

JUSTYNA NAWROT*

ZUZANNA PEPEŁOWSKA-DĄBROWSKA**

ŚRODOWISKOWE, NAWIGACYJNE ORAZ LEGISLACYJNE ASPEKTY WRAKÓW¹

Abstrakt

Międzynarodowa konwencja z Nairobi o usuwaniu wraków weszła w życie 14 kwietnia 2015 r. Do chwili obecnej (31 października 2019) została ona ratyfikowana przez 47 państw, w tym Australię, Kanadę, Chiny, Indie, Republikę Południowej Afryki i większość państw morskich Unii Europejskiej.

Zasadniczym celem konwencji z Nairobi jest ustanowienie ram prawnych dotyczących możliwości działań podejmowanych przez państwa nadbrzeżne w zakresie usuwania wraków stanowiących zagrożenie lub przeszkodę nawigacyjną, albo zagrożenie dla środowiska morskiego. Konwencja ma w założeniu wypełnić istniejącą przed jej wejściem w życie lukę prawną w zakresie możliwych działań państw nadbrzeżnych w stosunku do wraków znajdujących się poza ich terytorium. Zgodnie z jej postanowieniami państwa mogą rozszerzyć zakres stosowania konwencji na morze terytorialne.

Celem niniejszego artykułu jest analiza nowych uprawnień i obowiązków państw nadbrzeżnych oraz znaczenia konwencyjnych pojęć dotyczących zagrożeń nawigacyjnych i środowiskowych powodowanych przez wraki. W artykule scharakteryzowane zostały także wyzwania regulacyjne, którym sprostać muszą państwa nadbrzeżne w procesie implementacji postanowień konwencji. Ostatnia ze wspomnianych kwestii analizowana jest przede wszystkim z perspektywy państwa, które jeszcze nie wdrożyło postanowień konwencji, niemniej jednak w artykule przedstawiono także rozwiązania wybranych państw, które konwencję ratyfikowały.

Słowa kluczowe: konwencja z Nairobi o usuwaniu wraków, jurysdykcja państwa nadbrzeżnego, zagrożenie nawigacyjne, zagrożenie dla środowiska morskiego.

* Dr Justyna Nawrot, adiunkt w Katedrze Prawa Morskiego WPiA UG.

** Dr Zuzanna Pepełowska-Dąbrowska, adiunkt w Zakładzie Prawa Morskiego WPiA UMK.

¹ Artykuł w języku angielskim opublikowany został uprzednio w M. Musi (red.), *Port, maritime and transport law between legacies of the past and modernization*, Bologna 2018, s. 457–474 (*Environmental, navigational and regulatory issues on wrecks*).

WPROWADZENIE

Konwencja o usuwaniu wraków (*The Nairobi Wreck Removal Convention*, WRC) została podpisana w Nairobi w maju 2007 r. pod auspicjami Międzynarodowej Organizacji Morskiej (IMO) i weszła w życie 14 kwietnia 2015 r.². Konwencja stanowi zwieńczenie wysiłków IMO zmierzających do wypełnienia luki prawnej istniejącej w obowiązujących dotychczas ramach prawa międzynarodowego. Wprowadza ona pierwsze zharmonizowane zasady wydobywania wraków znajdujących się poza granicami mórz terytorialnych państw nadbrzeżnych³. Prace nad tekstem konwencji rozpoczęły się w roku 1993, a sam okres ich trwania doskonale ilustruje złożoność problemu i skalę rozbieżności koniecznych do pogodzenia interesów armatorskich i państw nadbrzeżnych. Początkowy projekt zakładał wprowadzenie wspólnego instrumentu oferującego możliwość usuwania wraków spoczywających wyłącznie na wodach międzynarodowych, jednak propozycja Międzynarodowego Komitetu Morskiego (CMI) przedłożona w 1996 r. wskazywała na zasadność włączenia także morza terytorialnego i wód wewnętrznych do zakresu geograficznego stosowania konwencji. Głównym argumentem przemawiającym za tym rozwiązaniem był fakt, że większość wraków spoczywa właśnie na tych obszarach. Argumentem podnoszonym przez przeciwników rozszerzenia zakresu stosowania konwencji na obszary morskie stanowiące część terytorium państw nadbrzeżnych była wynikająca z konwencji o prawie morza⁴, możliwość podejmowania przez te państwa działań mających na celu ochronę interesów ich wybrzeży na wspomnianych obszarach. Finalnie przeważała pierwsza opcja, niemniej możliwość rozszerzenia stosowania konwencji na morskie terytorium państw nadbrzeżnych, włącznie z morzem terytorialnym została włączona do tekstu konwencji. Kompromis został osiągnięty dzięki wyważonemu balansowaniu możliwości podejmowania działań przez państwa nadbrzeżne i odpowiadających im obowiązków państw bandery. Jednym z najistotniejszych elementów owej równowagi jest założenie, że państwo nadbrzeżne może żądać usunięcia tylko takiego wraku, który stwarza zagrożenie dla środowiska morskiego lub bezpiecznej nawigacji albo może mieć negatywny wpływ na określone w konwencji interesy państw nadbrzeżnych.

