

JAN ŁOPUSKI

NOWE KONCEPCJE W PRAWIE MORSKIM ZWIĄZANE Z OCHRONĄ MORZA PRZED ZANIECZYSZCZENIAMI

I. UNIFIKACJA CZY TWORZENIE NOWEGO PRAWA MORSKIEGO

1. Międzynarodowy uniformizm i stabilność przyjętych koncepcji były do niedawna wskazywane jako charakterystyczne cechy prawa morskiego¹. W istocie niektóre instytucje tego prawa przetrwały nie wieki, ale millenia, zachowując poczesne miejsce we współczesnym prawie morskim. Stabilność społeczno-gospodarczego typu stosunków w morskiej żegludze handlowej, a także stosowanych technik (żegluga morska przez wieki była żeglugą żaglową), znajdowały odbicie w stałości form organizacyjnych działalności żeglugowej i ich prawnej regulacji².

Nie bez znaczenia był również fakt, że powyższe cechy prawa morskiego były współzależne. Międzynarodowy zwyczaj morski, będący pierwotnie bezpośrednim regulatorem stosunków żeglugowych, a później źródłem inspiracji stanowionego prawa morskiego, musiał z natury rzeczy formować się powoli i być niesłychanie oporny na zmiany, choćby ze względu na światowy zakres regulowanych stosunków.

2. Powyższe czynniki warunkujące stabilność prawa morskiego należą już do przeszłości. Działanie praw rynkowych w światowej gospodarce morskiej zostało zakłócone działalnością interwencyjną państw, przybierającą różne formy. Nasila się walka o podział bogactw morza, w której uczestniczą rządy zainteresowanych państw całego świata. Postęp techniczny i nowe formy organizacyjne działalności człowieka na morzu nadają nową treść stosunkom i wymagają odpowiedniej prawnej regulacji. Międzynarodowy zwyczaj morski zostaje zastąpiony działaniem międzynarodowego mechanizmu legislacyjnego opartego na współdziałaniu zainteresowanych państw; rezultatem jego działania jest już nie tylko unifikacja norm prawa morskiego obowiązującego w poszczególnych krajach, ale tworzenie nowych instytucji tego prawa, przejmowanych na-

¹ D. Danjon, *Traité de droit maritime* (I), Paris 1926, s. 23.

² C. E. Fayle; *A short history of the world's shipping industry*. London 1934, s. 27.

stępnie do ustawodawstw krajowych. Obserwujemy więc pewne odwrócenie procesu tworzenia jednolitego prawa morskiego.

Celem niniejszego artykułu jest wskazanie, jak na odcinku jednego problemu — ochrony morza przed zanieczyszczeniami — potrzeba jego rozwiązania otwiera drogę nowym koncepcjom w prawie morskim, zasadniczo odmiennym w stosunku do tradycyjnych rozwiązań, a wprowadzanym przez tzw. legislację międzynarodową.

II. OCHRONA MORZA PRZED ZANIECZYSZCZENIAMI — ZNACZENIE PROBLEMU

3. Ochrona morza przed zanieczyszczeniami jest problemem pod wieloma względami wdzięcznym dla zilustrowania procesu przemian w prawie morskim. Rozwiązanie tego problemu wymaga podejmowania odpowiednich akcji w płaszczyźnie stosunków międzynarodowych i wewnętrznych oraz sięgnięcia do środków, którymi dysponują różne gałęzie prawa (administracyjne, cywilne, karne). Zasadnicza nowość problemu i dynamiczny charakter zjawiska zanieczyszczenia morza skłania do wypracowania koncepcji prawnych niezbędnych dla stworzenia systemu zapobiegania i likwidacji skutków zanieczyszczenia. Koncepcje te są w dużym stopniu nowatorskie. Ta sama nowość problemu, wyrażająca się brakiem lub fragmentarycznością jego prawnego uregulowania, ułatwia w pewnej mierze przyjęcie takich koncepcji, nie napotyka ją one bowiem na opór tradycji.

4. Jeszcze 50 lat temu problem ochrony prawnej wód morskich przed zanieczyszczeniem praktycznie nie istniał — w każdym razie nie istniał jako problem międzynarodowy. Przepisy porządkowe wydawane przez organy administracji morskiej i komunalnej chroniły przed zanieczyszczeniami wody portów i rejony kąpielisk. Morzu przypisywano nieograniczoną zdolność wchłaniania wprowadzanych do niego zanieczyszczeń. Nie było więc potrzeby prawnej ochrony środowiska morskiego przed zanieczyszczeniami.

Najwcześniej niepokój zaczęło budzić zanieczyszczenie morza olejami mineralnymi przez statki. W 1926 r. odbyła się nawet w tej sprawie konferencja międzynarodowa w Waszyngtonie. Problemowi temu nie musiano przypisywać wtedy większego znaczenia skoro na pierwszą konwencję międzynarodową w sprawie zapobiegania zanieczyszczeniu morza olejami przez statki trzeba było czekać przez dalsze 28 lat. W latach 50-tych zaniepokojenie zaczęły budzić problemy zanieczyszczeń substancjami radioaktywnymi oraz zanieczyszczeń olejowych pochodzących z innych źródeł niż żegluga, co znalazło wyraz w niektórych postanowieniach konwencji genewskich z 1958 r. dotyczących międzynarodowego prawa morza. Ochrona morza przed zanieczyszczeniami była jednak nadal uważana za problem drugorzędny, ustępujący innym problemom wynikają-

cym ze współzawodnictwa państw w eksploatacji morza i jego bogactw.

