

ZUZANNA PEPEŁOWSKA

REAKCJA UNII EUROPEJSKIEJ NA KATASTROFALNE ZANIECZYSZCZENIA OLEJOWE

Polityka Unii Europejskiej w stosunku do zanieczyszczeń olejowych przez długi okres polegała na wspieraniu projektów podejmowanych na forum międzynarodowym i zachęcaniu państw członkowskich do ratyfikacji konwencji przyjętych w ramach Międzynarodowej Organizacji Morskiej (IMO).

Katastrofa zbiornikowca „Erika”, pływającego pod banderą maltańską, unaoczniała, że powyższe inicjatywy były niewystarczające. W dniu 21.03.2000 r. Komisja Europejska przedstawiła komplet propozycji uregulowań prawnych, zwany powszechnie pakietem ERIKA I. Regulacja ta weszła w życie w czerwcu 2003 r.

Pakiet ERIKA II Komisja Europejska przedstawiła w grudniu 2000 r. Spotkał się on z częściową tylko akceptacją państw członkowskich.

Zgodnie z wcześniejszymi zapowiedziami przedstawiony 23.11.2005 r. pakiet ERIKA III jest kolejnym krokiem do stworzenia „mechanizmu obronnego mającego chronić Europę przed wypadkami na morzu i przed zanieczyszczeniem środowiska”. Żaden z siedmiu projektów nie został jeszcze przyjęty.

Trzy pakiety ERIKA stanowią kompleksową odpowiedź Unii Europejskiej na ciągle wzrastające zagrożenie zanieczyszczeń olejami.

Morskimi drogami Unii Europejskiej rocznie transportowanych jest 90% wszystkich produktów olejowych do państw członkowskich, z których 2/3 stanowi ropa naftowa. Transfer jedynie 10% odbywa się przy użyciu rurociągów bądź transportu drogowego¹. Równocześnie konsumpcja produktów olejowych w samej „starej piętnastce” państw członkowskich UE wzrosła o 20% w przeciągu ostatnich dwudziestu lat powodując, że import ropy naftowej przez UE jest obecnie największy na świecie, stanowiąc 27% globalnej wymiany handlowej olejami w 2000 r.². Z szacunków Komisji Europejskiej

¹Zob. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the safety of the seaborne oil trade, COM(2000) 148 final, z 21.03.2000 r.

²Dla porównania wielkość importu ropy naftowej przez Stany Zjednoczone Ameryki w skali światowej wynosi 25%. *Ibidem*.

wynika, że rocznie do unijnych portów wprowadza się lub transportuje po wodach otaczających terytorium UE blisko 1 miliard ton ropy naftowej³.

Z drugiej strony wzmógł się ruch zbiornikowców oznaczających większe zagrożenie zanieczyszczeniami olejowymi. Według statystyk Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Morskiego (EMSA)⁴ od 1990 r. przeciętnie co dwa lata miało miejsce zdarzenie skutkujące wyciekiem ponad 10000 ton oleju⁵. Wypadki tankowców „Torrey Canion”, „Amoco Cadiz”, „Tanio”, „Baer” czy „Aegan Sea” unaocznily, jak katastrofalne skutki dla środowiska, a przez to ekonomii, może nieść ze sobą nawet mały wyciek oleju. Zwróciły również uwagę opinii publicznej na to istotne społecznie zagrożenie.

Odpowiedzią międzynarodowej społeczności morskiej na wzrastające zagrożenie po katastrofie zbiornikowca „Torrey Canion” z 1967 r. były w szczególności dwa instrumenty: Konwencja o odpowiedzialności cywilnej za szkody spowodowane zanieczyszczeniem olejami (CLC) z 1969 r. oraz Konwencja o zapobieganiu zanieczyszczeniu morza przez statki (MARPOL) z 1973 r.⁶. Obie regulacje ulegały znaczącym przekształceniom. System kompensacji szkód z CLC uzupełniono w 1971 r. konwencją o utworzeniu Międzynarodowego Funduszu Odszkodowań za Szkody Spowodowane Zanieczyszczeniem Olejami (IOPCF), a następnie w 1992 r. wprowadzono dwa protokoły gruntownie zmieniające reżim naprawy szkód olejowych, w istocie alternatywne teksty obu konwencji (CLC 1992 oraz IOPCF 1992)⁷.

Polityka UE w stosunku do zanieczyszczeń olejowych przez długi okres polegała na wspieraniu projektów podejmowanych na forum międzynarodowym i zachęcaniu państw członkowskich do ratyfikacji Konwencji przyjętych w ramach Międzynarodowej Organizacji Morskiej (IMO)⁸. Inaczej niż USA, które po katastrofie tankowca „Exxon Valdez”⁹ wprowadziły własną regulację

³ Zob. Komunikat Komisji: *Trzeci pakiet środków prawnych na rzecz bezpieczeństwa na morzu w Unii Europejskiej* z 23.11.2005 r., COM(2005) 585 wersja ostateczna.

⁴ Utworzona na podstawie Rozporządzenia 1406/2002 z 27.06.2002 r., zobacz poniżej.

⁵ Dokładne dane dotyczące wielkich wycieków olejowych od 1984 r. dostępne na <http://www.emsa.europa.eu/end905d003d009d001d022.html>, stan z 10.07.2006 r.

⁶ Zob. M. A. Nesterowicz, *European Union Measures in Response to the Oil Pollution of the Sea*, Tulane Maritime Law Journal, vol. 29, 2004–2005, s. 29 i nast.

⁷ Obie konwencje zmienione poprzez zastosowanie procedury „milczącej zgody” w 2000 r. Zob. J. Łopuski [w:] *Prawo morskie*, t. II, cz. 3, *Prawo żeglugi morskiej*, 2, Bydgoszcz–Toruń 2000, s. 160 i nast.; M. H. Koziański, *Modyfikacja systemu odpowiedzialności cywilnej za szkody spowodowane zanieczyszczeniami olejami a prawo polskie*, *Prawo Morskie*, 2001, t. XV, s. 53 i nast.

⁸ Por. M. Hadermann-Robinson, *Protection of the marine environment and the European Union: some critical reflections on law, policy and practice*, *The Journal of International Maritime Law*, 2004, vol. 10, issue 3, s. 254 i nast.

⁹ Tankowiec „Exxon Valdez” przewożący 206 tys. ton ropy zatonął 24.03.1989 r. blisko południowego wybrzeża Alaski, w rejonie Zatoki Księcia Williama, co spowodowało wyciek 37 tys. ton ropy naftowej. Choć nie największy, to wyciek ten doprowadził do wyjątkowo katastrofalnych skutków ze względu na charakter zanieczyszczonego środowiska.

OPA 90' (*Oil Pollutin Act*)¹⁰, UE dążyła do przyjęcia rozwiązań o charakterze międzynarodowym. Zwiększoną aktywność legislacyjną umożliwiło wejście w życie Traktatu z Maastricht, który odszedł od wymogu jednomyślności głosowania w Radzie Unii Europejskiej w kwestiach z zakresu transportu morskiego i powietrznego¹¹. Zgodnie ze wskazaniem zawartymi w komunikacie Komisji w sprawie wspólnej polityki dotyczącej bezpieczeństwa mórz¹², w latach 1993–1999 podjęto kilka istotnych inicjatyw, które zaowocowały przyjęciem ważnych aktów prawnych, mających na celu zapobieganie zanieczyszczeniom olejowym. Wyraźnie wyróżnić można cztery obszary, w jakich podjęto prace. Po pierwsze dyrektywa z 1995 r. o kontroli państwa portu¹³ (*Port State Control*) wprowadziła zasady sformułowane w Paryskim Protokole Ustaleń z 1982 r. (*Paris Memorandum of Understanding, MOU*)¹⁴. Nałożyła ona na państwa członkowskie m.in. obowiązek dostosowania ich legislacji tak, aby osiągnąć minimalny poziom kontroli równy 25% inspekcji wszystkich statków wpływających do europejskich portów. Druga dyrektywa, dotycząca instytucji klasyfikacyjnych¹⁵ (*classification societies*), wprowadziła wspólny dla wszystkich państw członkowskich system autoryzacji towarzystw klasyfikacyjnych po spełnieniu przez nie określonych wymogów, gwarantujących rzetelność dokonywanych inspekcji. Kolejną – trzecią – uregulowaną kwestią był system monitoringu ruchu statków przewożących szczególnie niebezpieczne ładunki. Tak zwana *Hazmat Directive*¹⁶ dotyczyła obowiązku notyfikacji odpowiednim władzom wskazanym przez państwa członkowskie niebezpiecznych bądź zanieczyszczających towarów znajdujących się na statkach opuszczających lub zawijających do unijnych portów. Czwartą z podjętych inicjatyw było podniesienie standardów bezpieczeństwa pływających po wodach unijnych tankowców. Rozporządzenie nr 2978/94¹⁷ uczyniło obowiązkowymi dla państw

¹⁰ 1990 US Oil Pollution Act (OPA), zob. poniżej.

