

JUSTYNA NAWROT

REGULACJA ZAKAZU STOSOWANIA SYSTEMÓW PRZECIWPOROSTOWYCH ZAWIERAJĄCYCH ZWIĄZKI CYNOORGANICZNE W PRAWIE MIĘDZYNARODOWYM I PRAWIE UNII EUROPEJSKIEJ

W połowie lat 80. XX w. naukowcy z Francji i Wielkiej Brytanii alarmowali o negatywnych dla środowiska morskiego skutkach używania farb zawierających cynę. Konwencja w sprawie kontroli systemów przeciwporostowych na statkach (konwencja AFS) zawierających środki cynoorganiczne weszła w życie 17.09.2008 r. Do chwili obecnej przyjęło ją 56 państw stanowiących prawie 80% światowego tonażu. Polska ratyfikowała konwencję AFS 24.06.2004 r. Unia Europejska implementowała tę konwencję w styczniu 2008 r.

WPROWADZENIE

Konwencja w sprawie kontroli systemów przeciwporostowych na statkach (konwencja AFS¹) zakazująca stosowania farb przeciwporostowych zawierających środki cynoorganiczne weszła w życie 17.09.2008 r. Do chwili obecnej przyjęło ją 56 państw stanowiących około 80% światowego tonażu². Unia Europejska implementowała konwencję AFS w styczniu 2008 r. poprzez wprowadzenie w rozporządzeniu 782/2003 zakazu stosowania związków cynoorganicznych na statkach³. Na mocy wspomnianego rozporządzenia stosowanie farb zawierających związki cynoorganiczne jest zakazane w UE od 1.01.2003 r., a do 1.01.2008 r. farby je zawierające musiały zostać wyeliminowane ze statków.

Celem konwencji, a w ślad za nią przepisów UE, jest eliminacja związków cynoorganicznych działających jak biocydy (w skrócie TBT) z kadłubów stat-

¹ *Convention on harmful anti-fouling systems on ships.*

² Artykuł uwzględnia status konwencji obowiązujący w lutym 2012 r. Ostatnim państwem, które ratyfikowało konwencję, jest Irlandia. Przepisy konwencji mają zastosowanie do statków pływających pod irlandzką banderą od 20.01.2012 r. Polska ratyfikowała konwencję AFS 24.06.2004 r. (Dz.U. z 2008 r., Nr 134, poz. 851).

³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z 14.04.2003 r. (Dz.Urz. UE L 115 z 9.05.2003 r., s. 1).

ków. Farby zawierające związki cynoorganiczne stosowane na kadłuby statków niezwykle skutecznie zabezpieczały je przed nadmiernym porastaniem. Cyna jako element farb przeciwporostowych zaczęła być używana w latach 70. ubiegłego wieku. Zastosowanie jej było rewolucją w zakresie systemów przeciwporostowych, w których wcześniej używano miedzi, mniej skutecznej i mniej trującej, a przez to powodującej konieczność częstszego dokowania statków w celu oczyszczenia ich części podwodnej. Związki cynoorganiczne zostały obecnie uznane za najbardziej trujące związki wprowadzone do środowiska morskiego⁴. Refleksja i świadomość ujemnych stron stosowania cyny jako składnika farb przeciwporostowych pojawiły się stosunkowo szybko, ponieważ już na przełomie lat 80. i 90. ubiegłego wieku. Jednak korzyści ze stosowania farb zawierających TBT na długo jeszcze przesądziły o ich powszechnym używaniu.

Już w połowie lat 80. ubiegłego wieku naukowcy z Francji i Wielkiej Brytanii alarmowali o negatywnych dla środowiska morskiego skutkach używania farb zawierających cynę. Podnosili oni, że farby te są, co prawda, skuteczne w zwalczaniu organizmów porastających kadłuby, takich jak: wąsonogi⁵, pierścienice, mięczaki czy algi. Jednak uwalniane z farby związki cyny, które w ten sposób przedostają się do morza, zatrują także organizmy, niebędące celem zwalczania przy użyciu farb cynoorganicznych, takie jak: ostrygi czy małże, powodując u nich nadmierny rozrost muszli, jej kruchość oraz zmniejszając ich wagę i wielkość. Ponadto związki cynoorganiczne odkładają się w organizmach ryb, delfinów, fok, wielorybów i innych ssaków morskich, doprowadzając do uszkodzeń w ich układzie kostnym, bezpłodności, a czasem śmierci. Takie właściwości związków cynoorganicznych przekładały się na ponoszenie strat w branży rybołówczej i turystycznej. Naukowcy podnosili także, że prace związane z oczyszczaniem statków pokrytych farbami zawierającymi związki cynoorganiczne mogą prowadzić do chorób oraz śmierci pracowników, którzy się tym zajmują.

Wieloletnia debata na temat możliwości zakazu stosowania farb zawierających TBT nie skupiała się na braku alternatywnych możliwości ochrony kadłubów statków przed porastaniem, ale na kwestiach finansowych. Używanie bowiem mniej trujących, ale i mniej skutecznych farb przeciwporostowych oznaczało wzrost kosztów związanych z koniecznością stosowania dodatkowych zabezpieczeń. Podnoszono także, że stosowanie mniej trujących farb nie likwiduje problemu negatywnych skutków działalności człowieka dla środowiska morskiego. Rezygnacja z TBT oznaczała bowiem zwiększoną migrację

⁴ S.M. Evans, T. Leksono, P.D. McKinnell, *Tributyltin Pollution: A diminishing problem following legislation limiting the use of TBT-based anti-fouling paints*, Marine Pollution Bulletin 1995, vol. 30, no. 1, s. 14–21.

⁵ Rodzaj skorupiaków porastających na obiektach podwodnych, skałach, koralowcach, muszlach mięczaków, pancerzach większych skorupiaków, urządzeniach portowych, podwodnych częściach statków.

i przenoszenie obcych organizmów między akwenami (problem tzw. obcych gatunków inwazyjnych⁶) oraz negatywne skutki dla środowiska morskiego w postaci znacznie zwiększonej ilości zużywanego paliwa.

Stosowanie zatem związków cynoorganicznych w farbach przeciwporostowych, mimo ich negatywnych skutków dla środowiska morskiego, pozwalało zmniejszyć ryzyko przenoszenia szkodliwych organizmów morskich do obcego dla nich środowiska. Kwestia ta jest obecnie uregulowana Międzynarodową konwencją o kontroli i postępowaniu ze statkowymi wodami balastowymi i osadami z 2004 r. (BWM). Stosowanie silnie trujących farb przeciwporostowych powodowało, że organizmy te (określane w konwencji jako szkodliwe organizmy wodne i patogeny) nie były przenoszone na kadłubach statków, ponieważ obumierały na skutek działania trucizny uwalniającej się z farby, a zatem nie trafiały żywe do obcych, nieprzystosowanych do ich przyjęcia ekosystemów. Rezygnacja ze stosowania farb zawierających TBT oznaczała więc zwiększenie ryzyka przeniesienia obcych gatunków inwazyjnych.