Dwa wydarzenia miały dopiero decydujący wpływ na uświadomienie sobie przez społeczność międzynarodową wagi problemu zanieczyszczenia morza. Pierwszym była katastrofa zbiornikowca „Torrey Canyon” w 1967 r., będąca wstrząsem dla światowej opinii publicznej; nie tylko dlatego, że ujawniła zakres szkodliwych skutków wylania do morza dużych ilości ropy z dotkniętego awarią zbiornikowca, ale przede wszystkim dlatego, że ujawniła bezradność i brak przygotowania najbardziej rozwiniętych krajów europejskich (Francji i Wielkiej Brytanii) do przeciwdziałania skutkom takiej katastrofy. Ujawniła się również nieadekwatność obowiązujących norm prawnych z zakresu tak międzynarodowego prawa publicznego, jak i prawa cywilnego (problemy odszkodowawcze). Nic więc dziwnego, że katastrofa powyższa stała się przyczyną podjęcia energicznej akcji legislacyjnej w płaszczyźnie stosunków międzynarodowych, a niektóre państwa, nie czekając nawet na jej wyniki, rozwinęły swoje ustawodawstwo krajowe dotyczące ochrony morza przed zanieczyszczeniami³.

Drugim zdarzeniem był raport Sekretarza Generalnego ONZ z 26 V 1969 r. w sprawie problemów środowiska człowieka⁴. Gdy chodzi o środowisko morskie poprzedził go wcześniejszy raport przedstawiający stan wiedzy o morzu i działalność człowieka w środowisku morskim⁵. Następnie zakwestionowano tezę o nieograniczonej zdolności samooczyszczania się wód morskich i wskazano, że morze jest końcowym zbiornikiem, w którym kumulują się zanieczyszczenia różnego rodzaju, pochodzące z różnorodnych źródeł oraz dokonano niezbędnej klasyfikacji. Zanieczyszczenie morza okazało się zjawiskiem niesłychanie złożonym i równocześnie bardzo dynamicznym ze względu na jego ścisły związek z procesami industrializacji, urbanizacji i intensyfikacji rolnictwa.

Rozwiązanie problemu zanieczyszczenia morza wymaga współdziałania państw. Znajduje ono wyraz w zawieraniu umów międzynarodowych o zakresie uniwersalnym lub regionalnym; legislacja międzynarodowa wyprzedza w tym wypadku w sposób oczywisty legislację krajową. To w umowach międzynarodowych znajdujemy przede wszystkim nowe koncepcje prawne odpowiadające szczególnym cechom regulowanego problemu. Pod tym kątem widzenia przeanalizujemy najpierw umowy o uniwersalnym zakresie stosowania, a następnie niektóre interesujące nas bliżej układy regionalne.

³ Studium porównawcze obejmujące międzynarodową i krajową legislację dotyczącą ochrony morza przed zanieczyszczeniami, sporządzone przez G. Moore'a, zawarte jest w wydanym nakładem FAO zaborze *Marine Pollution and Sea Life*, London 1972, s. 601 i n.

⁴ U Thant, *Problems of the human environment*

⁵ *Marine science and technology: survey and proposals*. Rada Społeczno-Gospodarcza ONZ, dok. E/4487.

III. ZAPOBIEGANIE ZANIECZYSZCZENIU MORZA PRZEZ STATKI

5. Umiarkowaną infiltrację nowych koncepcji możemy zaobserwować badając ewolucję pierwszej międzynarodowej konwencji dotyczącej ochrony środowiska morskiego, jaką jest konwencja londyńska z 1954 r. w sprawie zapobiegania zanieczyszczeniu morza olejami⁶. Zasadnicza koncepcja prewencji, którą realizowała ta konwencja, odpowiadała ówczesnym poglądom o zdolności mórz i oceanów do samooczyszczania się; konwencja zakazywała usuwania olejów do morza tylko w określonych strefach. Poza tymi strefami usuwanie olejów nie podlegało ograniczeniom. Konwencja respektowała również klasyczne zasady międzynarodowego prawa morza, uważane wówczas za niewzruszalne. Stosując się do zasady, że statki na morzu pełnym podlegają wyłącznie zwierzchnictwu okrętowemu państwa bandery, konwencja nie wprowadzała środków kontroli międzynarodowej nad wykonywaniem jej postanowień. Określona w art. X - XI procedura zawiadamiania się przez rządy uczestniczących w konwencji państw o stwierdzonych naruszeniach konwencji przez statki i obowiązek państwa bandery statku, który dopuścił się naruszenia, wszczęcia odpowiedniego postępowania i zawiadomienia o jego rezultatach rządu, który doniósł o naruszeniu, okazały się mało efektywne. To samo można powiedzieć o przewidzianej w art. IX ust. 2 konwencji kontroli prowadzonej na statkach książki zapisów olejowych przez upoważnione do tego organy w portach państw-uczestników konwencji. Zresztą art. XI konwencji stanowił wyraźnie, że postanowienia jej nie mogą być rozumiane jako ograniczające czy rozszerzające w jakimkolwiek stopniu jurysdykcję uczestniczących w konwencji państw⁷.