Przyjęcie konwencji wrakowej nie doprowadziło ani nie doprowadzi w przyszłości do pełnej unifikacji prawodawstwa państw nadbrzeżnych w zakresie usuwania wraków, ze względu na określony w niej zakres terytorialny działania

² W polskiej literaturze przedmiotu zob.: W. Adamczak, *Usuwanie wraków w świetle konwencji z 2007 r.*, Gdańskie Studia Prawnicze, 2009, t. XXI.

³ <http://www.imo.org/en/About/conventions/listofconventions/pages/nairobi-international-convention-on-the-removal-of-wrecks.aspx> (dostęp: 10.05.2019).

⁴ Konwencja o prawie morza (UNCLOS), Dz.U. z 2002 r. Nr 59, poz. 543.

konwencji. Zgodnie z art. 1 ustęp 1 zasadniczo jest ona stosowana w wyłącznej strefie ekonomicznej⁵, niemniej państwa mogą, na mocy art. 3 ustęp 2 rozszerzyć stosowanie konwencji do wraków znajdujących się w granicach ich terytorium, w tym na morzu terytorialnym. Oznacza to zasadniczo, że o ile państwo ratyfikujące nie skorzysta z możliwości określonej w art. 3 ustęp 2, w stosunku do wraków znajdujących się na morzu terytorialnym zastosowanie mieć będzie ustawodawstwo krajowe państwa nadbrzeżnego, które może się różnić od regulacji konwencyjnej. Wydaje się jednak, że istnienie samej konwencji będzie miało wpływ na zbliżanie regulacji krajowych w tym zakresie. Ponadto wprowadzenie do konwencji zasady odpowiedzialności właściciela statku za zgłoszenie, oznakowanie i usunięcie wraku, połączone z obowiązkiem ubezpieczenia i możliwością kierowania roszczenia bezpośrednio do dającego zabezpieczenie (ubezpieczyciela), gwarantując państwom nadbrzeżnym pokrycie wydatków związanych z usunięciem wraku, stanowić może bodziec do korzystania przez nie z możliwości rozszerzenia stosowania konwencji na obszary morskie stanowiące ich terytorium.

Zasadniczym celem badawczym artykułu jest analiza środowiskowych, nawigacyjnych i regulacyjnych aspektów konwencji wrakowej. Z tego względu Autorki nie dokonują całościowej analizy konwencji wrakowej, w szczególności problemów związanych z kwestią odpowiedzialności cywilnej, sygnalizując jedynie ich znaczenie.

⁵ Zakres stosowania konwencji bazuje na treści artykułu 3 podpunkt (b) międzynarodowej konwencji o odpowiedzialności cywilnej za szkody związane z przewozem morskim substancji niebezpiecznych i szkodliwych (konwencja HNS) i artykule II (a) (ii) międzynarodowej konwencji o odpowiedzialności cywilnej za szkody spowodowane zanieczyszczeniem olejami z 1992 r. (konwencja CLC 92). Warto przypomnieć, że przyjęta w 1969 r. konwencja CLC (CLC 69, Dz.U. z 1976 r. Nr 32, poz. 184) wraz z konwencją dotyczącą interwencji na morzu pełnym w razie zanieczyszczenia olejami (konwencja INTERVENTION, Dz.U. z 1976 r. Nr 35, poz. 207) stanowiły reakcję na zatonięcie tankowca *Torrey Canyon* u wybrzeży Wielkiej Brytanii. Ponieważ *Torrey Canyon* zatonął poza granicami brytyjskiego morza terytorialnego, powstały wątpliwości dotyczące możliwości podejmowania przez Wielką Brytanię działań zmierzających do ochrony wybrzeża przed zanieczyszczeniem ze statku. Zob. także R. Shaw, *The Nairobi Wreck Removal Convention*, JML 2007 (13), s. 429–430. Opracowanie wówczas konwencji CLC 69 miało na celu ustanowienie reżimu odpowiedzialności finansowej za szkody olejowe. Jednocześnie, w czasie tej samej konferencji pracowano nad przyjęciem konwencji INTERVENTION, której cele określone były jednoznacznie jako publicznoprawne i nie dotyczące kwestii odpowiedzialności finansowej za zanieczyszczenia. Konwencja INTERVENTION wprowadzała ramy prawne określające możliwości podjęcia przez państwo nadbrzeżne działań w stosunku do „poważnego i bezpośredniego” zagrożenia zanieczyszczenia na morzu pełnym i zagrażającego zanieczyszczeniem wybrzeża. Przyjęta w 1982 r. konwencja o prawie morza uregulowała kwestię możliwych do podjęcia przez państwa działań kompleksowo, wprowadzając nową kategorię obszarów morskich (wyłączną strefę ekonomiczną) i regulując jej status prawny.