¹¹ Zob. więcej na http://ec.europa.eu/transport/maritime/safety/index_en.htm

¹² Communication from the Commission of a Common Policy on Safe Seas, COM(93) 66 final z 24.02.1993 r.

¹³ Dyrektywa Rady 95/21/WE z 19.06.1995r. 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).

¹⁴ Paris Memorandum of Understanding on Port State Control, porozumienie wtedy 14 państw europejskich o przeprowadzaniu kontroli przynajmniej 25% zawijających do europejskich portów statków, zob. na www.parismou.org

¹⁵ Dyrektywa Rady 94/57/WE z 22.11.1994 r. w sprawie wspólnych reguł i norm dotyczących organizacji dokonujących inspekcji i przeglądów na statkach oraz odpowiednich działań administracji morskich.

¹⁶ Dyrektywa Rady 93/75/EWG z 13.09.1993 r. dotycząca minimalnych wymagań w odniesieniu do statków zdających do portów Wspólnoty lub je opuszczających i przewożących towary niebezpieczne lub zanieczyszczające.

¹⁷ Rozporządzenie Rady (WE) nr 2978/94 z 21.11.1994 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.

członkowskich i zarazem zastryżło wskazania rezolucji IMO A.747(18), która miała na celu promowanie poprzez obniżenie opłat stosowania zbiornikowców o podwójnym kadłubie, bezpieczniejszych od tankowców jednozbiornikowych.

Katastrofa zbiornikowca „Erika”, pływającego pod banderą maltańską, unaoczniała, że powyższe inicjatywy były niewystarczające. 12.12.1999 r. ten dwudziestopięcioletni jednoposzyciowy tankowiec w bardzo trudnych warunkach pogodowych przełamał się na dwie części w odległości 40 mil morskich od południowych wybrzeży Bretanii. 19 800 ton ropy zanieczyściło 400 km linii brzegowej Francji, powodując m.in. śmierć kilkudziesięciu tysięcy ptaków morskich oraz ogromne straty ekonomiczne.

Paradoksalnie, „Erika” spełniała wymogi unijne: posiadała ważny certyfikat zgodności z międzynarodowymi konwencjami dotyczącymi bezpieczeństwa na morzu i zapobiegania zanieczyszczeniom, od listopada 1997 r. poddana była czterem przeglądom, w czasie kontroli państwa portu przeprowadzonej pięć miesięcy przed wypadkiem nie wykryto poważnych braków¹⁸. Pojawiły się głosy, że przyczyną katastrofy mogła być postępująca korozja poszycia tankowca¹⁹. W obliczu powyższych faktów Komisja wyciągnęła słuszne wnioski, że dla zapobieżenia podobnym katastrofom niezbędna jest daleko idąca interwencja na poziomie unijnym²⁰. Dnia 21.03.2000 r. Komisja przedstawiła pierwszy komplet propozycji uregulowań prawnych, znany powszechnie jako Pakiet ERIKA I (*the ERIKA I package*)²¹: dwa projekty dyrektyw i jedną propozycję rozporządzenia. Wszystkie trzy regulacje, będące natychmiastową odpowiedzią instytucji europejskich na najbardziej ewidentne braki w obowiązującym systemie zapobiegania szkodom olejowym, weszły w życie w czerwcu 2003 r.

PAKIET ERIKA I

Przypadek „Eriki” unaoczniał przede wszystkim wady dyrektywy 95/21/WE o kontroli państwa portu²². Stało się jasne, że poziom inspekcji nie był wystarczający pod względem ilościowym, jak i jakościowym, szczególnie wobec statków niebezpiecznych ze względu na ich wiek lub

¹⁸ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the safety ... , *op. cit.*

¹⁹ IMO Library Services, Information resources on the “Erika” accident and the 2001 amendments to Regulation 13G of Annex I to MARPOL 73/78, http://www.imo.org/includes/blastDataOnly.asp/data_id%3D14537/Erika%2823May2006%29.doc

²⁰ *Ibidem.*

²¹ *Ibidem.*

²² Dyrektywa Rady 94/57/WE.

zanieczyszczający charakter ładunku²³. Dlatego w pakiecie ERIKA I znalazł się projekt dyrektywy zmieniający dyrektywę 95/21/WE²⁴. Jako wyraźny sygnał dla środowiska wprowadzony został całkowity zakaz zawijania do unijnych portów piętnastoletnich i starszych statków²⁵ – „recydywistów”, tj. takich, które zatrzymane zostały w portach państwa sygnatariusza MOU więcej niż dwa razy w ciągu ostatnich dwóch lat, jeśli pływają pod banderą państwa znajdującego się na czarnej liście zatrzymań, opublikowanej w rocznym sprawozdaniu MOU albo, pływając pod banderą określonego na wyżej wymienionej liście państwa wysokiego lub bardzo wysokiego ryzyka, zostały zatrzymane więcej niż raz w ciągu ostatnich trzech lat. Co więcej, Komisja doszła do wniosku, że zbyt szerokie prawo uznaniowe organów prowadzących inspekcje w zakresie podjęcia działań kontrolnych nie może być tolerowane. Stąd wprowadzono w dyrektywie obligatoryjne kontrole statków mających więcej niż piętnaście lat.

Katastrofa „Eriki” uświadomiła również wady funkcjonowania towarzystw klasyfikacyjnych. Wprowadzona dyrektywa stanowiąca drugi element pakietu ERIKA I była wyrazem zwiększenia krytycyzmu wobec tych instytucji. Co niepokoiło Komisję? Według zmienionej dyrektywy 94/57/WE jedynie towarzystwa spełniające odpowiednie wymogi, których poziom inspekcji gwarantuje najwyższe bezpieczeństwo, miały wykonywać w imieniu państw członkowskich przeglądy. Choć założenia dyrektywy uchodziły za priorytetowe, okazało się, że stanowiły dla państw członkowskich wyjątkowe wyzwanie, prowadząc aż do dwunastu postępowań o naruszenia, wszczętych względem państw członkowskich, które nie dochowały terminu implementacji dyrektywy²⁶. Również jakość wdrażania postanowień nie była satysfakcjonująca, co znalazło swój finał w postaci postępowań o naruszenie przed ETS²⁷. Główną wadą dyrektywy okazało się pozostawienie procedury wyboru towarzystwa wyłącznie państwu członkowskiemu. Brak było możliwości przeprowadzenia kontroli wybranych organizacji na poziomie europejskim. Również monitoring *ex post* funkcjonowania tych instytucji wykonywany był indywidualnie przez

²³ Kilka Państw Członkowskich nie spełniło wymogu uzyskania poziomu kontroli równego 25% wpływających do portów statków, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the safety ... , *op. cit.*

²⁴ Dyrektywa 2001/106/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 19.12.2001 r. zmieniająca 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).

²⁵ Wymienionych w sekcji A załącznika XI do dyrektywy: zbiornikowców do przewozu gazu, substancji chemicznych oraz ropy naftowej, masowców, statków pasażerskich.