Skuteczność konwencji okazała się wkrótce niedostateczna. Nowa konferencja międzynarodowa zwołana w 1962 r. przez Międzynarodową Morską Organizację Doradcą (IMCO) uchwaliła zmiany do konwencji mające zwiększyć jej skuteczność. Rozszerzono przedmiotowy zakres konwencji (kategorie statków podlegające postanowieniom konwencji) i obszar stref zakazanych. Wprowadzono nawet zakaz usuwania olejów z większych statków (od 20 000 ton rej. brutto) również poza granicami stref⁸, jednak obowiązek ten nie był bezwzględny; w określonych sytuacjach dopuszczalne było odstępianie od tego obowiązku, co umożliwiało jego omijanie. Konstrukcja i zasadnicze koncepcje konwencji pozostały jednak niezmienione.

Zwiększona została natomiast w pewnym stopniu elastyczność konwencji przez powiązanie jej z działalnością IMCO. W szczególności zmiany konwencji mogły być wprowadzane bez zwoływania konferencji międzynarodowej, lecz na podstawie uchwał podjętych kwalifikowaną więk-

⁶ Dz. U. z 1961 r. nr 28, poz. 135.

⁷ Dz. U. z 1969 r. nr 27, poz. 212.

⁸ Art. III lit. c konwencji.

szością przez organy IMCO⁹. IMCO otrzymała również pewne uprawnienia w zakresie kontroli nad przestrzeganiem postanowień konwencji przez uczestniczące w niej państwa¹⁰.

Drugi etap ulepszania konwencji „olejowej” nastąpił w 1969 r. kiedy IMCO, działając na podstawie art. XVI konwencji, przyjęła dalsze zmiany dotyczące środków zapobiegawczych. Wobec zakwestionowania przez oceanografów nieograniczonej zdolności wód morskich do samooczyszczania się odstąpiono od koncepcji stref zakazanych, wprowadzając ograniczenia ilościowe w zakresie usuwania ze statków olejów (i mieszaniny oleistej), przy równoczesnym określeniu minimalnej odległości od brzegu, w której te ograniczone ilości olejów mogą być ze statku usuwane¹¹.

6. Zanim jeszcze zmiany powyższe weszły w życie przystąpiono do opracowania nowej konwencji w sprawie zapobiegania zanieczyszczeniu morza przez statki. Zakres przedmiotowy konwencji „olejowej” stał się w sposób oczywisty niewystarczający, a przewidziane w niej środki kontroli wymagały wzmocnienia. W dniu 2 XI 1973 r. sporządzono w Londynie nową kompleksową konwencję dotyczącą zapobiegania zanieczyszczeniu morza przez statki, która ma zastąpić konwencję olejową. Przewiduje ona objęcie dalszych kategorii statków przepisami konwencji (podlegają jej również platformy wiertnicze), dotyczy nie tylko zanieczyszczeń olejowych, ale wszelkich zanieczyszczeń morza powodowanych przez statki, ma na celu nie tylko ograniczenie rozmyślnego usuwania oleju do morza, związanego z czynnościami eksploatacyjnymi, ale przewiduje również środki zapobiegające przypadkowemu przedostawaniu się ze statków do morza substancji zanieczyszczających. Środki kontroli międzynarodowej nad przestrzeganiem postanowień konwencji zostały wzmocnione w porównaniu z konwencją olejową. Art. 5 konwencji wprowadził system certyfikatów stwierdzających, czy stan statku i jego wyposażenia odpowiada wymaganiom stawianym przez konwencję; certyfikaty takie wystawiane są przez organy państwa, któremu statek podlega, a w portach innych państw-uczestników konwencji statek może być poddany inspekcji upoważnionych do tego organów, którym służy prawo stosowania do statków nie przestrzegających wymagań konwencji odpowiednich środków (zatrzymania, niewpuszczenia do portu).

Inną formę kontroli wprowadził art. 6 konwencji. Przewiduje on przeprowadzanie w portach państw-uczestników konwencji dochodzeń mających na celu ustalenie, czy podlegający takiemu państwu statek nie spowodował usunięcia do morza szkodliwych substancji z pogwałceniem przepisów konwencji. Przeprowadzenie postępowania karnego lub karno-administracyjnego mającego na celu zastosowanie sankcji w stosunku do

⁹ Art. XVI ust. 2 konwencji.

¹⁰ Art. VI ust. 3, VIII ust. 3 konwencji.

¹¹ W Polsce zmiany te nie zostały dotychczas wprowadzone.

osób winnych pogwałcenia konwencji zostało zastrzeżone dla państwa, któremu statek podlega, jednak nie dotyczy to pogwałceń przepisów konwencji, które nastąpiły na obszarze podlegającym jurysdykcji państwa nadbrzeżnego. Państwo to może albo samo przeprowadzić odpowiednie postępowanie albo też dostarczyć organom państwa, któremu statek podlega, informacji i dowodów umożliwiających przeprowadzenie postępowania (art. 4).