Ponadto mniej trujące, a co się z tym bezpośrednio wiąże – także mniej skuteczne, farby przeciwporostowe powodują szybsze porastanie części podwodnych statków i w efekcie konieczność zużywania większej ilości paliwa dla zachowania tej samej prędkości. To natomiast przekłada się także na zwiększoną, w wyniku spalania paliwa, emisję gazów cieplarnianych, prowadzi zatem do nasilenia się kolejnego problemu związanego z ochroną środowiska i będącego przedmiotem intensywnych prac regulacyjnych prowadzonych przez Międzynarodową Organizację Morską i Unię Europejską.

Zatem należy podkreślić, że nie ma takiego środka przeciwporostowego, który nie powodowałby negatywnych skutków dla środowiska morskiego⁷. Problem stosowania systemów przeciwporostowych dotyczył zatem wyboru między większym a mniejszym zagrożeniem, jakie niesie dla środowiska morskiego działalność żegluga. Argumentem tym skutecznie posługiwało się przez długi czas lobby armatorskie, w którego interesie nie leżało wprowadzenie zakazu stosowania TBT w systemach przeciwporostowych. Wiąże się to bowiem, jak już wyżej zasygnalizowano, z aspektem finansowym stosowania systemów przeciwporostowych. Zgodnie z wyliczeniami OECD zakaz stosowania farb zawierających związki cyny spowoduje wzrost kosztów utrzymania kontenerowca o 220–270 tys. dolarów w pięcioletnim cyklu dokowania. Wzrost ten spowodowany będzie nie wyższą ceną nowej farby, lecz koniecznością częst-

⁶ Zob. D. Pyć, *Zarządzanie ryzykiem introdukcji do środowiska morskiego obcych gatunków inwazyjnych. Analiza wytycznych IMO do konwencji balastowej*, Prawo Morskie 2011, t. XXVII, s. 179–201.

⁷ Najczęściej używanym alternatywnym składnikiem farb przeciwporostowych jest miedź. Jednak także ona jest trująca. Na poziomie UE, rozpatrywana jest możliwość zakazania stosowania miedzi i jej związków (zgodnie z Rozporządzeniem Komisji 2032/2003 z 4.11.2003 r. w sprawie drugiej fazy 10-letniego programu pracy określonego w art. 16 ust. 2 Dyrektywy 98/8/WE Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącej wprowadzania do obrotu produktów biobójczych oraz zmieniającej rozporządzenie nr 1896/2000 – związki te zostały poddane na razie obserwacji).

szego malowania, czyszczenia kadłuba, większym zużyciem paliwa, częstszym przestojem statków w celu oczyszczenia kadłuba (bez dokowania).

Problem, który pojawił się w kontekście zakazu stosowania farb przeciwporostowych zawierających TBT, wpisuje się zatem doskonale w odwieczny konflikt towarzyszący rozwojowi prawa morskiego na każdym jego etapie – konflikt między „kupiacką” kalkulacją kosztów i zysków, a więc chęcią zmniejszenia kosztów oraz maksymalizacji zysków, a pewnymi uniwersalnymi dobrami, których ochrona leży w interesie ludzkości – środowiska morskiego, życia ludzkiego, bezpieczeństwa. Ochrona tych wartości – w omawianym przypadku zasadniczo środowiska morskiego – wraz z rozwojem międzynarodowych regulacji z zakresu prawa morskiego staje się coraz bardziej skuteczna. Przejawem tej tendencji jest także historia regulacji stosowania farb przeciwporostowych zawierających TBT. Ostatecznie uznano, że ujemne skutki ich wykorzystania przeważają nad korzyściami, jakie z tego wynikają. Statki można zabezpieczyć przed porastaniem w inny – na razie bardziej kosztowny, ale skuteczny – sposób. Natomiast stosowanie TBT powoduje nieodwracalne szkody w ekosystemach poprzez zatrucie organizmów w nich żyjących, a także może wywoływać zatrucia u ludzi spożywających owoce morza.

1. POCZĄTKI REGULACJI STOSOWANIA TBT

W okresie, kiedy wprowadzano TBT jako składnik systemów przeciwporostowych, był on uważany za mniej trujący od ówczynie używanych w farbach związków chemicznych, takich jak dichlorodifenylotrichloroetan (DDT) czy arsen. Wraz z rozpowszechnieniem się stosowania TBT jako składnika farb przeciwporostowych naukowcy zaczęli zauważać znaczne podniesienie poziomu jego obecności w akwenach, w których przemieszcza się duża ilość statków – marinach, portach. Jego zawartość była odnajdywana także w organizmach morskich i owocach morza spożywanych przez ludzi. W efekcie prowadzonych obserwacji obejmujących wody przybrzeżne pierwsze regulacje prawne dotyczące stosowania TBT miały charakter krajowy. Francja w 1982 r. wprowadziła zakaz używania farb przeciwporostowych zawierających TBT dla statków nieprzekraczających 25 m długości, używanych do żeglugi na zachodnim wybrzeżu. Następnie zakaz ten rozciągnięto na całe wybrzeże. W 1986 r. Wielka Brytania wprowadziła ograniczenie sprzedaży farb zawierających TBT na rynku detalicznym. Japonia wprowadziła podobne ograniczenia w 1990 r. W Stanach Zjednoczonych stany zachodnie – Wirginia i Kalifornia wprowadziły podobny zakaz, rozciągnięty następnie w 1988 r. na

cały kraj⁸. Podobne zakazy wprowadziły także Nowa Zelandia w 1988 r., Australia w 1989 r. i Norwegia w 1989 r. Szwecja zakazała stosowania farb zawierających związek cyny w 2002 r. dla statków rekreacyjnych i mniejszych jednostek. Dania wprowadziła podobny zakaz w 2003 r.

Także w UE TBT stosunkowo szybko znalazło się na liście związków niebezpiecznych (Dyrektywa 76/769 dotycząca zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich odnoszących się do ograniczeń we wprowadzaniu do obrotu i stosowaniu niektórych substancji i preparatów niebezpiecznych⁹). Dyrektywa ta była zmieniana wiele razy i ostatecznie zastąpiona w czerwcu 2009 r. rozporządzeniem 1907/2006¹⁰ (REACH – *registration, evaluation, authorisation and restriction of chemicals*), w którym także zawarte są ograniczenia stosowania związków cyny.

Na poziomie Unii Europejskiej zdawano sobie sprawę z międzynarodowej skali problemu używania TBT na statkach, dlatego też chcąc wesprzeć państwa, które wprowadziły zakazy stosowania farb z TBT na poziomie krajowym, i uniemożliwić ucieczkę spod bander państw stosujących te wysokie standardy pod inne bandery, rozpoczęto proces wprowadzania zakazu w skali całej Unii.

Na forum IMO również rozpoczęto prace nad wprowadzeniem zakazu w skali globalnej. W 1990 r. przyjęto rezolucję MEPC¹¹ zawierającą zalecenia dla państw, aby upewniły się, że TBT nie są używane na statkach mniejszych niż 25 m długości, ograniczyły uwalnianie się TBT z farb i zachęcały do używania farb alternatywnych.