²⁶ Zgodnie z art. 16.1 dyrektywy miała być ona wdrożona najpóźniej 31.12.1995 r.; ostatnie z Państw Członkowskich implementowało dyrektywę w 1998 r. Zob. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the safety, *op. cit.*

²⁷ *Ibidem.*

państwa członkowskie przy braku udziału instytucji europejskich. Powyższe luki miała uzupełnić dyrektywa 2001/106/WE²⁸. Oprócz zapewnienia udziału Komisji w procesie wyboru organizacji ubiegających się o upoważnienie do podejmowania działań w imieniu państwa członkowskiego oraz uczestnictwa w okresowej ocenie zgodności funkcjonowania towarzystwa, Komisja miała również być wyposażona w skuteczne narzędzie czasowego zawieszenia autoryzacji w wypadku pogorszenia działalności w zakresie zapobiegania zanieczyszczeniom oraz ostatecznego wycofania uznania w imieniu całej Wspólnoty.

„Erika”, choć dopuszczona do transportu, była jednokadłubowym tankowcem o dwudziestopięcioletnim stażu. Tym samym stanowiła przykład wzrostu zagrożenia zanieczyszczeniem wraz z wiekiem statku oraz z powodu jego jednopozyciowej konstrukcji. Z danych wynika, że 60 z 77 statków, które zatonięły w latach 1992–1999, miało więcej niż dwadzieścia lat²⁹. Propozycja rozporządzenia w sprawie przyspieszonego wprowadzania konstrukcji podwójnokadłubowej³⁰ była reakcją na powyższe stwierdzenia. Stanowiła zarazem europejską odpowiedź na specyficzne uwarunkowania międzynarodowe. Po katastrofie zbiornikowca „Exxon Valdez” Stany Zjednoczone, niezadowolone z poziomu międzynarodowej ochrony, wprowadziły własne regulacje znacznie zaostrzające wymogi bezpieczeństwa³¹. OPA 90’, dzieląc tankowce na kategorie w zależności od wieku, rozmiaru oraz konstrukcji kadłuba, wprowadziła granice czasowe, po których poszczególne kategorie zbiornikowców miały być wycofane³². Zgodnie z harmonogramem jednokadłubowe tankowce mające więcej niż 25 lat miały zniknąć z wód amerykańskich już w 2005 r.³³. Regulacje OPA 90’ przyspieszyły prace na forum międzynarodowym, w których wyniku przyjęto zmiany do MARPOL 73/78³⁴. Jednak osiągnięty w IMO kompromis dotyczący terminów wycofywania zbiornikowców o jednym kadłubie nie był zadowalający dla UE. Zgodnie z przyjętymi postanowieniami pierwsze jednostki miały być wycofywane w 2007 r., a ostatnia kategoria

²⁸ Dyrektywa 2001/106/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 19.12.2001 r. zmieniająca dyrektywę Rady 94/57/WE w sprawie wspólnych reguł i norm dotyczących organizacji dokonujących inspekcji i przeglądów na statkach oraz odpowiednich działań administracji morskich.

²⁹ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the safety, *op. cit.*

³⁰ *Ibidem.*

³¹ Zob. J. Łopuski, [w:] *Prawo morskie*, t. I, cz. 1, (red. J. Łopuski), Bydgoszcz–Toruń 2000, s. 235 i nast.

³² Zob. np. Committee on Oil Pollution Act of 1990 (Section 4115), Implementation Review, Marine Board, Commission on Engineering and Technical Systems, National Research Council, Double-Hull Tanker Legislation, An Assessment of The Oil Pollution Act of 1990, National Academy Press, Washington, D.C. 1998; S. R. Swanson, *The Oil Pollution Act of 1990 After Ten Years*, 32 *Journal of Maritime Law and Commerce*, 135 (2001), Inho Kim.

³³ W przypadku statków o wielkości powyżej 30 000 GT (*gross tons* – ton brutto).

³⁴ Zmiany załącznika I do Konwencji MARPOL 73/78 z 6.03.1992 r. weszły w życie 6.07.1993 r., zob. na http://www.imo.org/Conventions/contents.asp?doc_id=678&topic_id=258#25

jednopoziomych statków miała być zastąpiona w roku 2026³⁵, podczas gdy OPA 90' ustaliła końcową granicę funkcjonowania zbiornikowców jednokadłubowych na rok 2015. Różnica czasowa między amerykańskimi a międzynarodowymi regulacjami była jasnym sygnałem dla UE. Gdyby nie podjęto odpowiednich kroków, wycofane w 2005 r. z wód amerykańskich przestarzałe tankowce obrałyby kurs na wody europejskie³⁶. Państwa członkowskie UE zabiegały na forum międzynarodowym o przyspieszenie harmonogramu wprowadzania konstrukcji dwukadłubowej³⁷. Zmiany z 2001 r. do załącznika I Konwencji MARPOL³⁸ zostały wprowadzone do prawa europejskiego jako obligatoryjne poprzez Rozporządzenie nr 417/2002³⁹. Podobnie jak w OPA 90' wszystkie zbiornikowce zostały podzielone na trzy kategorie w zależności od wieku oraz tonażu, a ich wycofywanie zgodnie z odpowiednim harmonogramem miało zacząć się w roku 2003 (kategoria 1), a zakończyć w 2015 (kategoria 2 i 3). Ciągłe było to rozwiązanie mniej restrykcyjne od proponowanych pierwotnie przez Komisję Europejską.

PAKIET ERIKA II

Pakiet ERIKA II to kompleks składający się z dwóch dyrektyw oraz jednego rozporządzenia, które jako projekt Komisji zostały przedstawione w grudniu 2000 r.⁴⁰. Propozycje te, uzupełniające inicjatywę ERIKA I, były bardziej skomplikowane, stąd ich opracowanie zajęło więcej niż trzy miesiące.

³⁵ Dotyczy to istniejących pojedynczokadłubowych tankowców odpowiadających wymogom Regulacji 13F Aneksu I do Konwencji MARPOL 73/78, zob. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the safety, *op. cit.*

³⁶ Według badań przytoczonych przez Komisję w latach 2000–2025 15% tankowców miało być wycofanych z wód amerykańskich z możliwością funkcjonowania pod reżimem MARPOL 73/78.

³⁷ Zob. Dachang Du, *Overview of IMO's Action in the Wake of Erika (accelerated phase-out of single-hull tankers)*, Speech at the Liability Open Forum of the IUMI Conference, Genova, 16 to 20 September 2001, dostępne na http://www.iumi.com/Conferences/2001_genoa/Stampa/Du.rtf

³⁸ Zmiany Reguły 13G załącznika I do Konwencji MARPOL 73/78 zostały przyjęte w dniu 27.04.2001 r. przez 46. sesję Komitetu Ochrony Środowiska Morskiego IMO (MEPC-46) rezolucją MEPC 95(46), weszły w życie 1.09.2002 r.

³⁹ Rozporządzenie (WE) 417/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z 18.02.2002 r. w sprawie przyspieszonego wprowadzenia konstrukcji podwójnokadłubowej lub równoważnego rozwiązania w odniesieniu do tankowców pojedynczokadłubowych i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 2978/94.

⁴⁰ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on a second set of Community measures on maritime safety following the sinking of the oil tanker Erika, COM(2000) 802 final.