1. ZAGROŻENIA NAWIGACYJNE I ŚRODOWISKOWE A INTERESY EKONOMICZNE PAŃSTW NADBRZEŻNYCH

Kluczowym dla określenia zakresu działań możliwych do podejmowania przez państwo nadbrzeżne jest artykuł 2 konwencji. Zgodnie z nim państwo nadbrzeżne może podejmować proporcjonalne do zagrożenia działania zmierzające do usunięcia wraku na obszarze określonym konwencją⁶. Ponadto, zgodnie z ustępem trzecim art. 2 zastrzeżono, że środki podjęte przez państwo nie mogą wykraczać poza rozsądnie uzasadnione działania, niezbędne do usunięcia wraku stanowiącego zagrożenie i powinny one zostać zakończone niezwłocznie gdy wrak zostanie usunięty. Ponadto nie mogą one, bez zbędnej potrzeby, zakłócać praw i interesów innych państw, w szczególności państwa bandery statku, a także praw innych, zainteresowanych podmiotów. Zakres przedmiotowy konwencji określający w stosunku do jakich wraków mogą być podejmowane działania jest szeroki. Zgodnie z konwencją pojęcie wraku obejmuje nie tylko statek, który zatonął lub osiadł na mieliźnie, ale także części statku, który zatonął lub osiadł na mieliźnie, w tym wszystkie obiekty, które są lub znajdowały się na statku lub które zostały z niego zgubione na morzu i które zatoniły, osiadły na mieliźnie lub dryfują na morzu oraz statki, których stan lub sytuacja pozwalają na uzasadnione założenie, że zatoną lub osiadą na mieliźnie i w stosunku do których żadne skuteczne środki pomocy (statkowi lub mieniu znajdującym się na nim) nie zostały podjęte⁷.

Dodatkowo, definicja ta rozpatrywana być musi w związku z szeroką definicją statku, przyjętą na potrzeby konwencji i obejmującą „statek morski każdego typu, w tym wodoloty, poduszkowce, statki podwodne, urządzenia pływające oraz pływające platformy, z wyjątkiem sytuacji gdy takie platformy zaangażowane są w prace poszukiwawcze, eksploatacyjne lub produkcyjne zasobów mineralnych dna morskiego”⁸.

Zakres możliwych do podjęcia przez państwo nadbrzeżne działań należy interpretować także przez zdefiniowane w konwencji pojęcie „zagrożenia” (*hazard*) rozumiane jako zagrożenie powodujące niebezpieczeństwo lub przeszkodę w nawigacji albo powodujące zasadne podejrzenie spowodowania poważnej

⁶ Sama koncepcja „proporcjonalnych” działań niewątpliwie inspirowana jest postanowieniami konwencji INTERVENTION.

⁷ Art. 1 ust. 4 WRC: “Wreck”, following upon a maritime casualty, means: (a) a sunken or stranded ship; or (b) any part of a sunken or stranded ship, including any object that is or has been on board such a ship; or (c) any object that is lost at sea from a ship and that is stranded, sunken or adrift at sea; or (d) a ship that is about, or may reasonably be expected, to sink or to strand, where effective measures to assist the ship or any property in danger are not already being taken.

⁸ Art 1 ust. 2.

szkody w środowisku morskim, szkody dla wybrzeża lub związanych z nim interesów państwa lub państw⁹. W tym kontekście ważne jest zdefiniowanie pojęcia „związanych z wybrzeżem interesów” (*related interest*). Nie jest ono nowe i bazuje na analogicznym pojęciu wprowadzonym w 1969 r. do konwencji dotyczącej interwencji na morzu pełnym w razie zanieczyszczenia olejami (INTERVENTION)¹⁰, uzupełnione jednak zostało o możliwość ochrony interesów związanych z funkcjonowaniem infrastruktury offshorowej i podwodnej, co wydaje się logiczną konsekwencją rozwoju technologicznego w tym zakresie i zwiększenia potencjału przemysłu offshorowego od czasu wejścia w życie konwencji INTERVENTION. Tym samym pojęcie interesów związanych z wybrzeżem, obejmuje, zgodnie z art. 1 ust. 6 WRC, interesy państwa nadbrzeżnego bezpośrednio dotknięte lub zagrożone wrakiem, takie jak: wybrzeże morskie, działalność portów lub estuariów, włączając działalność rybołówczą, stanowiące podstawowe źródło utrzymania zainteresowanych osób, atrakcje turystyczne i inne interesy ekonomiczne na obszarze, którego dotyczy, zdrowie i dobrobyt populacji wybrzeża, w tym zachowanie morskich zasobów żywych i dzikiej przyrody oraz infrastruktury offshorowej i podwodnej.