Kwestia negatywnych skutków używania farb zawierających TBT stała się także przedmiotem debaty w ramach ONZ – na konferencji w Rio de Janeiro w 1992 r. W 1996 r. powołana została grupa korespondencyjna, której konkluzje opierały się na uwagach 12 zainteresowanych państw oraz 4 organizacji pozarządowych. Zostały one zaprezentowane na 41. sesji MEPC w kwietniu 1998 r. Wówczas także powołano grupę roboczą, która na kolejnej sesji MEPC w tym samym roku, na wniosek Belgii, Danii, Francji, Niemiec, Norwegii, Holandii, Szwecji, Wielkiej Brytanii i Japonii, zaproponowała wprowadzenie zakazu używania farb z TBT w akcie prawa międzynarodowego. Zastosowanie tego rodzaju regulacji miało w zamierzeniu grupy roboczej zapewnić, że przed-

⁸ Poprzez wprowadzenie *Organotin Antifouling Paint Control Act*, zgodnie z którym zakazano sprzedaży detalicznej farb z TBT i stosowania takich farb na statkach krótszych niż 25 m. Amerykańska EPA (Environmental Protection Agency) została ponadto zobligowana do ustalenia standardów jakości wód w zakresie dopuszczalnej zawartości TBT.

⁹ Dz.Urz. WE L 131 z 27.09.1976 r., s. 201.

¹⁰ REACH – *registration, evaluation, authorisation and restriction of chemicals*, Dz.Urz. UE L 396 z 30.12.2006 r., s. 1. Warto odnotować, że rozporządzenie to jest mocno krytykowane przez obrońców zwierząt, wprowadza bowiem konieczność autoryzacji wielu produktów, które są obecne na rynku na dawna. Testy wymagane do uzyskania zgody pozostania produktu na rynku są często wykonywane na zwierzętach.

¹¹ Rezolucja MEPC – (46) 30 – w sprawie środków kontroli potencjalnie niekorzystnego wpływu stosowania TBT w farbach przeciwporostowych (tłum. wł.).

siewzięte środki stosowane będą w skali globalnej i nie będą prowadzić do uprzywilejowania jakiegokolwiek rynku lokalnego lub regionu. W efekcie prac grupy roboczej w październiku 2001 r. na konferencji dyplomatycznej przyjęto konwencję AFS.

Konwencja AFS jest pierwszym aktem IMO dotyczącym środowiska morskigo regulującym stosowanie jednej substancji (związków cynoorganicznych działających jak biocydy w systemach przeciwporostowych). Konwencja nie reguluje zatem alternatywnych dla TBT substancji, których działanie jest skuteczne przeciwporostowo. Ma ona zastosowanie w pierwszej kolejności do statków pływających pod banderą państw-stron (*flag states*) oraz do statków obcych bander wpływających do portów państw-stron (*port states*). Zatem mechanizm kontrolny jest kombinacją kontroli państwa bandery i kontroli państwa portu.

Pojęcie statku jest szerokie – odnosi się do jakiegokolwiek statku dowolnego typu, eksploatowanego w środowisku morskim i obejmuje: wodoloty, poduszki, pojazdy, pływające magazyny oraz pływające jednostki produkcyjno-magazynowe i przeładunkowe. Konwencja nie odnosi się do jakichkolwiek okrętów wojennych, wojskowych jednostek pływających, pomocniczych ani innych statków pozostających w niekomercyjnej służbie państwowej.

Zgodnie z regulacją zawartą w konwencji zakazane jest nakładanie farb zawierających TBT przez wszystkie statki państw-stron konwencji począwszy od 1.01.2003 r. Od 1.01.2008 r. natomiast pokrycia kadłubów, zewnętrzne części ich konstrukcji i powierzchnie nie mogą zawierać takich związków lub jeśli zawierają TBT – to konieczne jest nałożenie warstwy, która będzie chronić przed wypłukiwaniem tych związków z leżącego pod nią pokrycia systemu przeciwporostowego. Obowiązek ten dotyczy wszystkich statków, z wyjątkiem zamocowanych lub pływających platform, pływających magazynów lub pływających jednostek produkcyjno-magazynowych i przeładunkowych, które zostały zbudowane przed 1.01.2003 r. i które 1.01.2003 r. lub po tej dacie nie znajdowały się w suchym doku.

Statki dłuższe niż 24 m, ale o pojemności brutto (GT) mniejszej niż 400, pływające (zgodnie z art. 3(1) konwencji) pod banderą państwa-strony lub wpływających do portu państwa-strony, muszą posiadać właściwą deklarację stanowiącą dowód zgodności systemu przeciwporostowego z postanowieniami konwencji, podpisaną przez właściciela lub upoważnionego agenta. Do deklaracji powinna być dołączona odpowiednia dokumentacja (dotycząca np. składu farby, zawierająca fakturę wykonawcy) lub odpowiednie potwierdzenie. Deklaracja powinna być wydana w formie zgodnej ze wzorem zamieszczonym w dodatku 2 do załącznika 4 konwencji i powinna być sporządzona w języku angielskim, francuskim lub hiszpańskim.

Strony konwencji są także zobowiązane (na mocy jej art. 5) wymusić, żeby odpady powstałe podczas nakładania albo usuwania pokryć przeciwporostowych (skontrolowanych według załącznika 1) były zebrane, usunięte, oczysz-

czony oraz składowane w bezpieczny i ekologicznie rozsądny sposób, aby chronić przed zagrożeniem zdrowie ludzkie i środowisko. W tekście konwencji nie zostało jednak uregulowane, w jaki sposób ma się odbywać zarządzanie takimi odpadami¹².

Jak wspomniano wyżej, kontrola zgodności stosowania systemów przeciwporostowych z wymogami konwencji obejmuje także statki pływające pod banderą państw niebędących stronami konwencji. W tym zakresie państwa-strony są zobowiązane do stosowania wymogów konwencji w takim zakresie, jaki jest konieczny, aby uznać, że statków tych nie traktuje się ulgowo (art. 3 ust. 3 konwencji). Zadania te w państwach konwencyjnych wypełniają organy inspekcji państwa portu.

A zatem państwa są zobowiązane do zapewnienia stosowania zakazu na ich terytorium (*port control*) i przez ich statki (*state control*). Jeśli naruszenie ma miejsce w ramach jurysdykcji państwa portu, a statek, który dokonał naruszenia, pływa pod banderą państwa niebędącego stroną konwencji, państwo portu ma obowiązek rozpocząć właściwą procedurę, zgodnie z prawem krajowym (art. 12 pkt 2 a). Konwencja wskazuje, że naruszenie powinno pociągać za sobą sankcje administracyjno-prawne¹³.

Konwencja reguluje także sposób przeprowadzenia inspekcji. Może ona być przeprowadzona w dowolnym czasie. Jeżeli nie ma podstaw do tego, by sądzić, że statek narusza postanowienia konwencji, to inspekcja taka powinna ograniczać się do sprawdzenia dokumentacji (międzynarodowego świadectwa przeciwporostowego lub deklaracji zgodności) i szybkiego pobrania próbek z systemu przeciwporostowego statku. Jeśli są podstawy do podejrzenia naruszeń, może być przeprowadzona gruntowna inspekcja. Statek dokonujący naruszeń może być ostrzeżony, zatrzymany lub usunięty z portów państwa-strony.