Zdaniem Komisji tzw. *Hazmat Directive*⁴¹, wprowadzająca obowiązek zgłaszania odpowiednim władzom niebezpiecznych ładunków przy zawijaniu do portu, okazała się instrumentem niewystarczającym w przypadku jednostek dokonujących przepływów tranzytowych na wodach unijnych. Tę istotną kwestię miała uregulować dyrektywa 2002/59/EC, pierwszy element pakietu ERIKA II⁴². Jej celem było ustanowienie sprawnego systemu monitorowania i informowania o ruchu statków. Obowiązek sygnalizowania za pomocą odpowiadających standardom IMO systemów informacyjnych o ruchu statków oraz korzystania z zatwierdzonych przez IMO systemów wyznaczania dróg morskich rozciągnięto na wszystkie jednostki, nie tylko te przewożące niebezpieczne ładunki. Każdy ze statków miał być wyposażony w system rejestrowania przebiegu podróży (*voyage data recorders*). Komisja uznała, że analiza przyczyn wypadku jest niezbędna dla podniesienia poziomu bezpieczeństwa, stąd uznała za priorytet obowiązek instalacji „czarnych skrzynek”, na wzór używanych na pokładach samolotów. Wreszcie dyrektywa ta nałożyła na państwa członkowskie obowiązek opracowania planów udzielenia statkom będącym w niebezpieczeństwie miejsca schronienia. Mając na uwadze, jak delikatną kwestią jest wyważenie racji bezpieczeństwa statku i jego załogi, a z drugiej strony ochrony interesów portów, czasem niechętnych przyjęciu grożącej wyciekiem jednostki, Komisja zapowiedziała dalsze prace nad problemem zwracania portom schronienia poniesionych kosztów.

Drugi z elementów pakietu ERIKA II powoływał do życia Europejską Agencję Bezpieczeństwa Morskiego (*European Maritime Safety Agency, EMSA*)⁴³. Nowa struktura miała zapewnić kontrolę harmonijnej implementacji stale wzrastającej liczby przepisów dotyczących bezpieczeństwa i zapobiegania zanieczyszczeniu w transporcie morskim, monitorować ich celowość oraz pracować nad nowymi projektami. Agencja, jako organ ściśle ekspercki, ma świadczyć pomoc techniczną i naukową Komisji oraz państwom członkowskim. Do jej zadań należało m.in. przeprowadzanie szkoleń dla państw członkowskich z zakresu kontroli państwa portu i państwa bandery, dostarczanie Komisji oraz państwom rzetelnych ekspertyz z zakresu bezpieczeństwa i ochrony środowiska morskiego, a także kontrola towarzystw klasyfikacyjnych. W celu skutecznego monitorowania praktyki i legislacji morskiej jej pracownicy odbywają regularne wizyty w państwach członkowskich, szczególną uwagę przykładając do badań efektywności sprawowanej przez państwa członkowskie kontroli państwa portu. Jako pośrednik między państwami członkowskimi a Komisją Agencja ma się przyczynić do rozpowszechniania najlepszej

⁴¹ Dyrektywa Rady 93/75/EWG, *op. cit.*

⁴² Dyrektywa 2002/59/EC Parlamentu Europejskiego i Rady z 27.06.2002 r. ustanawiająca wspólnotowy system monitorowania i informacji o ruchu statków i uchylająca dyrektywę Rady 93/75/EWG.

⁴³ Rozporządzenie (WE) 1406/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z 27.06.2002 r. ustanawiające Europejską Agencję ds. bezpieczeństwa na morzu.

praktyki we Wspólnocie⁴⁴. Rozporządzenie ustanawiające EMSA zostało wkrótce zmienione po katastrofie tankowca „Prestige”⁴⁵.

Już w Komunikacie prezentującym pakiet ERIKA I Komisja zapowiadała rewizję obowiązującego międzynarodowego reżimu odpowiedzialności za szkody olejowe. Choć generalnie dwupoziomowy system naprawy szkód gwarantowany przez Konwencje CLC/IOPCF 1992 należało uznać za funkcjonalny i oparty na właściwych założeniach, to jednak krytykowane były jego poszczególne elementy. Komisja szczególnie źle oceniała daleko idące ograniczenie odpowiedzialności właściciela statku, koncepcję kanalizacji odpowiedzialności⁴⁶ oraz niskie limity możliwego do uzyskania odszkodowania. Wskazano, że ostatnie wydarzenia unaocznily, że nawet mniejsze wycieki oleju mogą spowodować straty, których pokrycie będzie trudne do osiągnięcia przy konwencyjnych limitach⁴⁷. Podjęte w 2000 r. zabiegi na forum międzynarodowym doprowadziły do zmian Konwencji CLC 1992 oraz IOPCF 1992 poprzez zwiększenie kwot ograniczenia odpowiedzialności o 50% w stosunku do obowiązujących na gruncie Protokołów z 1992 r.⁴⁸. W ocenie Komisji powyższe podniesienie limitów było niewystarczające do zagwarantowania pełnej kompensacji szkód, szczególnie w wypadku większych katastrof. Zaproponowała ona utworzenie własnego regionalnego funduszu odszkodowawczego, który miał stanowić swoisty trzeci poziom systemu kompensacji na wodach europejskich, uzupełniający mechanizmy z CLC 1992 oraz IOPCF 1992⁴⁹. Fundusz miał funkcjonować na zasadach podobnych do wypracowanych na forum IMO. W sytuacji, gdy szkoda olejowa na wodach unijnych przekroczyłaby limity gwarantowane w CLC 1992 oraz IOPCF 1992 (236 mln euro), do dyspozycji otwarty miał być COPE FUND (*Fund for Compensation for Oil Pollution*

⁴⁴Zob. M.H. Koziański, *Utworzenie Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Morskiego (EMSA)*, Prawo Morskie, 2003, t. XIX, s. 105 i nast.

⁴⁵Zob. więcej poniżej.

⁴⁶Mechanizm wskazania osoby odpowiedzialnej z jednoczesnym zakazem kierowania roszczeń względem jej podwładnych i agentów, zob. J. Łopuski [w:] *Prawo morskie*, t. II, cz. 3, *op. cit.* Autor uważa, że rozwiązanie przyjęte w CLC nie jest czystą postacią kanalizacji, która ma miejsce, gdy wyłączona jest możliwość kierowania roszczeń względem jakiegokolwiek osoby oraz gdy nie występuje prawo regresu wobec osób trzecich, chyba że przewidziane było to w umowie, s. 172.

⁴⁷Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the safety, *op. cit.*

⁴⁸Nowelizacja z 18.10.2000 r., która weszła w życie 1.11.2003 r., podniosła limity z CLC (dla zbiornikowca do 5 tys. ton brutto z 3 mln SDR do 4,51 SDR, powyżej 5 tys. ton brutto do 140 tys. ton brutto z 3 mln SDR + 420 SDR za każdą dodatkową tonę brutto do 4,51 mln SDR + 631 SDR za każdą dodatkową tonę brutto, powyżej 140 tys. ton brutto z 59,7 mln SDR do 89,77 mln SDR) oraz IOPCF (ze 135 mln SDR do 260 mln SDR, wyjątkowo kwota mogła być podniesiona do 300 740 000 SDR).

⁴⁹Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the establishment of a fund for the compensation of oil pollution damage in European waters and related measures/* COM/2000/0802 final - COD 2000/0326 */ OJ C 120E, 24.04.2001, p. 79–82.

in *European Waters*) z limitem 1 miliarda euro, co odpowiadać miało wielkości odszkodowania możliwego do osiągnięcia w USA na podstawie OPA 90'.