Wspomniane definicje skłaniają do poczynienia pewnych szerszych uwag. Pojęcie wraku obejmujące zarówno statki, które zatoniły, jak i te które osiadły na mieliźnie, należy interpretować w zgodzie z przesłankami dotyczącymi możliwości podjęcia przez państwo nadbrzeżne działań w stosunku do wraku. Statek, który zatonął będzie zdecydowanie częściej stanowił zagrożenie nawigacyjne, natomiast statek, który osiadł na mieliźnie, raczej takiego zagrożenia nie stanowi i w stosunku do takich wraków zdecydowanie częściej podejmowane będą działania w oparciu o przesłankę zagrożenia dla środowiska morskiego. Włączenie do zakresu definicji wraku także części statku, który zatonął lub osiadł na mieliźnie, w tym wszystkich obiektów, które są lub znajdowały się na statku, lub które zostały z niego zgubione na morzu i które zatoniły, osiadły na mieliźnie lub dryfują na morzu¹¹ na pewno rozszerza zakres możliwości podjęcia działań przez państwa, w sytuacji gdy albo część statku albo obiekt z niego utracony (np. kontener) mogą stanowić zagrożenie nawigacyjne, środowiskowe, albo zagrażać interesom związanym z wybrzeżem. Niemniej jednak, należy zaznaczyć, że pozostają poza tą definicją wszystkie części statku lub obiekty zrzucone z niego celowo, np. w celu ratowania statku albo w celu pozbycia się ich. Zatem jedynie te części statku, jego wyposażenia lub ładunku, które zostały

⁹ Art. 1 ust. 5. Tłum. wł. ng.: „*threat that poses a danger or impediment to navigation or may reasonable be expected to result in major harmful consequences to the marine environment, or damage to the coastline or related interests of one or more States*”.

¹⁰ Dz.U. z 1976 r. Nr 35, poz. 27.

¹¹ „*Any part of sunken or stranded ship that is or has been on board such ship and any object that is lost at sea from a ship that is stranded, sunken or adrift*”.

z niego oddzielone w wyniku albo w trakcie zatonięcia, osiadania na mieliźnie lub dryfowania, będą objęte zakresem stosowania konwencji z Nairobi. Podjęcie działań przez państwo nadbrzeżne w stosunku do statku, którego stan lub sytuacja pozwalają na uzasadnione założenie, że zatonie lub osiadzie na mieliźnie, dodatkowo ograniczone jest przesłanką zabezpieczającą interesy ratowników, poprzez zastrzeżenie uprzednio podjętych w stosunku do statku skutecznych środków pomocy. Wprowadzenie tego zapisu miało na celu zapobieżenie konfliktu interesów między postanowieniami konwencji o ratownictwie morskim (SALVAGE) z 1989 r.¹²

Obie zasadnicze przesłanki podjęcia przez państwo działań zmierzających do usunięcia wraku stanowiącego zagrożenie wymagają osobnego omówienia. Zasadniczo, jak już wskazano wyżej, celem konwencji jest umożliwienie państwom nadbrzeżnym usuwania wraków stanowiących dwa rodzaje zagrożeń: nawigacyjnych lub środowiskowych. Należy wskazać, że w stosunku do każdego z nich, konwencja określa nieco inne przesłanki usunięcia wraków. O ile w stosunku do zagrożenia nawigacyjnego¹³ konwencja nie przewiduje dodatkowych przesłanek dla podjęcia przez państwo działań zmierzających do wyeliminowania zagrożenia, poza koniecznością wykazania, iż wrak stanowi zagrożenie lub przeszkodę nawigacyjną (*poses a danger or impediment to navigation*), o tyle w przypadku podjęcia przez państwo działań uwarunkowanych ochroną środowiska morskiego¹⁴ konieczne jest zaistnienie dodatkowych przesłanek.

