarodowego w postępowaniu prejudycjalnym przed sądami krajowymi, zamykając im tym samym drogę postępowania prejudycjalnego w tym zakresie.

Pytanie, czy orzeczenie w sprawie *MSC Orchestra* będzie miało swoje rozwinięcie w kolejnych orzeczeniach Trybunału jest sprawą najbliższej przyszłości. Stanowi jednak niewątpliwie asumpt do rozważań o tworzeniu się regionalnego systemu prawa morskiego w Europie i rolę Unii Europejskiej w kształtowaniu standardów bezpieczeństwa morskiego w skali globalnej. Pytanie, czy Unia, uznająca co do zasady Międzynarodową Organizację Morską za głównego regulatora standardów bezpieczeństwa morskiego, zakwestionuje w przyszłości jej pierwszoplanową rolę w tym zakresie, staje się coraz bardziej aktualne. Na pewno podkreślenie przez Trybunał wymogu stosowania standardów unijnych także do statków państw trzecich jest ważnym elementem tych rozważań i zasługuje na dalszą analizę.

Justyna Nawrot

**GIVE THE EMPEROR WHAT BELONGS TO THE EMPEROR?
BIRTH OF EU MARITIME SAFETY POLICY.
REMARKS ON THE BACKGROUND OF THE JUDGMENT
OF THE COURT OF JUSTICE IN CASE C-537/11 *MSC ORCHESTRA***

The article is an attempt to summarize the EU's activities regarding the maritime safety policy, which has been a domain of public international law since the beginning of the 20th century and which has been undergoing modification in European Union law for several

⁶⁰ Orzeczenie w sprawie 26/62 *van Gend & Loos* i linia orzecznicza do niego nawiązująca, ZB. Orz. 1963, s. 3.

⁶¹ Przypomnijmy, że Włochy są stroną protokołu stanowiącego kluczowy w omawianej sprawie załącznik VI do konwencji MARPOL.