Komunikat Komisji prezentujący pakiet ERIKAI zawiera również zapowiedź zabiegów UE o rewizję zasad odpowiedzialności za szkody olejowe w ramach Konwencji CLC 1992. Przede wszystkim Komisja domagała się zmiany art. 6.2 CLC 1992. Przepis ten wprowadził nowe przesłanki utraty prawa do ograniczenia odpowiedzialności przez właściciela statku, tak że miał on być w pełni odpowiedzialny jedynie wówczas, gdy mu się udowodni, że szkoda wynikła z jego własnego działania lub zaniechania popełnionego z zamiarem jej wyrządzenia lub lekkomyślnie i ze świadomością, że szkoda prawdopodobnie nastąpi. Należy zaznaczyć, że na gruncie CLC z 1969 r. funkcjonowała bardziej rygorystyczna wersja, według której właściciele statków tracili prawo do ograniczenia odpowiedzialności w sytuacji, gdy wypadek został spowodowany z ich własnej winy, niezależnie od jej stopnia. Wprowadzenie w 1992 r. tak korzystnego dla właścicieli statków przepisu było wynikiem osiągniętego na forum międzynarodowym kompromisu. W zamian za powyższe zmiany udało się przeforsować wyższe limity możliwego do osiągnięcia odszkodowania⁵⁰. Zdaniem Komisji nadzwyczajne niebezpieczeństwo, jakie wiąże się z transportem oleju drogami morskimi, powinno znaleźć odbicie w surowszych zasadach odpowiedzialności. Zdecydowanie brakuje uzasadnienia dla takiego kształtu prawa ograniczenia odpowiedzialności właściciela, które w praktyce jest nie do złamania⁵¹. Komisja zapowiedziała, iż podjęte zostaną starania na forum międzynarodowym o nowelizację tego przepisu tak, aby przynajmniej rażące niedbalstwo ze strony właściciela statku pociągało za sobą utratę prawa do ograniczenia odpowiedzialności⁵². Ponadto w ocenie Komisji zagwarantowana w CLC 1992 kanalizacja odpowiedzialności jest zbyt daleko idąca i prowadzi do oderwania odpowiedzialności od osoby sprawcy. Uniemożliwia ona ubieganie się o naprawę szkody nie tylko od podwładnego i pomocnika właściciela, co gwarantowała Konwencja CLC z 1969 r., ale także od pilota, czarterującego, zarządcy, „operatora” statku, ratującego, osoby podejmującej działania prewencyjne oraz podwładnych i pomocników tych osób, chyba że zostanie wykazana ich własna niewybaczalna wina⁵³. Zdaniem Komisji, ta praktycznie całkowita gwarancja ochrony przed roszczeniami powyższych osób jest sprzeczna z dążeniem do stworzenia poczucia odpowiedzialności wszystkich uczestników morskiego rynku transportu oleju.

⁵⁰ Zob. M. A. Nesterowicz, *Ograniczenie odpowiedzialności z tytułu roszczeń morskich*, Toruń 2002, s. 320.

⁵¹ Wskazuje się w literaturze, że podobny do art. 6.2 zapis w protokole z 1984 r. doprowadził do odrzucenia przez USA reżimu międzynarodowego. OPA 90 przewiduje wiele przyczyn pozbawiających prawa do ograniczenia odpowiedzialności, zob. J. Łopuski [w:] *Prawo morskie*, t. II, cz. 3, *op. cit.*, s. 178.

⁵² Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on a second, *op. cit.*

⁵³ Zob. J. Łopuski [w:] *Prawo morskie*, t. II, cz. 3, *op. cit.*, s. 173.

Dlatego Wspólnota miała zabiegać o wykreślenie zakazu kierowania roszczeń wobec zarządcy, armatora i czarterującego.

Powyższy pakiet ERIKA II spotkał się tylko z częściową akceptacją państw członkowskich. Rozporządzenie (WE) 1406/2002 ustanawiające EMSA oraz dyrektywa 2002/59/EC stały się prawem europejskim, natomiast nie zdecydowano się na przyjęcie rozporządzenia ustanawiającego Fundusz COPE. Na forum Rady okazało się, że państwa członkowskie wołały zabiegać o podniesienie limitów odszkodowawczych na arenie międzynarodowej. Niejako pod presją możliwości utworzenia europejskiego funduszu, na Konferencji IMO w Londynie w maju 2003 r. przyjęto nowy protokół do Konwencji IOPCF, powszechnie znany jako Protokół 2003, który wszedł w życie 31.03.2005 r.⁵⁴. Ustanowiono nowy fundusz, który, podobnie jak projektowany COPE, stanowi trzeci poziom i uzupełnienie mechanizmu kompensacji szkód olejowych, obok dwóch gwarantowanych przez Konwencję CLC oraz IOPCF. Uczestnictwo w funduszu jest fakultatywne i otwarte dla wszystkich państw sygnatariuszy IOPCF 1992. Łączna kwota odszkodowania nie przekracza 750 milionów jednostek obliczeniowych (SDR), co odpowiada około 1,152 miliarda US \$ (łącznie z odszkodowaniem gwarantowanym przez CLC/IOPCF 1992)⁵⁵.

Zmiany powyższych regulacji, wprowadzonych przez dwa pakiety ERIKA, nastąpiły po katastrofie tankowca „Prestige”. Dnia 13.11.2002 r. pojedynczokadłubowy tankowiec greckiego armatora, pływający pod banderą Wyp Bahama, wysłał sygnał SOS do hiszpańskich brzegów Galicji. Zbiornikowcowi transportującemu 77 tys. surowej ropy naftowej odmówiono wejścia do portu. Sześć dni później „Prestige” przełamał się na dwie części i w odległości 130 mil morskich od galicyjskich brzegów poszedł na dno, powodując wyciek 63 tys. ton ropy.

Europa musiała wyciągnąć wnioski z tego smutnego wydarzenia, które nastąpiło w niecałe trzy lata po katastrofie „Eriki”. Komisja Europejska uznała za niezbędne wcześniejsze przyjęcie zaproponowanych przez nią regulacji z pakietów ERIKA I i II⁵⁶. Rozporządzenie (WE) nr 1644/2003⁵⁷ przyspieszyło o sześć miesięcy rozpoczęcie funkcjonowania EMSA. Komisja, ubolewając nad faktem, że proponowany przez nią harmonogram wycofywania tankowców pojedynczokadłubowych został opóźniony na forum Rady, wskazała, że zgodnie z jej pierwotnym projektem, wycofane z wód europejskich miały być tankowce

⁵⁴ Protokół z 2003 roku do Międzynarodowej konwencji o utworzeniu Międzynarodowego Funduszu Odszkodowań za Szkody Spowodowane Zanieczyszczeniem Olejami z 1992 roku, Dz.Urz. L 78 z 16.03. 2004 r., s. 32–39.

⁵⁵ Zob. więcej na http://www.imo.org/About/mainframe.asp?topic_id=848&doc_id=4531

⁵⁶ Communication from the Commission to the European Parliament and to the Council on improving safety at sea in response to the Prestige accident, z 3.12.2003 r., COM(2002) 681 final, s. 4.

⁵⁷ Rozporządzenie (WE) Nr 1644/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z 22.07.2003 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1406/2002 ustanawiające Europejską Agencję ds. Bezpieczeństwa na Morzu.

mające więcej niż 23 lata⁵⁸. „Prestige” w dniu wypadku miał 26 lat. Po jego zatonięciu udało się wprowadzić bardziej restrykcyjne przepisy. Rozporządzenie (WE) 1726/2003 ustanowiło całkowity zakaz wejścia do portów europejskich tankowców jednoposzyciowych, przewożących oleje ciężkie. Przyspieszono harmonogram wycofywania pojedynczokadłubowych zbiornikowców, a począwszy od roku 2005 tankowce mające więcej niż 15 lat są – zgodnie z programem rezolucji IMO MEPC.94(46) – obligatoryjnie poddawane wzmocnionej inspekcji⁵⁹. Podobna reakcja miała miejsce na forum międzynarodowym w ramach IMO. 5.04.2005 r. weszły w życie zmiany do konwencji MARPOL, skracające czas na ostateczne wycofywanie lub przebudowę tankowców jednokadłubowych, odpowiednio do roku 2005 z roku 2007 oraz do roku 2010 z roku 2015⁶⁰. Wreszcie 12.07.2005 r. Parlament Europejski i Rada przyjęły kontrowersyjną dyrektywę o zanieczyszczeniach pochodzących ze statków i o wprowadzeniu sankcji, włączając w to odpowiedzialność karną za przestępstwa związane z zanieczyszczeniami⁶¹. Uznano, że międzynarodowy system odpowiedzialności za szkody spowodowane zanieczyszczeniem olejami i ich kompensacja są niewystarczającymi środkami zniechęcającymi do podejmowania przez osoby zaangażowane w transport morski praktyk poniżej wymaganego standardu bezpieczeństwa. Przepisy o charakterze karnym miały spełnić ten odstrasżający efekt. Dyrektywa uznała zanieczyszczenie środowiska przez statki za naruszenie prawa. Sankcje miały dotknąć nie tylko właściciela czy zarządcę statku, ale również właściciela ładunku, towarzystwo klasyfikacyjne i każdą inną zaangażowaną osobę. Jak można się domyśleć, takie rozwiązania wzbudziły duże poruszenie w środowisku. INTERTANKO, INTERCARGO wraz z innymi podmiotami zaskarżyły przed sądem brytyjskim dyrektywę, zarzucając jej niezgodność z międzynarodowymi zobowiązaniami zaciągniętymi przez państwa członkowskie. Wskazano m.in., że na podstawie konwencji MARPOL odpowiedzialność można ustalić jedynie wtedy, gdy działanie było podjęte z zamiarem wyrządzenia szkody lub lekkomyślnie – ze świadomością, że szkoda prawdopodobnie nastąpi. Dyrektywa wprowadziła natomiast surowszy reżim odpowiedzialności również za szkodę wyrządzoną przez działanie z rażącym niedbalstwem⁶². W chwili obecnej waży się kwestia przekazania sprawy pod rozstrzygnięcie ETS.