Uprawnienia w zakresie kontroli nad przestrzeganiem konwencji zastrzeżone zostały dla IMCO (art. 4 ust. 3, 6 ust. 4, 8, 11, 12). Organizacja ta jest równocześnie depozytariuszem konwencji i może w uproszczonym trybie wprowadzać zmiany konwencji.

Pierwsza międzynarodowa konwencja dotycząca ochrony środowiska morskiego uległa więc w ciągu 20 lat istotnym przeobrażeniom. Rozszerzony został znacznie jej zakres, wzmocniona kontrola międzynarodowa nad przestrzeganiem jej przepisów, a mechanizm działania konwencji sprzężony został z działalnością wyspecjalizowanej organizacji należącej do systemu ONZ.

IV. ZAPOBIEGANIE ZATAPIANIU W MORZU ODPADÓW

7. Obok zanieczyszczeń olejowych stosunkowo wcześniej dostrzeżono niebezpieczeństwo, jakie stwarza dla środowiska morskiego zatapienie w morzu szkodliwych substancji stanowiących odpady produkcji przemysłowej, a także zbędne i niewygodne materiały wojskowe. Już art. 25 konwencji genewskiej o morzu pełnym¹² zobowiązywał państwa do zapobiegania zanieczyszczeniu morza wynikiem z zatapiania odpadów radioaktywnych i współpracowania w tym zakresie z organizacjami międzynarodowymi. W odniesieniu do tych szczególnie szkodliwych odpadów sytuacja została w znacznej mierze opanowana dzięki działalności Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej. Natomiast usuwanie do morza w sposób często nie kontrolowany innych substancji odpadowych gwałtownie wzrastało i zatrucie nimi niektórych rejonów mórz osiągnęło stan alarmujący. W celu zahamowania tego procesu, a co najmniej ujęcia go w ramy kontroli, podpisano 13 XI 1972 r. w Londynie konwencję w sprawie usuwania (zrzucania) odpadów do morza (Convention on the Dumping of Wastes at Sea)¹³.

Konwencja ta zasługuje na uwagę z różnych względów. Przede wszystkim przepisy jej wyrażają pewne nowe koncepcje w zakresie międzynarodowego prawa morza. Tak więc w postanowieniach wstępnych sygnatariusze jej uznali, że ponoszą odpowiedzialność za zapewnienie, że

¹² Dz. U. z 1903 r. nr 33, poz. 187.

¹³ Polska nie była reprezentowana na konferencji, na której konwencja ta została przyjęta.

działalność prowadzona na obszarze podległym ich suwerenności nie będzie powodować szkód dla środowiska w innych państwach, jak również na obszarze eksterytorialnym. W ten sposób uznany został wyraźnie obowiązek państwa chronienia interesów społeczności międzynarodowej na obszarze morza pełnego, wynikający z zasady zwierzchnictwa terytorialnego i to obowiązek zabezpieczający sankcję odpowiedzialności państwa (art. X konwencji).

Zwraca również uwagę przestrzenny zakres obowiązywania konwencji. Przepisy jej wprowadzają ograniczenia i zakazy w przedmiocie usuwania odpadów do morza poza wodami wewnętrznymi państw (art. III ust. 3 konwencji). Tym samym państwa obowiązane są przestrzegać przepisów konwencji również na obszarze morza terytorialnego. Jest to drugie novum w międzynarodowym prawie morza, polegające na objęciu przepisami międzynarodowymi, przewidującymi ograniczenie działalności, obszaru podlegającego zwierzchnictwu państwa¹⁴.

Na uwagę zasługują również pewne rozwiązania konstrukcyjne konwencji, a w szczególności wyznaczenie przez uczestniczące w niej państwa organizacji międzynarodowej, na którą nałożone zostaną określone obowiązki związane z wykonaniem konwencji (art. XIV), w tym również obowiązki kontrolne. Z funkcjonowaniem tej organizacji wiąże się mechanizm działania konwencji. Odpowiednie uprawnienia organizacji mają zapewnić elastyczność szczegółowych reguł konwencji dotyczących usuwania odpadów; reguły te mogą być zmieniane w drodze uproszczonej procedury.

V. INTERWENCJA PAŃSTWA W STOSUNKU DO OBCYCH STATKÓW NA MORZU PEŁNYM

8. Katastrofa „Torrey Canyon” postawiła na porządku dziennym obrad organizacji międzynarodowych problem interwencji państwa nadbrzeżnego w stosunku do statku znajdującego się na morzu pełnym, jeżeli statek taki stanowi źródło zanieczyszczenia zagrażającego wybrzeżom tego państwa albo „związanym interesom”. Przyznanie państwu nadbrzeżnemu prawa do takiej interwencji przez konwencję brukselską z 1969 r.¹⁵ określono jako rewolucyjne odstępstwo w stosunku do dotychczasowej koncepcji wolności morza pełnego, aczkolwiek — w świetle smutnego doświadczenia z opóźnioną interwencją w stosunku do „Torrey Canyon” — potrzeba przyznania państwu nadbrzeżnemu prawa do takiej interwencji

¹⁴ Wprowadzenie takiego obowiązku było już wcześniej proponowane przez doktrynę z uwagi na biologiczną integralność środowiska morskiego. Por. J. Łopuski, *Walka o czyste morze — problem międzynarodowy*. Gdynia 1972, s. 74 i powołana tam literatura.