Konwencja zawiera ponadto schemat oceny systemów przeciwporostowych, których stosowania należy zakazać, analogicznie do tych, które opierają się na TBT. Zakaz taki miałby być wprowadzony jako rozszerzenie załącznika I, który

¹² Ustawa o zapobieganiu zanieczyszczeniu morza przez statki w art. 13i w zakresie obowiązków podmiotów nakładających lub usuwających szkodliwe pokrycia przeciwporostowe poddania ich procesom odzysku lub unieszkodliwiania zawiera odesłanie do Ustawy o odpadach z 27.04.2001 r. (Dz.U. Nr 62, poz. 628 z późn. zmian.).

¹³ W prawie polskim zakaz taki wprowadzono w 2005 r. poprzez zmianę ustawy o zapobieganiu zanieczyszczeniu morza przez statki – ustanowienie w art. 6 pkt 4 wspomnianej ustawy zakazu używania do żeglugi morskiej lub innej działalności na morzu statków objętych wspomnianym już Rozporządzeniem 782/2003 z 14.04.2003 r. w sprawie zakazu stosowania związków cynoorganicznych na statkach (Dz.Urz. UE L 115 z 9.05.2003 r., s. 1, z późn. zmian.) oraz Rozporządzeniem Komisji 536/2008 z 13.06.2008 r. nadającym moc art. 6 ust. 3 i art. 7 rozporządzenia (WE) nr 782/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zakazu stosowania związków cynoorganicznych na statkach oraz zmieniającym to rozporządzenie (Dz.Urz. UE L 156 z 14.06.2008 r., s. 10, z późn. zmian.) – w przepisach tych rozporządzeń. Sankcje przewidziane w polskim prawie stanowią kary pieniężne nakładane nie tylko na armatora ale także na każdego, kto dopuszcza się naruszeń określonych w prawie unijnym w zakresie stosowania farb zawierających TBT (zob. art. 36a (pkt 7) i 37a ustawy o zapobieganiu zanieczyszczeniu morza ze statków). Zmiany do wspomnianej ustawy mają na celu wprowadzenie do prawa polskiego zarówno rozporządzeń unijnych, jak i postanowień konwencji AFS.

zakazuje – jak wspomniano – stosowania w systemach przeciwporostowych jednej substancji – związków cynoorganicznych.

2. WIELOPLASZCZYZNOWOŚĆ REGULACJI

Regulacja zawarta w AFS nie jest oderwana od szerszego międzynarodowego kontekstu. Koresponduje z najważniejszymi aktami prawa międzynarodowego z zakresu prawa morza, takimi jak UNCLOS 1982¹⁴, MARPOL 73/78¹⁵, ale także z innymi konwencjami IMO, choćby wspomnianą już wyżej konwencją o kontroli i postępowaniu ze statkowymi wodami balastowymi i osadami. Na zakres oddziaływania tej ostatniej może wpływać negatywnie zakaz stosowania TBT zawarty w konwencji AFS.

Ponadto konwencja AFS koresponduje z wieloma aktami prawa międzynarodowego dotyczącymi ochrony środowiska morskiego i redukcji negatywnego wpływu działalności człowieka na stan mórz. Część z nich dotyka problemu stosowania TBT, stanowiąc pewien wyjściowy wzorzec dla AFS. Najważniejsze z nich to: Konwencja o różnorodności biologicznej z 1992 r.¹⁶, konwencja bazylejska o kontroli transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych¹⁷, protokół z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu¹⁸. Konwencja AFS koresponduje także z konwencjami regionalnymi zawierającymi regulacje dotyczące stosowania TBT, np. z Konwencją o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego¹⁹ zawierającą zakaz stosowania TBT w klatkach dla ryb oraz małych jachtach poniżej 25 m długości, OSPAR (Konwencja o ochronie środowiska morskiego obszaru północno-wschodniego Atlantyku)²⁰, konwencja barcelońska w sprawie ochrony Morza Śródziemnego przed zanieczyszczeniami 1972²¹.

¹⁴ Konwencja UNCLOS uzupełnia postanowienia AFS np. poprzez generalną regułę przyznającą państwom jurysdykcję nad statkami pływającymi pod ich banderami oraz prawo do regulowania wymagań dotyczących bezpieczeństwa żeglugi i ochrony środowiska morskiego.

¹⁵ Dz.U. z 1987 r., Nr 17, poz. 101.

¹⁶ Dz.U. z 2002 r., Nr 184, poz. 1532.

¹⁷ Dz.U. z 1995 r., Nr 19, poz. 88.

¹⁸ Dz.U. z 2005 r., Nr 203, poz. 1684.

¹⁹ Dz.U. z 2000 r., Nr 28, poz. 346.

²⁰ Dz.Urz. WE L 104 z 3.04.1998 r. OSPAR powstało jako mechanizm współpracy kilku państw unijnych oraz Wspólnoty Europejskiej w 1998 r. na mocy konwencji o ochronie środowiska morskiego północno-wschodniego Atlantyku i na podstawie działającej wcześniej paryskiej komisji – PARCOM, powołanej na mocy konwencji w sprawie zapobiegania zanieczyszczeniom morza ze strony lądu. PARCOM wydał już w 1987 r. rekomendację 87/1, w której zalecał wprowadzenie zakazu sprzedaży i stosowania farb zawierających TBT na małych jachtach rekreacyjnych i klatkach dla ryb oraz określił standardy poziomu TBT w wodach przybrzeżnych.

²¹ Dz.Urz. WE L 240 z 19.09.1977 r.

3. REGULACJA UE W ZAKRESIE KONTROLI STOSOWANIA SYSTEMÓW PRZECIWPOROSTOWYCH ZAWIERAJĄCYCH ZWIĄZKI CYNOORGANICZNE

Stosowanie TBT w krajach Unii Europejskiej, jak już odnotowano wyżej, stosunkowo szybko stało się przedmiotem regulacji, ponieważ TBT uznano za jeden z najbardziej trujących związków wprowadzonych przez człowieka do środowiska. Wprowadzana na poziomie UE regulacja dotycząca stosowania TBT ma jednak na celu nie tylko ochronę środowiska morskiego, ale także zapobieżenie nieuczciwej konkurencji zgodnie z koncepcją *race to the bottom*. W przypadku bowiem wprowadzenia „wyśrubowanych” standardów przez jedno państwo członkowskie UE wobec statków pływających pod jego banderą istnieje duże prawdopodobieństwo ucieczki statków pod banderę innego państwa UE, stosującego mniej restrykcyjne zasady. Pokusa taka jest tym większa, że w Unii obowiązują uproszczone procedury administracyjne dotyczące rejestracji statków, których właścicielem jest podmiot mieszkający lub mający siedzibę albo oddział na terytorium UE²². Zatem UE uznała konieczność wprowadzenia regulacji w zakresie stosowania TBT nie tylko z powodu zapewnienia ochrony środowisku morskemu, ale również w celu wsparcia właściwego funkcjonowania wspólnego rynku i ochrony uczciwej konkurencji.