⁵⁸ Communication from the Commission ... , *op. cit.*, s. 5.

⁵⁹ Program Oceny Stanu Technicznego przyjęty rezolucją MEPC 94(46) z 27.04.2001 r.

⁶⁰ Zmiany Regulacji 13G Aneksu I do Konwencji MARPOL 73/78, zob. *Revised phase-out schedule for single hull tankers enters into force*, IMO News, The Magazine of the International Maritime Organization, Issue 2/2005, s. 6 i nast.

⁶¹ Dyrektywa 2005/35/EC Parlamentu Europejskiego i Rady z 7.09.2005 r. o zanieczyszczeniach pochodzących ze statków i o wprowadzeniu sankcji, włączając w to odpowiedzialności kryminalne, za przestępstwa związane z zanieczyszczeniami.

⁶² *Ibidem*, art. 4.

PAKIET ERIKA III

Zgodnie z wcześniejszymi zapowiedziami przedstawiony 23.11.2005 r. wyjątkowo obszerny pakiet ERIKA III jest kolejnym krokiem naprzód w stworzeniu „mechanizmu obronnego mającego chronić Europę przed wypadkami na morzu i przed zanieczyszczaniem środowiska”⁶³.

Pierwsza z propozycji to dyrektywa w sprawie zgodności z wymaganiami dotyczącymi państwa bandery⁶⁴. Ze statystyk MOU wynika, że po rozszerzeniu Wspólnoty Europejskiej średnia liczba zatrzymanych statków europejskich wynosiła w latach 2002–2004 4,6% wszystkich jednostek 25 państw członkowskich, podczas gdy w tym samym okresie współczynnik zatrzymań „starej piętnastki” państw członkowskich wynosił tylko 2,9%. Dane te wskazują, że zwiększenie obowiązków państwa bandery stanowi „brakujące ogniwo” w przepisach z dziedziny bezpieczeństwa morskiego⁶⁵. Implementacja rygorystycznych reguł będzie stanowić jasny sygnał dla przemysłu morskiego i posłuży do przyciągnięcia większej ilości profesjonalistów na rynek europejski. Dlatego dyrektywa wprowadza wskazania z konwencji IMO, dotyczące obowiązków państw bandery. Precyzuje, jakie standardy ma spełniać statek pływający pod banderą państwa członkowskiego UE, oraz czyni obowiązującymi we Wspólnocie wypracowane na forum IMO schematy niezależnego audytu administracji państwa bandery.

Również kolejny projekt dyrektywy dotyczącej kontroli państwa portu⁶⁶ wymierzony był przeciwko statkom nieprzestrzegającym norm. Jako bezpośrednią odpowiedź na katastrofę tankowca „Prestige”, która ujawniła brak przepływu informacji od pilotów w pobliżu Bałtyku, rozszerzono obowiązki pilotów również na statki tranzytowe na pełnym morzu. Zdaniem Komisji poprawa częstotliwości kontroli statków nie była wystarczająca, należało przede wszystkim zadbać o ich jakość. Co ciekawe, Komisja nie akcentowała faktu, że nawet minimalny pułap 25% kontroli wszystkich wpływających do portów statków nie został przez niektóre kraje osiągnięty⁶⁷. Raczej wskazała na inny problem związany z ilościowym obowiązkiem kontroli. Z komisyjnych raportów

⁶³ Informacja prasowa z 23.11.2005 r., *Intensywne działania w celu zapewnienia bezpieczeństwa transportu morskiego*, IP/05/1457, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/05/1457&format=HTML&aged=1&language=PL&guiLanguage=en>

⁶⁴ Wniosek w sprawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i w sprawie zgodności z wymaganiami dotyczącymi państwa bandery (przedstawiony przez Komisję) z 23.11.2005 r., KOM(2005) 586 wersja ostateczna.

⁶⁵ *Ibidem*.

⁶⁶ Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie kontroli państwa portu (nowelizacja) z 23.11.2005 r., KOM(2005) 588 wersja ostateczna.

⁶⁷ Dane MOU wskazują, że w 2001 r. aż 5 z 15 Państw Członkowskich nie osiągnęło poziomu 25%. Zob. Communication from the Commission to the European Parliament and to the Council on improving ... , *op. cit.*, s. 27.

wynikało, że często, aby zawyżyć statystyki dotyczące liczby kontrolowanych statków, władze portowe przeprowadzały inspekcje zbędne. Skuteczna kontrola nie powinna skupiać się na jednostkach, które pomyślnie przeszły wcześniejsze inspekcje i których państwa bandery poddają się dobrowolnemu audytowi, lecz ma być wymierzona w statki niespełniające obowiązujących norm. Dyrektywa proponuje więc wprowadzenie swoistego mechanizmu motywacyjnego poprzez nagradzanie statków bezpiecznych mniejszą ilością inspekcji, a z drugiej strony – zaostrzenie sankcji wobec statków nieprzestrzegających międzynarodowych standardów. Możliwość odmowy wpłynięcia do portu została rozszerzona na wszystkie rodzaje jednostek, nie tylko ich określone kategorie. Dla zagwarantowania konkurencyjności między unijnymi portami uregulowano niedociągnięcia poprzedniej dyrektywy, wyraźnie określając minimalny okres trwania zakazu wpłynięcia do portu UE. Jako najostrzejszą sankcję wprowadzono całkowity zakaz dostępu do wspólnotowego portu po trzecim zatrzymaniu. Z przewidywań Komisji wynika, że obecna liczba 10 statków, na które nałożony został zakaz dostępu do UE, może wzrosnąć wraz z powyższymi przepisami do 200 jednostek⁶⁸. Wreszcie zdecydowano o publikacji swoistej czarnej listy, na której będą widnieć dane armatorów i przedsiębiorstw statków podlegających zatrzymaniu lub którym odmówiono dostępu do portów.

Kolejny projekt dyrektywy pakietu ERIKA III dotyczy funkcjonowania towarzystw klasyfikacyjnych⁶⁹. W celu zapewnienia większego poziomu kwalifikacji tych organizacji, obok kontroli dokonywanych przez państwa członkowskie, w których imieniu towarzystwo wydaje certyfikaty zgodności z konwencjami międzynarodowymi, wprowadzono system kontroli krzyżowych. Zgodnie z dyrektywą, uznane towarzystwa klasyfikacyjne mają ustanowić wspólny niezależny organ do oceny i certyfikacji jakości składający się z przedstawicieli towarzystw. Za niesprawiedliwy i burzący zdrową konkurencję uznano przepis obowiązującej dyrektywy uzależniający uznanie towarzystwa przez UE od jego wielkości: przywilej ten miał być przyznawany jedynie w zależności od osiągnięć w dziedzinie bezpieczeństwa i ochrony środowiska. Poprawie ulec ma też mało elastyczny system kar nakładanych na autoryzowane organizacje niespełniające ustalonych wymogów bezpieczeństwa. Dotychczasowe zawieszenie uznania postanowiono zastąpić sankcjami finansowymi, zróżnicowanymi, a przez to bardziej sprawiedliwymi.