Zatem w odniesieniu do przesłanki bezpieczeństwa nawigacyjnego państwo nadbrzeżne może podjąć działania po dokonaniu oceny, że wrak statku stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa nawigacyjnego lub stanowi przeszkodę nawigacyjną. Pierwsza sytuacja dotyczyć będzie wraków, które zatonęły i które mogą przyczynić się do wystąpienia wypadków z udziałem innych statków. Druga przesłanka dotyczy natomiast wraków, które osiadły na mieliźnie lub dryfują¹⁵ i związana będzie raczej z sytuacją konieczności zmiany kursu przez statki pływające blisko osiadłego statku. W zależności zatem od istniejących na obszarze lokalizacji wraku szlaków żeglugowych lub natężenia ruchu statków, ocena dotycząca tego czy wrak stanowi przeszkodę nawigacyjną czy nie, może się różnić.

W przypadku drugiej kategorii zagrożeń, określonej art. 1 ustęp 6 konwencji, wymagania wobec państwa nadbrzeżnego są bardziej złożone. Dokonując oceny zagrożenia państwo musi bowiem wykazać istnienie uzasadnionego ryzyka

¹² Dz.U. z 2006 r. Nr 207, poz. 1523.

¹³ Art. 1 ust. 5 konwencji WRC.

¹⁴ Art. 1 ust. 6 konwencji WRC.

¹⁵ W artykule 6 konwencji określone zostały kryteria, którymi powinny kierować się państwa, określając czy wrak stanowi zagrożenie w rozumieniu konwencji. Wydaje się, że mają one zasadniczo zastosowanie do pierwszej kategorii „hazard”, czyli do zagrożenia nawigacyjnego, choć niektóre z nich, zwłaszcza pkt d i h dotyczą kwestii środowiskowych.

wystąpienia poważnych szkodliwych konsekwencji dla środowiska morskiego lub szkody dla wybrzeża lub związanych z nim interesów państwa nadbrzeżnego (*major harmful consequences to the marine environment, or damage to the coastline or related interests of the coastal states*). Zapis ten pozostawia wątpliwości czy konieczność wystąpienia „poważnych szkodliwych konsekwencji” ma zastosowanie tylko w stosunku do zagrożeń dla środowiska morskiego, czy także do szkód dla wybrzeża lub interesów państwa nadbrzeżnego z nim związanych. Autorki niniejszego artykułu skłaniają się jednak do koncepcji, zgodnie z którą restrykcyjna przesłanka „poważnych szkodliwych konsekwencji” ma zastosowanie jedynie do pierwszej kategorii zagrożeń – zagrożeń środowiskowych. Literalna wykładnia art. 1 ust. 6 konwencji, w ocenie Auterek wskazuje na konieczność przyjęcia takiej interpretacji. Niemniej należy zaznaczyć, że w literaturze przedmiotu prezentowane są także odmienne stanowiska¹⁶.

Zastosowanie przez państwo nadbrzeżne drugiej kategorii zagrożeń dotyczących ochrony środowiska morskiego i interesów państw nadbrzeżnego, wymaga zatem zaistnienia ryzyka wystąpienia „poważnych szkodliwych konsekwencji”. W przypadku natomiast zagrożenia nawigacyjnego, przesłanka taka nie jest wymagana. Wydaje się jednak, że ich charakter jest różny także w zakresie możliwości ochrony interesów ekonomicznych państwa nadbrzeżnego. O ile w przypadku zagrożeń nawigacyjnych, nie ma możliwości uwzględnienia przez państwo interesów ekonomicznych¹⁷, o tyle konwencyjna definicja interesów związanych z wybrzeżem, pozwala, jak się wydaje, na uwzględnienie w ramach podejmowania decyzji o konieczności usunięcia wraku, także interesów ekonomicznych państwa nadbrzeżnego. Oznacza to niewątpliwie, że podobne sytuacje

¹⁶ Profesor F. Berlingieri zauważa, że postanowienia podobne do przesłanek przyjętych w konwencji WRC znajdują się w art. I(1) konwencji INTERVENTION oraz art. 1(d) konwencji SALVAGE a ich interpretacja skłania się ku uznaniu przesłanki poważnych szkodliwych konsekwencji jako wspólnej dla środowiska i wybrzeża. Podobnie, w konwencji o gotowości do zwalczania zanieczyszczeń morza olejami oraz współpracy w tym zakresie (konwencja OPRC, Dz.U. z 2004 r., Nr 36, poz. 323) pojęcie zanieczyszczenia olejowego zawarte w art. 2(3) odnosi się do obu zagrożeń – dla środowiska i wybrzeża. Autorki niniejszego artykułu, są świadome istniejącej zbieżności aksjologii i celów wspomnianych konwencji do tych, określonych w konwencji wrakowej. Niemniej odmienny zakres terytorialny stosowania konwencji WRC i konwencji INTERVENTION, jak i niższe wymogi ustanowione w art. 221 UNCLOS w zakresie środków możliwych do podjęcia przez państwa nadbrzeżne przemawiają w ocenie Auterek za przyjęciem wskazanej wyżej, odmiennej interpretacji. Konwencja INTERVENTION ma zastosowanie na morzu otwartym, podczas gdy konwencja WRC wskazuje środki możliwe do podjęcia przez państwa nadbrzeżne w wyłącznej strefie ekonomicznej. Por. także z F. Berlingieri, *International Maritime Conventions: volume 3 Protection of the Marine Environment*, Informa 2015, s. 82.