¹⁵ Konwencji tej Polska dotychczas nie ratyfikowała.

uznana była od razu za nie podlegającą dyskusji. Zasada wyłącznej jurysdykcji państwa bandery nad jego statkami na morzu pełnym okazała się bowiem nieadekwatna w sytuacjach, kiedy pokojowa i legalna w założeniu działalność prowadzona na morzu pełnym staje się zagrożeniem dla interesów państw nadbrzeżnych.

Konwencja z 1969 r. przyznała państwu nadbrzeżnemu prawo do takiej interwencji tylko w określonych okolicznościach, w razie zagrożenia zanieczyszczeniem olejowym. Przyczyną tak wąskiego ujęcia tego uprawnienia był nie tyle brak wyobraźni po stronie twórców konwencji (delegacje niektórych państw już wtedy stały na stanowisku, że uprawnienie państwa do interwencji ujęte zostało zbyt wąsko), ile nadmierna ostrożność, jeżeli nie wręcz obawa przed wykorzystywaniem tego uprawnienia w sposób godzący w wolność żeglugi. Ten oczywisty błąd został wkrótce poprawiony. Podpisany 2 XI 1973 r. w Londynie protokół międzynarodowy przyznał państwu nadbrzeżnemu te same uprawnienia w razie zagrożenia zanieczyszczeniem przez inne substancje niż olej.

VI. PROBLEMY ODSZKODOWAWCZE

9. Zanieczyszczenie morza stwarza poważne problemy natury cywilnoprawnej; chodzi w szczególności o wyrównanie szkód spowodowanych przez zanieczyszczenie. I w tym wypadku okazało się, że tradycyjne dla prawa morskiego zasady odpowiedzialności odszkodowawczej są niewystarczające dla zapewnienia poszkodowanym pokrycia ich szkód. Katastrofa „Torrey Canyon” ujawniła ten problem z całą ostrością. Ona też dała asumpt do podpisania dwóch wzajemnie się uzupełniających konwencji międzynarodowych: w sprawie odpowiedzialności cywilnej za szkodę spowodowaną zanieczyszczeniem olejami (Bruksela 1969) i w sprawie utworzenia międzynarodowego funduszu odszkodowawczego dla szkód spowodowanych zanieczyszczeniem olejami (Bruksela 1971)¹⁶. Nie przesądzając praktycznego znaczenia tych konwencji, co zależeć będzie od powszechności ich akceptacji przez państwa, przyjęte w nich oryginalne rozwiązania zasługują na uwagę, gdyż stanowią twórczy wkład do teorii morskiego prawa odszkodowawczego.

Oryginalność rozwiązań przyjętych w konwencji dotyczącej odpowiedzialności cywilnej polega przede wszystkim na wprowadzeniu nowej zasady odpowiedzialności deliktowej właściciela statku¹⁷ zabezpieczonej obowiązkowym ubezpieczeniem lub innego rodzaju gwarancją. Odpowie-

¹⁶ Konwencji tych Polska dotychczas nie ratyfikowała.

¹⁷ Odmienne niż nowoczesne ustawy morskie i niektóre konwencje, omawiana konwencja wiąże odpowiedzialność cywilną za szkody wyrządzone przez statek wyłącznie z osobą jego właściciela, a nie armatora. Jednak w odniesieniu do statku państwowego eksploatowanego przez przedsiębiorstwo, za właściciela uważa się to przedsiębiorstwo (art. 1 ust. 3).

działność właściciela statku za szkody spowodowane zanieczyszczeniem olejowym przez statek ma charakter obiektywny, co, wobec dominującego znaczenia zasady winy w morskim prawie porównawczym, samo przez się stanowi już pewne *novum*¹⁸. Oryginalność wprowadzonej zasady odpowiedzialności polega jednak na tym, że stanowi ona formę pośrednią pomiędzy „klasyczną” odpowiedzialnością z tytułu ryzyka, taką jaką wyraża art. 435 k.c., a odpowiedzialnością absolutną, co by wskazywało na dyskusyjność przeciwstawiania odpowiedzialności z tytułu ryzyka odpowiedzialności absolutnej, jako rodzajowo odmiennych zasad odpowiedzialności¹⁹. W szczególności art. 3 ust. 2 wspomnianej konwencji przewiduje, że odpowiedzialność właściciela statku jest wyłączona, jeżeli udowodni on, że:

— szkoda spowodowana była kwalifikowaną siłą wyższą (działaniami wojennymi, włączając wojnę domową lub powstanie albo działaniem żywiołu o nadzwyczajnym charakterze),

— umyślnym działaniem osoby trzeciej,

— winą organów państwowych odpowiedzialnych za utrzymanie świateł i znaków nawigacyjnych w zakresie wykonywania tych obowiązków.