Czwarty element pakietu był odpowiedzią UE na palący problem dostępu statków znajdujących się w niebezpieczeństwie do miejsc schronienia (*places, ports of refuge*). Szczególnie wypadek tankowca „Prestige”, któremu odmówiono

⁶⁸Third Maritime Safety Package, Brussels, 23 November 2005 MEMO/05/438, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/05/438&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

⁶⁹Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych reguł i norm dotyczących organizacji dokonujących inspekcji i przeglądów na statkach oraz odpowiednich działań administracji morskich (nowelizacja) z 23.11.2005 r., KOM(2005) 587 wersja ostateczna.

wejścia do portu schronienia, uświadomił, jakie konsekwencje może pociągać za sobą brak jasnych reguł dotyczących *safe havens*⁷⁰. Jednocześnie jest to problem niezwykle złożony, gdyż niezbędne jest wyważenie z jednej strony interesów zagrożonego statku i załogi, a z drugiej – bezpieczeństwa portu, środowiska państwa udzielającego schronienia i dobrobytu lokalnej społeczności. Proponowany projekt zmiany dyrektywy 2002/59/EC⁷¹ precyzuje, jakie elementy powinny znaleźć się w obowiązkowo przygotowywanych przez państwa członkowskie planach udzielenia schronienia statkom znajdującym się w niebezpieczeństwie. Przede wszystkim państwa członkowskie powinny wskazać jeden fachowy i niezależny organ odpowiedzialny za podjęcie decyzji o udzieleniu schronienia oraz w sposób jasny opisać przebieg łańcucha decyzyjnego w wypadku zagrożenia. Wymaga się również dostarczenia wykazu ewentualnych miejsc schronienia. Zauważając zagrożenia, jakie może nieść ze sobą przyjęcie statku w niebezpieczeństwie, dyrektywa daje odpowiednim organom prawo sprawdzenia, czy posiada on ubezpieczenie lub inną gwarancję finansową umożliwiającą rekompensatę szkód wyrządzonych w miejscu schronienia. Jednakże nawet brak takiego zabezpieczenia nie może być jedyną podstawą odmowy schronienia. Pozostaje pytanie, czy jest to zabezpieczenie wystarczające. W swoich komentarzach do projektu dyrektywy Organizacja Portów Morskich Europy (ESPO) podkreślała, jak dotkliwie mogą okazać się straty ekonomiczne portu udzielającego schronienia, np. w razie zablokowania portu przez statek będący w niebezpieczeństwie. Z drugiej strony często porty są tylko jednymi z wielu poszkodowanych oczekujących na kompensację szkód w ramach międzynarodowych reżimów⁷². Obecnie ESPO zabiega o wprowadzenie do dyrektywy zapisu, na podstawie którego organ ten będzie zobowiązany pokryć straty portu, których kompensacja nie może nastąpić w ramach istniejących reżimów⁷³.

Oprócz powyższych prewencyjnych instrumentów pakietu ERIKA III, kolejne propozycje regulowały następstwa wypadków na morzu. Projekt dyrektywy o dochodzeniach w sprawie wypadków morskich⁷⁴, podobnie jak

⁷⁰ Zob. np. A. Guinier, *Secretary General of the European Community Shipowners' Association (ECSA), Shipowners' perspective, International workshop on places of refuge: Towards a liability and compensation framework? Rights and responsibilities of port authorities*, University of Antwerp, 11.12.2003 r., <http://espo.vandenbroele.be/downloads/archive/8e42303c-796e-478c-b8fe-d1260ec0483d.pdf>

⁷¹ Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2002/59/WE ustanawiającą wspólnotowy system monitorowania i informacji o ruchu statków, Bruksela, 23.11.2005 r., COM(2005) 589 wersja ostateczna.

⁷² *European Sea Ports Organisation, Third Maritime Safety Package, ESPO proposal for amendments regarding Places of Refuge*, 8.03.2006 r., <http://www.espo.be/docs/7d774160-3485-43c5-95d3-644b4892b6c2.doc>

⁷³ *Ibidem*.

⁷⁴ Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej podstawowe zasady regulujące postępowanie dochodzeniowe w sprawie wypadków w sektorze transportu morskiego i zmieniającej dyrektywy 1999/35/WE i 2002/59/WE, z 23.11.2005 r., COM(2005) 590 wersja ostateczna.

wyżej wymienione, był odpowiedzią Komisji na wezwania Parlamentu Europejskiego, zaniepokojonego przebiegiem długotrwałych dochodzeń przeprowadzonych po wypadkach zbiornikowców „Erika” i „Prestige”. Co prawda IMO rezolucją z 27.11.1997 r. wprowadziła kodeks dotyczący dochodzeń w następstwie wypadków na morzu, jest to jednak instrument niewiążący, stąd „wkład niektórych państw bandery w poprawę bezpieczeństwa morskiego poprzez odpowiednie zarządzanie informacjami zwrotnymi jest słaby, żeby nie powiedzieć żaden”⁷⁵. Z kolei wspomniana dyrektywa 2002/59/EC ustanowiła obowiązek instalacji na pokładach czarnych skrzynek umożliwiających dochodzenie przyczyn wypadku, jednak ciągle wyraźny jest brak rozwiązań regulujących prowadzenie dochodzeń technicznych i wymiany doświadczeń między państwami członkowskimi. Szczególnie staje się to widoczne, co podkreśla Komisja, jeśli porównamy osiągnięcia w tym zakresie w prawie lotniczym. Podobnie jak tam, również dochodzenia w sprawach wypadków morskich mają mieć wyłącznie na celu wyciągnięcie odpowiednich wniosków i przez to wzmocnienie systemu bezpieczeństwa, a nie prowadzić do ustalenia czyjejkolwiek odpowiedzialności cywilnej lub karnej. Zgodnie z dyrektywą państwa członkowskie mają obowiązek zorganizowania dochodzeń powypadkowych prowadzonych przez odpowiednio wykwalifikowanych inspektorów pod nadzorem obiektywnego organu dochodzeniowego. W sytuacji, gdy w wypadek zaangażowanych jest więcej niż dwa państwa członkowskie, dyrektywa wymaga, aby w celu uniknięcia powielania podjętych działań dochodzenie techniczne prowadzone było w sposób skoordynowany.

Na potrzeby niniejszego artykułu należy jedynie ogólnikowo zasygnalizować kolejny element pakietu z 2005 r., niezwiązany ściśle z poruszaną tematyką, tj. projekt wprowadzający do wewnętrznego prawa wspólnotowego, przyjęty w 2002 r. pod auspicjami IMO, Protokół do Konwencji Ateńskiej z 1974 r. w sprawie przewozu morzem pasażerów i ich bagażu⁷⁶. Komisja uznała, że nowy międzynarodowy reżim odpowiedzialności przewoźników, opierający się na zasadzie ryzyka w razie wypadku statków, z podniesionymi limitami odpowiedzialności, obowiązkiem ubezpieczenia przewoźnika oraz *actio directa*, w satysfakcjonujący sposób chroni interesy pasażerów i powinien funkcjonować jednolicie jako prawo unijne. Jednocześnie Komisja proponuje rozszerzenie zasięgu obowiązywania przepisów konwencyjnych, gdyż rozporządzenie przewiduje ich stosowanie do przewozu w obrębie jednego państwa członkowskiego, a także do ruchu na wodach śródlądowych.

⁷⁵ *Ibidem*.

⁷⁶ Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the liability of carriers of passengers by sea and inland waterways in the event of accidents, z 3.11.2005 r., COM(2005) 592 final.