¹⁷ Wskazana w konwencji WRC przesłanka dotycząca przeszkody nawigacyjnej może mieć wpływ w pewnym zakresie na interesy ekonomiczne związane z koniecznością zmiany trasy żeglugi. Skutki finansowe dotyczyłyby jednak raczej armatora statku niż interesów państw nadbrzeżnych.

związane z obecnością wraku blisko wybrzeża mogą być różnie oceniane przez poszczególne państwa, w zależności od tego jakie interesy związane z eksploatacją wybrzeża dominują w danym państwie. Inne będą bowiem determinanty decyzji odnośnie konieczności usunięcia wraku podejmowanej przez państwa typowo turystyczne, inne dla państw u wybrzeży których znajdują się obszary chronione np. ze względu na unikatową faunę i florę a jeszcze inne dla państw z dużym potencjałem rybołówczym. Prowadzić to może do niejasności dla armatorów w zakresie obowiązku usunięcia wraku, niemniej wydaje się konieczne dla uwzględnienia różnorodności interesów państw nadbrzeżnych w skali globalnej.

Podsumowując tę część rozważań, należy wskazać, że choć konwencja wrakowa nie uwzględnia wprost możliwości ochrony interesów ekonomicznych państwa nadbrzeżnego, mając na względzie zasadniczo dwie kategorie sytuacji upoważniających państwo do podjęcia kroków zmierzających do usunięcia wraków – w oparciu o przesłanki bezpieczeństwa nawigacyjnego i ochrony środowiska morskiego – wprowadzenie do niej szerokiego pojęcia „związanych z wybrzeżem interesów”, pośrednio prowadzi do możliwości uwzględnienia także wspomnianych interesów ekonomicznych państwa nadbrzeżnych. Interesy państw bandery zabezpieczają natomiast postanowienia dotyczące konieczności podejmowania przez państwa nadbrzeżne działań proporcjonalnych do zagrożenia i przy użyciu „rozsądnych, niezbędnych środków”¹⁸.

2. WRC W PROJEKCIE NOWEGO KODEKSU MORSKIEGO

Polska dotąd nie ratyfikowała konwencji WRC. Jest to stan niepożądany z kilku powodów. Przede wszystkim niedostępne są korzyści wynikające z obowiązkowego finansowego zabezpieczenia odpowiedzialności. Ponadto, brak ratyfikacji oznacza niewypełnienie przez Polskę zobowiązania określonego w dokumencie Rady Unii Europejskiej do związania się WRC przed 1 stycznia 2013 r.¹⁹.

Jest to kolejna międzynarodowa konwencja, która pozostaje bez ratyfikacji przez Polskę. Inną jest Konwencja ateńska 2002, która – mimo prób podjętych w celu przygotowania przepisów inkorporujących konwencję do kodeksu morskiego przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Morskiego²⁰ – nie została do tej pory ratyfikowana. Komisja Kodyfikacyjna zawarła w projekcie nowego kodeksu

¹⁸ Art. 2 (2) i (3) konwencji WRC.

¹⁹ Dokument Rady nr 15859/08 ADD 1 z dnia 19 listopada 2008 r., *Oświadczenie państw członkowskich w sprawie bezpieczeństwa morskiego*.

²⁰ Z. Pełowska-Dąbrowska, *Propozycja zmiany przepisów kodeksu morskiego o przewozie pasażerów*, Prawo Morskie, t. XXXI, Gdańsk 2015, s. 61–78.

morskiego przepisy inkorporujące zarówno Konwencję ateńską 2002, jak i konwencję WRC. Projekt ów został złożony w 2018 r.²¹. Jego przyszłość jest nieznaną.