Należy odnotować, że UE nie jest stroną AFS, ale na podstawie łączącego ją z IMO porozumienia podejmuje współpracę z tą organizacją. Dlatego też w celu promocji ratyfikacji przez państwa członkowskie UE konwencji AFS, opracowanej przez IMO, Rada i Parlament UE przyjęły w 2003 r. rozporządzenie 782/2003 w sprawie zakazu stosowania związków cynoorganicznych na statkach²³. Rozporządzenie unijne miało wpłynąć na szybkość ratyfikacji konwencji AFS przez państwa członkowskie, a tym samym przyczynić się do szybkiego jej wejścia w życie. Rozporządzenie weszło w życie 1.06.2003 r. Zakaz w nim zawarty jest bezpośrednio stosowany w państwach członkowskich, co wynika z charakteru prawnego rozporządzeń oraz treści ich przepisów. Zgodnie z rozporządzeniem od 1.07.2003 r. wszystkie statki państw członkowskich UE dłuższe niż 24 m, ale o pojemności brutto mniejszej niż 400, są zobowiązane posiadać deklarację (określoną w konwencji AFS), podpisaną przez właściciela statku lub osobę przez niego upoważnioną, potwierdzającą, że statek nie ma systemu przeciwporostowego zawierającego zakazany składnik, jakim jest TBT. Statki powyżej tego tonażu są zobowiązane od 1.07.2003 r. poddać się inspekcji w celu sprawdzenia, czy posiadają zaświadczenie potwierdzające brak TBT w systemie przeciwporostowym przed wprowadzeniem statku do

²² Zob. Rozporządzenie 613/91 z 4.03.1991 r. w sprawie transferu statków z jednego rejestru do drugiego wewnątrz Wspólnoty (Dz.Urz. WE L 68 z 15.03.1991).

²³ Rozporządzenie z 14.04.2003 r. (Dz.Urz. UE L 115 z 9.05.2003 r.).

użytku po raz pierwszy lub w przypadku, gdy system przeciwporostowy został zmieniony lub zastąpiony. Wymagania te mają także zastosowanie do statków tych państw członkowskich UE, które nie ratyfikowały konwencji AFS. Na mocy rozporządzenia od 1.01.2008 r. zakaz został rozszerzony na wszystkie statki wchodzące do portów państw UE. Bez względu na ich przynależność państwową, wielkość i tonaż – statki nie mogą posiadać systemu przeciwporostowego zawierającego TBT, chyba że posiadają powłokę stanowiącą barierę przed uwalnianiem się tych związków do środowiska morskiego.

Podobnie jak AFS, rozporządzenie UE wprowadza kontrolę opierającą się na kombinacji kontroli państwa bandery i państwa portu. Element kontroli państwa portu przejawia się w zapisie rozporządzenia odsyłającym statki pływające pod banderą państw niebędących członkami UE w zakresie kontroli systemów przeciwporostowych do dyrektywy 95/21 dotyczącej przestrzegania (w odniesieniu do żeglugi morskiej korzystającej ze wspólnotowych portów oraz żeglugi morskiej po wodach znajdujących się pod jurysdykcją państw członkowskich UE) międzynarodowych norm bezpieczeństwa statków i zapobiegania zanieczyszczeniom oraz pokładowych warunków życia i pracy. Kontrola taka powinna być zgodna z memorandum paryskim w zakresie *port state control*.

System kontroli i certyfikacji jest wprost zaczerpnięty z konwencji AFS. Obejmuje on kontrolę wstępną, po której statkom państw członkowskich będących stroną konwencji wydawane jest międzynarodowe świadectwo systemu przeciwporostowego, uznawane we wszystkich państwach, które ratyfikowały konwencję AFS, za równoważne ze świadectwem krajowym. Świadectwo takie, zgodnie z prawidłem 4 załącznika 3 do konwencji AFS przestaje być ważne:

- 1) gdy system przeciwporostowy jest zmieniony lub wymieniony, a świadectwo nie jest potwierdzone;
- 2) podczas przekazywania statku pod banderę innego państwa.

Wydanie nowego świadectwa jest wówczas możliwe na podstawie nowego przeglądu lub przekazania przez stare państwo bandery świadectwa wraz z dokumentacją potwierdzającą przegląd.

Zgodnie z rozporządzeniem 782/2003 statki o tonażu brutto 400 i więcej (z wyłączeniem platform i platform pływających) są poddawane badaniu i certyfikowaniu od 1.07.2003 r. przed wprowadzeniem statku do użytku po raz pierwszy lub w przypadku, gdy system przeciwporostowy po tej dacie został zmieniony lub zastąpiony. Badanie takie jest przeprowadzane z upoważnienia administracji zainteresowanego państwa członkowskiego lub innego państwa członkowskiego UE lub strony konwencji AFS przez inspektora lub przez upoważnioną organizację (załącznik I rozporządzenia 782/2003).

Państwa członkowskie powinny przeprowadzać badanie wstępne zgodnie z wymogami określonymi w rezolucji MEPC 102 (48) z 2002 r. w sprawie wytycznych odnoszących się do badania i certyfikacji systemów przeciwporostowych na statkach.

Statki dłuższe niż 24 m, ale o tonażu brutto mniejszym niż 400 (z wyłączeniem platform lub platform pływających) powinny posiadać deklarację AFS jako dowód zgodności –wraz z odpowiednimi dokumentami, takimi jak: dowód odbioru farby, faktura wykonawcy itp. –wydawaną przez właściciela statku. Nie są zatem obligatoryjnie poddawane badaniom przeprowadzanym w celu certyfikacji.

Statki pływające pod banderą tych państw UE, które nie są stronami konwencji AFS, powinny posiadać międzynarodowe świadectwo systemu przeciwporostowego zgodnie ze wzorem określonym w załączniku II rozporządzenia. Natomiast statki pływające pod banderą państw trzecich powinny posiadać deklarację zgodności przedłożoną przez administrację państwa bandery zgodną ze wzorem wskazanym w konwencji AFS. Określenie „deklaracja zgodności”, zgodnie z rozporządzeniem 536/2008²⁴, używane jest obecnie (po wejściu w życie konwencji AFS) tylko w stosunku do statków państw trzecich, niebędących stroną konwencji AFS, i ma ono na celu umożliwienie im wykazania się przed organami *port state control* państw członkowskich, że spełniają wymogi stosowania właściwego systemu przeciwporostowego. Statki pływające pod banderą państw trzecich będących stroną konwencji AFS, od momentu jej wejścia w życie, legitymują się międzynarodowym świadectwem systemu przeciwporostowego wydanym zgodnie z załącznikiem 4 do konwencji AFS.

Te skomplikowane zmiany terminologiczne wprowadzone w rozporządzeniu 536/2008 miały na celu umożliwić statkom państw spoza UE i niebędących stroną konwencji AFS wpływanie do portów państw Unii oraz jednocześnie zagwarantować im możliwość wykazania zgodności z rozporządzeniem unijnym, zanim konwencja AFS wejdzie w życie. Statki państw-stron konwencji powinny natomiast posiadać świadectwo systemu przeciwporostowego lub deklarację systemu przeciwporostowego IMO zgodnie ze wzorem określonym w konwencji AFS (zgodnie z załącznikiem IV do konwencji).

Rozporządzenie, podobnie jak konwencja, nie odnosi się do okrętów wojennych, wojskowych, jednostek pomocniczych i innych statków pozostających w niekomercyjnej służbie państwowej.