Ponadto art. 3 ust. 3 konwencji przewiduje, że właściciel statku może być całkowicie lub częściowo zwolniony z odpowiedzialności w stosunku do poszkodowanego jeżeli udowodni, że szkoda wynikła w całości lub w części z winy umyślnej lub niedbalstwa poszkodowanego.

Nietrudno zauważyć, że zakres powyższych ekscepcji eksoneracyjnych, mimo ujęcia ich w cztery kategorie, jest węższy od zakresu ekscepcji wymienionych w art. 435 k.c. Zwężenie polega na tym, że nie każde, a tylko wyraźnie wymienione zdarzenia siły wyższej stanowią przyczyny eksoneracyjne oraz że nie stanowi przyczyny eksoneracyjnej wyłączna wina nieumyślna osoby trzeciej — z wyjątkiem winy organów państwowych w zakresie obsługi świateł i znaków nawigacyjnych.

Rozwiązanie powyższe było inspirowane zasadą odpowiedzialności osób eksploatujących statki o napędzie atomowym, gdzie jednak przesłanki eksoneracyjne były znacznie węższe (tylko wina umyślna poszkodowanego i działania wojenne), co uzasadniało kwalifikowanie takiej odpowiedzialności jako absolutnej. Motyw wprowadzenia zwiększonej odpowiedzialności był jednak w obu wypadkach identyczny — stworzenie ryzyka wyrządzenia szkody otoczeniu przez określoną działalność. Stopień potencjalnego zagrożenia wywołanego przez taką działalność znaj-

¹⁸ Wyjątki polegające na odstąpieniu od zasady winy na rzecz odpowiedzialności obiektywnej są we współczesnym prawie morskim coraz częstsze. W systemie prawa polskiego w odniesieniu do sytuacji nie uregulowanych szczególnymi normami k.m. zastosowanie znajdują przepisy art. 435 - 436 k.c. Bliżej w tej kwestii J. Łopuski, *Odpowiedzialność za szkodę w żegludze morskiej*, Gdańsk 1969 r., s. 87 i n.

¹⁹ W. Warkało, *Odpowiedzialność odszkodowawcza*, Warszawa 1972, s. 203 i n.

dował odbicie w stopniu zwiększenia odpowiedzialności w stosunku do klasycznej zasady odpowiedzialności z tytułu ryzyka przez odpowiednie ograniczenie przyczyn eksoneracyjnych.

10. Przewidziane w art. 7 ust. 1-12 konwencji obowiązkowe ubezpieczenie lub innego rodzaju finansowe zabezpieczenie odpowiedzialności właściciela statku (np. gwarancja bankowa), mające na celu zapewnienie realności odszkodowania należnego na podstawie konwencji, jest koncepcją mającą istotne cechy nowości, aczkolwiek znaną już konwencjom atomowym²⁰. Instytucja ta została stosunkowo szczegółowo uregulowana w omawianej konwencji. Prawidłowe jej funkcjonowanie ma zapewnić system wydawanych przez organy rejestracyjne państwa bandery statku certyfikatów stwierdzających, że właściciel statku ma finansowe zabezpieczenie odpowiedzialności odpowiadające wymaganiom konwencji. Posiadanie takiego certyfikatu jest warunkiem uzyskania prawa do podnoszenia bandery, a dysponowanie przez właściciela statku wymaganym zabezpieczeniem odpowiedzialności może być kontrolowane w portach państw uczestniczących w konwencji, która daje poszkodowanym prawo bezpośredniego dochodzenia roszczeń w stosunku do ubezpieczyciela odpowiedzialności właściciela statku lub innej osoby gwarantującej zapłatę odszkodowania. Jest to więc rozwiązanie podobne do przyjętego w nowoczesnych obowiązkowych ubezpieczeniach komunikacyjnych.

11. Konwencja w sprawie odpowiedzialności cywilnej utrzymała kwotowe ograniczenie odszkodowania należnego od właściciela statku, wprowadzając jedynie podwyższenie limitów w stosunku do obowiązujących powszechnie²¹. Konwencja nie zapewniła więc poszkodowanym pełnego pokrycia szkód w każdym wypadku. Cel ten ma być osiągnięty przez Międzynarodowy fundusz odszkodowawczy dla szkód spowodowanych zanieczyszczeniem olejowym (International Oil Pollution Compensation Fund), którego utworzenie z udziałów wpłacanych przez odbiorców ładunków oleju przewidziane zostało w konwencji brukselskiej w 1971 r. Ma on spełniać podwójną rolę: 1) pokrywać szkody nie objęte odpowiedzialnością właścicieli statków na podstawie konwencji z 1969 r., 2) zabezpieczać pokrycie części ryzyka ich odpowiedzialności, zmniejszając w ten sposób finansowy ciężar tej odpowiedzialności.

Nie przesądzając przyszłości Funduszu i prawidłowości założeń, na których oparte zostało jego utworzenie, sama koncepcja jest niewątpliwie nowatorska. Jest to nowa koncepcja prawa odszkodowawczego dotyczącego stosunków o charakterze międzynarodowym. Fundusz jest pod każdym względem międzynarodową osobą prawną (międzynarodowy kapitał i przy-

²⁰ Por. Ap. art. III ust. 2 wspomnianej już konwencji brukselskiej z 1962 r.