Zasadność ratyfikacji WRC była przedmiotem dyskusji na posiedzeniach Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Morskiego od dłuższego czasu. Pierwsza odbyła się w 2014 r. W tym czasie zastanawiano się nad możliwością zastosowania WRC do wraków pochodzących z czasów II Wojny Światowej. Zwrócono uwagę na dużą liczbę pozostałości z czasów wojny w polskim morzu terytorialnym i wyłącznej strefie ekonomicznej. W Zatoce Gdańskiej w odległości 2 mil morskich od portu w Gdyni spoczywa wrak SS *Stuttgart*, zatopiony 9 października 1943 r. Wydostający się z jego zbiorników olej spowodował dotąd skażenie 415 m² środowiska morskiego²². Inne zagrożenie stanowi wrak tankowca *TS Franken*, który zatonął w ostatnich dniach II Wojny Światowej, najprawdopodobniej załadowany znaczną ilością ładunku olejowego. Choć do dziś nie zaobserwowano wycieku z wraku, postępująca degradacja jego konstrukcji zagraża lokalną katastrofą ekologiczną²³.

WRC przyjmuje natomiast szeroką definicję wraku, obejmując także każdy obiekt, który znajdował się na pokładzie statku lub został zagubiony w morzu ze statku²⁴. Z tego względu zasadna jest analiza możliwości zastosowania konwencji do wraków pochodzących z okresu II Wojny Światowej. W przypadku pozytywnej odpowiedzi konwencyjne obowiązki, takie jak lokalizacja oraz oznakowanie wraków stanowiących źródło wycieku po wejściu w życie WRC w stosunku do Polski, obciążałyby administrację morską.

Problem zastosowania konwencji do wraków historycznych był przedmiotem debaty w zagranicznej literaturze prawa morskiego. Autorzy S. Dromgoole i C. Forrest podnoszą podstawową zasadę prawa o braku retroaktywności aktów prawnych. Jednakże słusznie zauważają, że celem przyjęcia konwencji było rozszerzenie oraz wyraźne ustalenie praw państw do interwencji w przypadku wraków stanowiących zagrożenie w wyłącznej strefie ekonomicznej. W związku z tym, autorzy sugerują, że choć odpowiedzialność właściciela statku nie może być zastosowana do wraku, który poprzedza wejście w życie WRC, to jednak zastosowanie konwencji do takich wraków może być uzasadnione realizacją celu konwencji, tj. nadania państwu prawa do interwencji w obliczu zagrożenia²⁵. Tym samym, autorzy argumentują, że zastosowanie WRC do istniejących uprzednio wraków stanowiących zagrożenie jest uzasadnione²⁶. Natomiast N. Gaskell oraz

²¹ Prawo Morskie, t. XXXV, Gdańsk 2018, s. 9–181.

²² <https://fundacjamare.pl/co-robimy/wraki/> (dostęp: 10.05.2019).

²³ B. Hac, *Ammunition Risks and Wrecks in the Baltic Sea*, referat wygłoszony na sympozjum *Wrecks as environmental risks: the legal framework*, Helsinki, 29 listopada 2017 r.

²⁴ Zob. przypis 7.

²⁵ S. Dromgoole, C. Forrest, *The Nairobi Wreck Removal Convention 2007 and hazardous historic shipwrecks*, in *Lloyd's Maritime and Commercial Law Quarterly* 2009, s. 105.

²⁶ *Ibidem*.

C. Forrest wskazują, że WRC została stworzona do rozwiązania problemów stawianych przez współczesne wraki²⁷. Autorzy uważają, że WRC nie może stanowi źródła obowiązku administracji morskiej o ostrzeganiu innych stron o każdym wcześniej zaistniałym wraku²⁸. Nie podzielają oni opinii wcześniej wyrażonych przez S. Dromgoole i S. Forresta, że sama WRC może stanowić podstawę prawną dla interwencji państwa w odniesieniu do „starych wraków”. Sugerują natomiast, że państwa powinny powoływać się na inne źródła, które istniały w chwili zajścia wypadku powodującego wrak²⁹. S. F. Gahlen słusznie wskazuje na wyłączenie stosowania WRC do okrętów wojennych i innych statków stanowiących własność lub eksploatowanych przez państwo i używanych czasowo wyłącznie w rządowej służbie niehandlowej (chyba że państwo postanowi inaczej). W ten sposób Autorka bada możliwość zastosowania WRC do statków handlowych, które zatoniły podczas wojny i zawierają amunicję lub chemikalia. Analizuje ona treść art. 13 WRC, który wprowadza maksymalny okres 6 lat na żądanie zwrotu kosztów usunięcia wraku, który rozpoczyna swój bieg w dniu wypadku morskiego. Autorka wskazuje, że termin zawity dotyczy wyłącznie roszczenia o zwrot kosztów usunięcia wraku. Zatem uprawnienie do usunięcia statku nie jest ograniczone terminem, co stanowi w uznaniu Autorki argument przemawiający za zastosowaniem WRC do historycznych wraków w zakresie w jakim konwencja daje uprawnienie do interwencji³⁰.