4. POZOSTAŁE REGULACJE UE DOTYCZĄCE KONTROLI STOSOWANIA ZWIĄZKÓW CYNOORGANICZNYCH

Poza wspomnianym rozporządzeniem w UE obowiązują także inne akty prawne zabraniające stosowania trujących związków cynoorganicznych. Nie-

²⁴ Rozporządzenie Komisji 536/2008 z 13.06.2008 r. nadające moc art. 6 ust. 3 i art. 7 Rozporządzenia nr 782/2003 w sprawie zakazu stosowania związków cynoorganicznych na statkach oraz zmieniające to rozporządzenie (Dz.Urz. UE L 156 z 14.06.2008 r.).

które z nich obowiązywały wcześniej, niż rozporządzenie 782/2003. Jednym z istotnych i wartych odnotowania jest Dyrektywa 98/8²⁵ dotycząca wprowadzania do obrotu produktów biobójczych, która weszła w życie w 2000 r. Zgodnie z nią od 2006 r. zakazane jest stosowanie określonych środków biobójczych. Farby przeciwporostowe objęte są tą regulacją, o ile zawierają TBT. Wspomniana dyrektywa nie zakazywała początkowo całkowicie dopuszczania do obrotu farb zawierających TBT, a jedynie określała ich skład (zawartość TBT). Farby takie musiały uzyskać odpowiedni certyfikat, który uznawany był we wszystkich państwach członkowskich UE. Dyrektywa ta stanowi część 10-letniego programu przeglądu substancji biobójczych dopuszczonych do obrotu w UE. Od 1.01.2003 r. używanie związków cynoorganicznych w produktach było zakazane (produkt taki nie może być zatem przedmiotem obrotu). Od 1.01.2007 r. obowiązuje w tym zakresie rozporządzenie nr 1907/2006²⁶ (REACH) wprowadzające nowe zasady dopuszczania do obrotu produktów chemicznych zawierających biocydy, zgodnie z którym nie mogą być wprowadzane do obrotu produkty zawierające związki cynoorganiczne przeznaczone do stosowania w farbach jako produkt biobójczy w postaci niezwiązanej i nie mogą być używane jako składniki produktów biobójczych zapobiegających zanieczyszczeniom przez mikroorganizmy, rośliny lub zwierzęta. Ponadto nie mogą być one używane na statkach, kłatkach, pływakach i elementach zanurzonych statków oraz zanurzonych urządzeniach. Nie wolno ich używać do oczyszczania wód przemysłowych.

Także inne regulacje na poziomie UE korespondują z rozporządzeniem 782/2003. Warto wskazać dyrektywę 2008/1²⁷ dotyczącą zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli, zgodnie z którą związki cynoorganiczne są poddane limitom emisji (odpadów). Zatem aby stocznia mogła świadczyć usługi statkom, które noszą farbę przeciwporostową zawierającą TBT, musi posiadać specjalne zezwolenie²⁸. Z dyrektywą tą koresponduje inna regulacja, tzw. dyrektywa odpadowa 2006/12²⁹, zgodnie z którą związki cynoorganiczne są odzyskiwane i unieszkodliwiane bez zagrażania zdrowiu ludzkiemu oraz bez stosowania procesów lub metod, które mogłyby szkodzić środowisku naturalnemu, a w szczególności wodzie, powietrzu, glebie, roślinom i zwierzętom. Zapis ten stanowi implementację do prawa UE konwencji bazylejskiej o kontroli transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych z 1989 r.³⁰.

²⁵ Dz.Urz. WE L 123 z 24.04.1998 r.

²⁶ Dz.Urz. UE L 396 z 30.12.2006 r.

²⁷ Dz.Urz. UE L 24 z 28.01.2008 r.

²⁸ Koncepcja tych zezwoleń podobna jest zatem do limitów emisji gazów cieplarnianych.

²⁹ Dz.Urz. UE L 114 z 27.04.2006 r.

³⁰ L. Gipperth, *The legal design of the international and European Union ban on tributyltin antifouling paint: Direct and indirect effects*, Journal of environmental management 2009, vol. 90, s. 86 i nast.

Warto także odnotować obowiązywanie dyrektywy wodnej 2000/60³¹ ustanawiającej ramy unijnego działania w dziedzinie polityki wodnej i określającej standard czystości wód. TBT są jedną z ważniejszych substancji, których poziom należy monitorować na podstawie wspomnianej dyrektywy.

5. EFEKTYWNOŚĆ REGULACJI WYNIKAJĄCEJ Z AFS I PRAWA UE

Zakazy wynikające z prawa UE w zakresie stosowania TBT nie są bardziej restrykcyjne niż wynikające z konwencji AFS. Jednak warto odnotować, że o ile konwencja pozwala na wprowadzenie bardziej rygorystycznych środków w prawie krajowym, o tyle w przypadku ustanowienia rozporządzenia na poziomie unijnym jest ono bezpośrednio stosowane, a państwa członkowskie nie mogą w tym zakresie wprowadzać krajowej regulacji. Inaczej jest z dyrektywami, które muszą zostać wprowadzone do prawa krajowego środkami krajowymi, a więc pozostawiają państwom członkowskim pewien zakres uznaniowości. Dlatego o ile rozporządzenie 782/2003 obowiązuje tak samo we wszystkich państwach członkowskich, o tyle już np. wprowadzenie przepisów dyrektywy wodnej (2000/60) różni się w państwach członkowskich UE. Różne są więc dopuszczalne poziomy TBT w wodach państw członkowskich UE³².

W zakresie zarządzania odpadami zawierającymi TBT konwencja AFS nakłada jedynie na państwa obowiązek podjęcia stosownych działań w celu zebrania, składowania i zarządzania takimi odpadami, podczas gdy prawo unijne charakteryzuje się kompleksowym podejściem i zawiera bardzo szczegółowo określone działania, które państwa muszą podjąć.

Wydaje się jednak, że zilustrowana powyżej wielopłaszczyznowość regulacji stosowania TBT w systemach przeciwpiorostowych stosowanych na statkach stanowi doskonały przykład współpracy w rozwiązywaniu problemów, które są uniwersalne dla wszystkich państw morskich. Wpływ konwencji AFS w tym zakresie jest niewątpliwie duży. Dzięki zastosowaniu aktu prawa międzynarodowego w celu wprowadzenia zakazu stosowania TBT na pewno się zmniejszyły w porównaniu z zastosowaniem wyłącznie regulacji na poziomie krajowym, korzyści ucieczki pod jurysdykcję państw tzw. tanich bander. Wzrost roli *port state control* i zakaz ulgowego traktowania statków państw niebędących stroną konwencji³³ powoduje, że ucieczka od standardów konwencyjnych pod mniej wymagające bandery nie będzie rozwiązaniem. Oczywiście jest, że w sytuacji gdy ryzyko wykrycia niespełniania standardów międzynarodowych jest niskie,

³¹ Dz.Urz. WE L 327 z 22.12.2000 r.

³² Na przykład Wielka Brytania 2 nanogramy TBT na liter wody, Holandia 0,01 nanograma TBT na liter.