Ostatni z elementów ERIKI III, projekt dyrektywy w sprawie odpowiedzialności cywilnej i gwarancji finansowych armatorów⁷⁷, jest wyrazem nie tylko zabiegów UE o reformę reżimu odpowiedzialności za szkody olejowe, ale również, a raczej przede wszystkim, rozpoczyna europejską rewizję reguł rządzących odpowiedzialnością armatorów statków. Próby zreformowania systemu kompensacji szkód olejowych, regulowanego Konwencją CLC, były podejmowane przez Komisję już w ramach pakietu ERIKA II (projekt dyrektywy o COPE)⁷⁸. W 2000 r. nieprzyjęty projekt stworzenia funduszu europejskiego przyspieszył wprowadzenie zmian na forum IMO poprzez podwyższenie limitów odpowiedzialności. W niezmienionym stanie pozostało jednak rozwiązanie faworyzujące właścicieli statków, tj. wąskie przesłanki utraty prawa do ograniczenia odpowiedzialności, czyniące je wręcz prawem niezbywalnym. Zdaniem Komisji międzynarodowy system odpowiedzialności cywilnej za szkody powstałe w wyniku zanieczyszczeń ropą naftową winien być udoskonalony tak, aby zapewniał przewóz ropy zbiornikowcami o najwyższych standardach. Prowadzić do tego może zaostrenie przesłanek utraty przez właściciela statku prawa do ograniczenia odpowiedzialności. Komisja zapowiedziała prowadzenie zabiegów o zmiany w tym zakresie na forum międzynarodowym.

Dyrektywa kładzie nacisk głównie na potrzebę zmiany Konwencji o ograniczeniu odpowiedzialności z tytułu roszczeń morskich (LLMC 1976 r.)⁷⁹. Komisja Europejska uznaje ograniczenie odpowiedzialności za zbyt szerokie, co – jej zdaniem – ujemnie wpływa na efekt represyjny i zapobiegawczy konwencji. Tradycyjna zasada prawa morskiego, stawiająca armatora w uprzywilejowanej pozycji, przestaje obecnie mieć znaczenie. Jak zauważa J. Łopuski, dzisiaj armator za pomocą środków łączności ze statkiem może skutecznie kontrolować postępowanie kapitana podczas podróży i trudno mówić o racjonalnym uzasadnieniu dla takiego kształtu jego odpowiedzialności⁸⁰. Ponadto szczególnie dotkliwy dla poszkodowanych staje się problem braku adekwatnej kompensacji szkody. Nie istnieje bowiem generalny obowiązek ubezpieczenia w prawie morskim. Wymóg posiadania gwarancji finansowej wprowadzony jest tylko w pewnych wyspecjalizowanych dziedzinach prawa morskiego, m.in. na gruncie CLC. Co prawda IMO przyjęła w 1999 r. wytyczne zalecające właścicielom statków ubezpieczenie, jednak stosuje się do tego niewiele podmiotów. Uwzględniając powyższe fakty, Komisja opracowała niejako dwustopniowy plan rewizji funkcjonujących mechanizmów. Przede wszystkim chce przejść do prawa wspólnotowego zapisy Protokołu z 1996 r. do LLMC, który gwarantuje wyższe limity odpowiedzialności oraz wprowadza odmienną, uproszczoną procedurę

⁷⁷ Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie odpowiedzialności cywilnej i gwarancji finansowych armatorów z 23.11.2005 r., COM(2005) 593 wersja ostateczna.

⁷⁸ Zob. s. 9 i nast.

⁷⁹ Convention on Limitation Liability for Maritime Claims, LLMC 1976.

⁸⁰ J. Łopuski, *Prawo morskie*, t. I, cz. 1, *op. cit.*, s. 218.

aktualizacji limitów odpowiedzialności (*tacit acceptance*)⁸¹. Jednocześnie dyrektywa zaleca państwom członkowskim przystąpienie do Protokołu i propaguje jego akceptację wśród krajów trzecich poprzez stosowanie art. 15 Protokołu Konwencji. Przepis ten stanowi, że państwa niebędące stronami tej konwencji podlegają bardziej surowemu systemowi odpowiedzialności, w którym już poważne zaniedbanie powoduje usunięcie ograniczenia odpowiedzialności. Wreszcie dyrektywa tworzy system obowiązkowych gwarancji finansowych odpowiedzialności cywilnej armatorów podnoszących banderę państwa członkowskiego oraz statków pod banderą państw trzecich wpływających do wyłącznej strefy ekonomicznej państwa członkowskiego lub do analogicznej strefy o minimalnej wysokości równej dwukrotności limitu proponowanego w Protokole 1996. Oczywiście rozwiązania Protokołu nie były w pełni satysfakcjonujące z punktu widzenia UE, stąd drugi etap planu Komisji zakłada jej ubieganie się o mandat do negocjowania zmian LLMC w celu złamania tradycyjnie silnej pozycji armatorów.

Niedaleka przyszłość pokaże, jaki będzie los najnowszego pakietu regulacji. Trzeba jednak przyznać, że ostatnie dziesięciolecie przyniosło zmianę w zakresie europejskiej ochrony przed zanieczyszczeniami olejami. Przyjętych zostało przeszło dwadzieścia siedem rozporządzeń, dyrektyw i decyzji z zakresu bezpieczeństwa morskiego⁸². Z drugiej strony UE, inaczej niż USA, kładzie ciągle duży nacisk na osiągnięcie kompromisu w skali globalnej, w ramach IMO. Paradoksalnie, nie będąc stroną większości konwencji IMO, zabiega, aby państwa członkowskie optowały za rozwiązaniami wprowadzającymi wysokie standardy ochrony. Czasem niewystarczający poziom międzynarodowej ochrony zmusza UE do reakcji indywidualnej. Trzy pakiety ERIKA stanowią kompleksową odpowiedź UE na ciągle wzrastające zagrożenie zanieczyszczenia olejami. Choć dwa pierwsze były działaniem *post factum* w odpowiedzi na niedociągnięcia unacznione katastrofami tankowców, trzeci pakiet, uzupełniający dwa poprzednie, ma bardziej prewencyjny charakter. Przewidując przyszły wzrost ilości transportowanego europejskimi drogami morskimi oleju, m.in. w efekcie budowy dużego terminalu olejowego w Rosji⁸³, można się spodziewać większej aktywności UE na tym polu. Miejmy tylko nadzieję, że nie będzie to zestaw regulacji w odpowiedzi na kolejną katastrofę zbiornikowca.

⁸¹ Zob. M. A. Nesterowicz, *op.cit.*, s. 281–187.

⁸² Background Paper No. 6 on maritime safety and security, s. 6.

⁸³ Przewiduje się, że ilość produktów olejowych transportowanych przez Zatokę Fińską wzrośnie z 40 milionów w 2000 r. do 100–120 milionów ton w roku 2010. Communication from the Commission, Third package of legislative measures on maritime safety in the European Union, 23.11.2005 r., COM(2005) 585 wersja ostateczna, s. 6.

REACTION OF THE EUROPEAN UNION TO CATASTROPHIC PETROLEUM POLLUTION INCIDENTS (Summary)

For a long period of time, EU policy regarding petroleum pollution was based on supporting projects undertaken on the international forum and to encourage member states to ratify conventions put forward by the International Maritime Organization (IMO).

The catastrophe of the tanker Erika, which was sailing under the Maltese flag, indicated that these measures were insufficient. On March 21, 2000, the European Commission introduced a set of legal proposals that was known commonly as the ERIKA I packet. These regulations came into force in June 2003.

The European Commission introduced the ERIKA II packet in December 2000, but it met with only partial approval from member states.

In accordance with earlier announcements, the ERIKA III packet was introduced on November 23, 2005. This is the subsequent step in creating "a defense mechanism to defend Europe from accidents at sea and from environmental pollution". None of seven proposals has yet to be accepted.

The three ERIKA packages comprise a multifaceted response from the EU regarding the growing threat of petroleum pollution.