²¹ W szczególności limitów określonych w konwencji brukselskiej z 1957 r. w sprawie ograniczonej odpowiedzialności właścicieli statków morskich (Dz. U. z 1973 r. nr 41, poz. 452).

należność, status osobowy określony umową międzynarodową)²². W sensie ekonomicznym mamy do czynienia z formą organizacyjną funduszu ubezpieczeniowego, gdyż wyodrębnione w nim, a pochodzące ze źródeł zdecentralizowanych rezerwy pieniężne przeznaczone są na kompensowanie następstw zdarzeń losowych. Jednak prawnie stosunki pomiędzy importerami ropy, którzy wnoszą udziały do Funduszu, a nie korzystają z kompensacji przez niego (nie ponoszą oni ani szkód przez zanieczyszczenie olejowe, ani też nie odpowiadają za takie szkody cywilne) nie mają charakteru stosunków ubezpieczeniowych. Nie mają również takiego charakteru stosunki pomiędzy poszkodowanymi a Funduszem. Tym niemniej odpowiedzialność Funduszu wobec poszkodowanych jest odpowiedzialnością typu gwarancyjno-repartycyjnego, a analogie pomiędzy tą instytucją a ubezpieczeniem są daleko idące. Niewątpliwie zasługuje ona na bliższą uwagę doktryny.

VII. UKŁADY REGIONALNE

12. Jedno z podstawowych założeń ogólnej koncepcji ochrony morza przed zanieczyszczeniami polegało na wykorzystaniu porozumień regionalnych, zwłaszcza gdy chodzi o ochronę szczególnie zagrożonych rejonów mórz przed zanieczyszczeniami pochodzącymi ze źródeł zlokalizowanych w tym rejonie. Gdy chodzi o morza otaczające kontynent europejski, to do takich rejonów należy zaliczyć przede wszystkim Bałtyk, a także Morze Północne i zachodnią część Morza Śródziemnego.

W 1969 r. osiem państw zachodnioeuropejskich podpisało w Bonn porozumienie dotyczące współpracy w odniesieniu do zanieczyszczenia Morza Północnego olejami. W 1972 r. dwanaście państw zachodnioeuropejskich podpisało w Oslo konwencję regionalną w sprawie zapobiegania zanieczyszczeniu w morzu substancji szkodliwych przez statki i samoloty, obejmującą Morze Północne oraz część wód Północnego Atlantyku i Morza Arktycznego. Wreszcie w 1974 r. ma zostać podpisana regionalna konwencja dotycząca ochrony środowiska Bałtyku, której projekt przygotowany przez rząd Finlandii jest już dyskutowany przez ekspertów²³. Porównując teksty zawartych już układów regionalnych i projektu układu bałtyckiego dostrzegamy znowu, jak istotna ewolucja dokonała się w dziedzinie koncepcji prawnych i to w ciągu bardzo krótkiego czasu.

Z perspektywy 4 lat układ Morza Północnego wydaje nam się zaledwie nieśmiałą próbą rozwiązania problemu ochrony morza przed zanieczyszczeniami w drodze porozumienia regionalnego. Zakres jego był ograniczony, gdyż dotyczył tylko zanieczyszczeń olejowych. Nakładał na uczestniczące w nim państwa obowiązek współdziałania w zakresie usu-

²² J. Jakubowski, *Przedsiębiorstwa międzynarodowe: pojęcie i klasyfikacja*, PiP 62/7 s. 1114.

²³ Układ w sprawie ochrony środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego podpisany został przez państwa nadbałtyckie w Helsinkach w dniu 22 III 1974 Ł

wania tego rodzaju zanieczyszczeń na Morzu Północnym i informowania się o zauważonych plamach olejowych, jednak ani nie stwarzał mechanizmu dla takiego współdziałania, ani też nie zawierał norm prewencyjnych.

Zawarty w 3 lata później w Oslo układ regionalny dotyczący zatapiania w morzu szkodliwych substancji ma już zgoła inny charakter. Aczkolwiek dotyczy tylko jednego z wielu źródeł zanieczyszczenia morza, jednak stawia sobie za zadanie wprowadzenie pełnej i możliwie skutecznej kontroli nad zanieczyszczeniem pochodzącym z tego źródła. Realizację tego celu osiąga się przez: 1) wprowadzenie zakazów i ograniczeń dotyczących rozmyślnego zatapiania w morzu substancji; 2) utworzenie stałego organu międzynarodowego (komisji) przez państwa uczestniczące w układzie i powierzenie mu nadzoru nad wykonaniem układu, kompetencji kontrolnych w zakresie skuteczności środków prewencyjnych, rejestrowania informacji i zalecania zmian w postanowieniach układu; 3) wprowadzenie wspólnych programów badawczych i wspólnego nadzoru nad stanem zanieczyszczenia morza oraz harmonizowanie ogólnej polityki układających się państw w przedmiocie ochrony morza przed zanieczyszczeniami.