³³ Zgodnie bowiem z art. 3 pkt 3 konwencji znajduje ona także zastosowanie do statków państw trzecich, które wpłyną do portu państwa-strony konwencji, jego stoczni lub przybrzeżnej przystani.

a koszty ich spełnienia wysokie (dzieje się tak np. w zakresie stosowania konwencji o wodach balastowych), istnieje duża pokusa, aby nie podporządkować się owym standardom. AFS stanowi jednak przykład regulacji, która bardzo łatwo pozwala wykryć niedociągnięcia w jej stosowaniu czy wręcz omijanie jej przepisów.

Słabością konwencji jest jednak brak regulacji w zakresie zarządzania pozostałościami zawierającymi TBT. Także z prawa unijnego nie wynika zakaz odmalowywania statku w państwie niekonwencyjnym, w którym nie będą przestrzegane zasady zarządzania odpadami zawierającymi TBT. Pokusa, aby skorzystać z usług stoczni takich państw, będzie olbrzymia, ponieważ usługi te są tańsze. Stocznie takie spełnią wymogi związane z nałożeniem farb niezawierających TBT – ponieważ w tym zakresie statek będzie poddany kontroli państwa portu. Kontrola ta jednak nie obejmuje elementów związanych z gospodarką odpadami. Kontrola dotycząca standardów postępowania z odpadami przez stocznie pojawia się w konwencji o bezpiecznym i ekologicznym recyklingu statków³⁴, ale zasadniczo sprowadza się ona do działalności polegającej na złomowaniu statków, a nie do działalności stoczni remontowych³⁵.

Wydaje się zatem, że postanowienia konwencji AFS, rozwiązując problemy występujące lokalnie, tzn. w wodach przybrzeżnych, mogą – pośrednio – powodować nasilenie się problemów globalnych, takich jak np. zwiększenie emisji gazów cieplarnianych wskutek większego zużycia paliwa. Z problemem tym, odmiennie niż z jakością wody przybrzeżnej i zawartością w niej TBT, nie poradzą już sobie same pojedyncze państwa, stosując krajową jurysdykcję. Pośrednio także stosowanie konwencji AFS może powodować zwiększenie ryzyka przeniesienia obcych gatunków na kadłubach statków, z którym to problemem społeczność międzynarodowa próbuje uporać się poprzez przyjęcie wspomnianej już konwencji o wodach balastowych. Efekty stosowania konwencji są natomiast zauważalne w skali lokalnej w odniesieniu do podniesienia jakości wód przybrzeżnych. Nie należy jednak zapominać, że wody te, jako podlegające jurysdykcji państw, mogły być chronione także poprzez instrumenty legislacyjne na poziomie krajowym, co, jak się wydaje, dałoby zadowalające rezultaty.

³⁴ Konwencja o bezpiecznym i ekologicznym recyklingu statków, podpisana w Hongkongu w 2009 r., zob. M.H. Koziński, *Międzynarodowa konwencja o bezpiecznym i przyjaznym dla środowiska recyklingu statków (SRC 2009)*, Prace Wydziału Nawigacyjnego Akademii Morskiej w Gdyni 2010, nr 24, s. 39–50.

³⁵ Konwencja może tym samym doprowadzić do zmian w branży stoczniowej. Po pierwsze poprzez wspomniane wyżej korzystanie przez armatorów ze stoczni państw, które nie stosują wysokich standardów zarządzania odpadami zawierającymi TBT. Zmiana ta nie będzie jednak długofalowa, ponieważ wobec konieczności wyeliminowania TBT z systemów przeciwporostowych coraz rzadsza będzie potrzeba usuwania farby zawierającej TBT. Postanowienia konwencji mogą jednak doprowadzić do rozwoju infrastruktury portowej odpowiedzialnej za dokowanie statków, które najprawdopodobniej będzie częściej wymagane wobec niestosowania systemów przeciwporostowych tak samo skutecznych, jak te zawierające TBT. Zob. szerzej: S.P. S. Trandenes, *The second order effects on commercial shipping of restrictions on the use of TBT*, *The Science of the Total Environment* 2000, no. 258, s. 111–117.

Słabością konwencji jest także to, że zakazuje wyłącznie stosowania jednej substancji – TBT. Konwencja co prawda przewiduje możliwość rozszerzenia zakazu na inne systemy przeciwporostowe niż te zawierające TBT (w art. 6), ale procedura rozszerzenia stosowania konwencji oznacza właściwie konieczność zaobserwowania negatywnych dla środowiska morskiego skutków stosowania konkretnego systemu przeciwporostowego i jest na tyle rozbudowana, że wprowadzenie nowego zakazu zapewne nie będzie łatwe. Ponadto konwencja nie obejmuje swoim zakresem produkcji lub sprzedaży TBT – dotyczy wyłącznie jego używania jako składnika systemów przeciwporostowych. Wydaje się, że lepiej byłoby zapobiegać wprowadzaniu do środowiska morskiego trucizn, niż zakazywać ich stosowania w sytuacji, gdy już zostaną do niego wprowadzone. W tym zakresie prawo unijne zdecydowanie bardziej kompleksowo traktuje kwestię produktów biobójczych, o czym wspomniano już wyżej.

Problemy ochrony środowiska morskiego zawsze mają charakter transgraniczny, nawet jeśli występują tylko lokalnie. Próba zharmonizowania regulacji ich dotyczących ma na celu uniknięcie rozbieżności pomiędzy legislacjami krajowymi – a tym samym zmniejszenie pokusy poddania się banderze państwa, którego prawo stanowi niższe standardy. Jak dowodzi historia regulacji systemów przeciwporostowych, rola Unii Europejskiej w efektywności wprowadzenia zakazu stosowania TBT jest olbrzymia. Prawodawstwo unijne jednym aktem prawnym (rozporządzeniem 782/2003) uczyniło postanowienia konwencji AFS prawem wiążącym nie tylko flotę wszystkich państw członkowskich, ale także, poprzez mechanizm inspekcji państwa portu, uczyniło jej postanowienia wiążącymi w odniesieniu do państw spoza UE. Dzieje się tak, dlatego że rozporządzenie unijne jest skuteczne także w stosunku do wszystkich statków wpływających do portów i stoczni państw członkowskich. Ponadto regulacja unijna wprowadzająca przepisy konwencji AFS spowodowała, że państwa członkowskie UE skłonne były chętniej i szybciej ratyfikować tę konwencję, ponieważ i tak musiały spełnić określone w niej standardy na mocy rozporządzenia unijnego. Oczywiście, na tym tle rodzi się pytanie o efektywność regulacji międzynarodowej. Gdyby bowiem państwa UE nie ratyfikowały tak szybko konwencji AFS, to czy weszłaby w życie? A jeśli tak, to kiedy?