Układ w sprawie ochrony środowiska Bałtyku ma jeszcze bardziej ambitne cele. Postanowienia jego regulują kontrolę i zapobiegają zanieczyszczeniu Bałtyku pochodzącemu z różnych źródeł oraz pomoc wzajemną w zwalczaniu skutków zanieczyszczenia. Przewidziane jest powołanie Komisji Ochrony Środowiska Morskiego Bałtyku będącej stałym organem międzynarodowym sprawującym nadzór nad wykonaniem konwencji, organizującym współpracę naukowo-badawczą i wykonującym szereg innych funkcji. Jednym z naczelnych zadań tego organu jest stworzenie stałego międzynarodowego nadzoru nad stanem zanieczyszczenia Bałtyku i proponowanie w razie potrzeby środków zaradczych.

13. W ostatnich kilku latach byliśmy świadkami prawdziwej „eksplozji” konferencji międzynarodowych poświęconych ochronie środowiska morskiego przed zanieczyszczeniami, których rezultatem jest pokaźna liczba konwencji międzynarodowych. Postanowienia ich wyrażają pewne nowe koncepcje prawne, które w ogólnym zarysie przedstawione zostały w artykule. Jedną z bardziej ciekawych jest tworzenie lub wyznaczanie organizacji międzynarodowych nadzorujących wykonanie i efektywność przepisów konwencji oraz zapewniających elastyczność tych przepisów przez stosowanie uproszczonych procedur dla ich zmiany i uzupełnianie ich regułami decyzji podejmowanych przez odpowiednie organy tych organizacji. Koncepcja ta przyjęta już wcześniej w konwencjach dotyczących ochrony rybołówstwa ogólnie zdała egzamin.

Proces ratyfikacji i wejście w życie omówionych konwencji trwa dłużej niż ich przygotowanie. Przyjęcie zobowiązań w nich określonych nie stanowi łatwej decyzji; nie dają one bezpośrednich korzyści, ale prze-

ciwnie — nakładają ograniczenia działalności i finansowe ciężary. Ich dalszy los może okazać się sprawdzianem, czy interes międzynarodowej wspólnoty stał się czynnikiem należycie uwzględnianym w polityce państw. W przeciwnym razie nie pozostanie nam nic innego, jak przekazać zawarte w tych konwencjach idee następnym pokoleniom wraz ze skażonymi wodami i zamierającym życiem oceanów.

LES NOUVELLES CONCEPTIONS DANS LE DROIT MARITIME LIEES
A LA PROTECTION DE LA MER CONTRE LA POLLUTION DES EAUX

R é s u m é

Les facteurs, qui au cours de longues années conditionnaient la stabilité relative du droit maritime appartiennent au passé. Ce droit maritime subit donc les changements accélérés et le progrès technique ainsi que les formes changeantes d'organisation de l'action de l'homme à la mer jouent dans ce processus un rôle essentiel. Le rôle du mécanisme législatif international y change aussi. Ce système s'occupe déjà non seulement de l'uniformisation des règles du droit maritime en vigueur dans les pays respectifs, mais aussi de la création de nouvelles institutions juridiques acceptées par suite dans les législations nationales. On peut voir cela clairement en étudiant la législation internationale régissant la protection de la mer contre la pollution des eaux.

La nouveauté essentielle de ce problème et le caractère dynamique du phénomène de la pollution de la mer, créent la nécessité de l'élaboration des conceptions juridiques indispensables pour créer le système effectif de la prévention et de la liquidation des effets de la pollution de la mer.

Les pollutions de la mer sont le problème complexe et pour le résoudre il faut qu'il existe la coopération des états et qu'on emploie des moyens disponibles par les différentes branches de la loi (branches administratives, civiles, pénales). Sa solution s'exprime dans les conclusions des contrats internationaux dans le domaine universel ou régional. La législation internationale prend les devants dans ce cas d'une manière évidente, de la législation nationale, inexistence ou partielle dans de nombreux pays.

En dépit de la signature en 1954 de la première convention internationale pour la prévention de la pollution de la mer par les hydrocarbures, la véritable intensification de l'action internationale a lieu pendant les dernières six années où le rôle décisif a été joué par la catastrophe du navire — citerne „Torrey Canyon" (1967) et par le rapport du Secrétaire Général des Nations Unies dans l'affaire du milieu et de l'environnement de l'homme (1969). Dans ce temps-là, a eu lieu une véritable „explosion" des conférences internationales consacrées à la prévention de la pollution de la mer dont le résultat est l'important nombre de conventions internationales contenant les nouvelles conceptions juridiques.

L'intervention de l'état par rapport aux navires étrangers en pleine mer afin de prévenir les menaces de la pollution a été admise; on a augmenté le responsabilité civile pour les dommages causés par la pollution de la mer et on a prévu la création des fonds internationaux d'indemnisation. Une des conceptions très intéressantes est la convocation, par les conventions, des organes internationaux constants, assurants l'exécution et l'élasticité de la convention.

Le processus de la ratification des conventions évoquées ci-dessus, ne se déroule pas habilement car elles imposent aux états des charges financières et des limitations de leurs actions. Leur sorte en avenir peut devenir l'indice si l'intérêt de la communauté internationale devient le facteur pris en considération congrue dans la politique des états.