Relacja ta nie jest oczywiście jednostronna, ponieważ wprowadzenie postanowień konwencji AFS do prawa unijnego przynosi korzyści także w ramach UE. Unia czerpie bowiem z dorobku IMO, a współpraca między tymi dwoma podmiotami prowadzi do budowy wielopłaszczyznowego, zharmonizowanego systemu norm, które się wzajemnie uzupełniają a nie konkurują. Wydaje się jednak, że to Unia, a nie IMO, ma większe możliwości skutecznego – i co ważne szybszego – reagowania na wymagające pilnego rozwiązania problemy ochrony środowiska morskiego. Po pierwsze bowiem, jak już wyżej wspomniano, UE może wpłynąć na przyspieszenie procesu ratyfikacji konwencji IMO, po drugie, nawet jeśli konwencja IMO nie wejdzie w życie z powodu braku ratyfikacji przez wymaganą liczbę państw, prawo unijne może stosować eksteryto-

rialnie wysokie standardy ochrony środowiska morskiego właśnie poprzez mechanizm inspekcji państwa portu.

Z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS) można ponadto wywieść, że w sytuacji kolizji systemu międzynarodowego i unijnego w zakresie ochrony środowiska Unia ma ambicje ustanawiania bardziej restrykcyjnych standardów ochrony środowiska morskiego, niż wynikałoby z konwencji międzynarodowych, nawet w sytuacji, gdy ich stronami są wszystkie państwa członkowskie. Teza taka wydaje się być zasadna w świetle orzeczenia ETS w sprawie C-308/06 *Intertanko*³⁶, w której ETS badał ważność dyrektywy unijnej w sytuacji, gdy jej postanowienia były odmienne niż wiążące wszystkie państwa członkowskie postanowienia konwencji MARPOL 73/78³⁷.

Wspomniana dyrektywa 2005/36 w sprawie zanieczyszczenia pochodzącego ze statków oraz wprowadzenia sankcji w przypadku naruszenia prawa³⁸ zobowiązała państwa członkowskie do przyjęcia przepisów krajowych określających rażące niedbalstwo jako podstawę odpowiedzialności i przewidujących sankcje za zrzuty ze statków. Ważność postanowień dyrektywy została podważona w zakresie, w jakim wyłączała stosowanie wyjątków od odpowiedzialności określonych w konwencji MARPOL 73/78 oraz naruszała prawo nieszkodliwego przepływu przez morze terytorialne, uregulowane w konwencji o prawie morza³⁹.

W dyrektywie 2005/36 ustanowiono surowszy reżim odpowiedzialności za zrzuty przypadkowe niż przewidziany w konwencji MARPOL 73/78. Trybunał uznał jednak, że rozbieżność ta nie może w ogóle być brana pod uwagę jako podstawa badania legalności dyrektyw, ponieważ Unia (w ówczesnym stanie prawnym Wspólnota) nie jest stroną konwencji MARPOL 73/78, a fakt, że jej stronami są wszystkie państwa członkowskie, nie powoduje związania Wspólnoty jej normami. Trybunał uznał zatem, że nie jest na mocy przepisów traktatowych zobowiązany do badania ważności dyrektywy w świetle wspomnianej konwencji.

W zakresie natomiast zgodności postanowień dyrektywy 2005/36 z konwencją o prawie morza ETS musiał uznać swoją kompetencję do badania tej kwestii, ponieważ Wspólnota podpisała konwencję z Montego Bay, co zostało zatwierdzone następnie decyzją 98/392⁴⁰. Oznacza to, że Unia jest związana postanowieniami owej konwencji, a jej postanowienia są częścią unijnego porządku prawnego. Wydawałoby się zatem, że dyrektywa unijna powinna zostać uznana za nieważną w tej części, w której jest rozbieżna z konwencyjną regulacją prawa nieszkodliwego przepływu przez morze terytorialne. Trybunał uznał jednak, że konwencja nie przyznaje z zasady autonomicznych praw i wolności

³⁶ Zb.Orz. 2008, I-04057.

³⁷ Dz.U. z 1987 r., Nr 17, poz. 101.

³⁸ Dyrektywa z 7.09.2005 r. (Dz.Urz. UE L 255 z 30.09.2005 r., s. 11).

³⁹ Dz.U. z 2002 r., Nr 59, poz. 542.

⁴⁰ Decyzja z 23.03.1998 r. (Dz.Urz. WE L 179 z 23.06.1998 r.).

jednostkom. Mogą one korzystać z wolności żeglugi jedynie poprzez ustanowienie szczególnej więzi między ich statkiem a państwem, które staje się państwem jego bandery. Jeżeli statek nie posiada przynależności państwowej, to ani on sam, ani osoby, które przebywają na jego pokładzie, nie korzystają z wolności żeglugi, w tym z prawa nieszkodliwego przepływu przez morze terytorialne⁴¹. To na państwach, zgodnie z konwencją o prawie morza, spoczywa obowiązek przyjęcia środków koniecznych do zapewnienia bezpieczeństwa na morzu i ochrony interesów tychże państw. Skoro zatem, według ETS, konwencja nie wprowadza norm, które mogłyby być stosowane bezpośrednio i natychmiast względem jednostek i nie przyznaje im praw lub wolności, które mogłyby one podnieść wobec państw niezależnie od postawy państwa bandery statku, to należy uznać, że charakter i struktura konwencji o prawie morza nie pozwalają na ocenę ważności aktu prawa UE w jej świetle.

Z orzeczenia tego więc wynika, że nie można badać ważności dyrektywy unijnej ani w świetle konwencji MARPOL 73/78, ani w świetle konwencji o prawie morza. Wydaje się, że logika tego rozumowania posługuje się mechanizmem wykładni teleologicznej i służyć ma wzmocnieniu roli kontroli państwa w prawie UE w sytuacji, gdy regulacje IMO w tym zakresie nie są dość skuteczne.

Warto jednak wskazać, że mimo tej wielopłaszczyznowej, nakładającej się na różnych poziomach regulacji w zakresie zakazu stosowania systemów przeciwporostowych zawierających TBT wciąż są w owej skomplikowanej regulacji luki, takie jak choćby wspomniany wyżej brak kontroli stoczni, w których zdejmowane są farby zawierające TBT w państwach niekonwencyjnych i niebędących państwami członkowskimi UE. Nie ma także rzetelnych badań co do skutków pośrednich wprowadzenia tego zakazu, takich jak wzrost emisji gazów cieplarnianych, przemieszczanie się gatunków obcych. Słabością omówionych regulacji jest to, że brakuje w nich uwzględnienia i kompleksowego obrazu skutków pośrednich, jakie może ona wywołać. Jej siłą jest natomiast efektywność kontroli, która mimo braku jednego systemu ma szansę być w pełni efektywna na poziomie międzynarodowym, unijnym i narodowym.

⁴¹ Wydaje się, że wniosek taki potwierdza treść art. 110 ust. 1 konwencji o prawie morza, zgodnie z którym każdy okręt wojenny może poddać rewizji każdy statek obcy spotkany na morzu otwartym, co do którego nabierze podejrzenie o braku jego przynależności państwowej.

JUSTYNA NAWROT

THE PROHIBITION OF ORGANOTINS
IN ANTI-FOULING SYSTEMS
IN INTERNATIONAL AND EU LAW
(Summary)

In the mid-1980s the French and British scientists warned of adverse effects of tin paint used in hull coating on marine environment. The International Convention on the Control of Harmful Anti-Fouling Systems on Ships (AFS 2001) entered into force in 2008. At present there are 56 states parties to the Convention, which represent almost 80% of total shipping tonnage. Poland has ratified the AFS Convention in 2004. The European Union has implemented it in 2008.