Autorki niniejszego artykułu są zdania, że konwencja nie powinna być interpretowana jako źródło obowiązków państwa w stosunku do „starych wraków”. Celem WRC jest wprowadzenie sprawnego mechanizmu zakładającego współdziałanie wielu podmiotów, gdzie lokalizacja i oznakowanie wraków są ściśle powiązane z zobowiązaniem kapitana statku lub jego armatora do zawiadomienia właściwego organu państwa zagrożonego o udziale statku w wypadku morskim, w wyniku którego doszło do powstania wraku. W przypadku historycznych wraków nie jest to możliwe. Sformułowania użyte w WRC wskazują, że konwencja nie została stworzona do regulacji problemu „starych wraków”, ale tych zaangażowanych we współczesną żeglugę, doznających wypadków morskich określonych w art. 1 ust. 3³¹ (zderzenie statków, wejście na mieliznę lub inny wypadek w nawigacji, albo inne zdarzenie na pokładzie statku lub z zewnątrz,

²⁷ N. Gaskell, C. Forrest, *The Wreck Removal Convention 2007*, Lloyd's Maritime and Commercial Law Quarterly 2016, s. 105.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ S. F. Gahlen, *The Wreck Removal Convention in force*, The Journal of International Maritime Law 2015, vol. 21 (2), s. 112.

³¹ "Maritime casualty" means a collision of ships, stranding or other incident of navigation, or other occurrence on board a ship or external to it, resulting in material damage or imminent threat of material damage to a ship or its cargo.

skutkujące zniszczeniem statku lub jego ładunku – tłum. własne). Wywodzenie prawa do interwencji wobec wcześniej istniejącego zagrożenia na podstawie art. 13 WRC dotyczącego wygaśnięcia roszczeń odszkodowawczych wydaje się zbyt daleko idącą interpretacją.

W 2017 r. Komisja Kodyfikacyjna Prawa Morskiego opowiedziała się za ratyfikacją WRC oraz przygotowała przepisy inkorporujące konwencję do kodeksu morskiego zawarte w projekcie nowego kodeksu w Tytule VII (Ratownictwo morskie, awaria wspólna, zderzenia statków, mienie zatopione, znalezione lub porzucone, usuwanie wraków), Dziale IV (Mienie zatopione, znalezione lub porzucone, usuwanie wraków), Rozdziale 2 (Usuwanie wraków), art. 346–357.

Jak zaznaczono wyżej, WRC stosowana jest do wyłącznej strefy ekonomicznej, decyzja o jej zastosowaniu do morza terytorialnego została pozostawiona każdemu z ratyfikujących państw (tak zwany mechanizm „opt-in”). Takie rozwiązanie wynika z obawy twórców konwencji, że państwa nie będą skłonne zrezygnować ze swoich regulacji krajowych, które chronią ich własne interesy³². Należy podkreślić, że skorzystanie z opcji „opt-in” nie wiąże się z zastosowaniem wszystkich przepisów WRC na terytorium danego państwa, w tym na morzu terytorialnym. Pewne przepisy zostały uchylone podczas stosowania konwencji na morzu terytorialnym w celu umożliwienia państwom stosowania krajowych norm w tym zakresie³³. W założeniu miało to zachęcić państwa do przyjęcia konwencji i rozciągnięcia jej stosowania na morza terytorialne w celu osiągnięcia unifikacji w odniesieniu do co najmniej kluczowych postanowień o zakresie odpowiedzialności oraz obowiązkowym finansowym zabezpieczeniu odpowiedzialności. Jednocześnie, WRC stosowana na morzu terytorialnym zawiera luki, które muszą być uzupełnione przepisami krajowymi.

Podczas dyskusji nad zasadnością ratyfikacji WRC Komisja Kodyfikacyjna Prawa Morskiego opowiedziała się za rozciągnięciem zakresu zastosowania konwencji na morze terytorialne. Autorki niniejszej publikacji w ramach prac w Komisji Kodyfikacyjnej podnosiły, iż dotychczasowa regulacja polska nie zapewnia korzystniejszej ochrony interesów krajowych w porównaniu z WRC. Podkreślały też zalety jednolitej regulacji i tym samym przewidywalnego reżimu prawnego. Opracowany projekt przepisów o usuwaniu wraków zakłada więc wybór „opt-in”. Jednocześnie projekt utrzymuje w mocy te przepisy krajowe, które zastępują uchylone przepisy WRC podczas jej stosowania na morzu terytorialnym. W ten sposób „luki legislacyjne” jak określił je P. Griggs³⁴ zostały uzupełnione.

³² V. Lahmer, *The 2007 Nairobi International Convention on the Removal of Wrecks*, [w:] P. Ehlers, R. Lagoni (red.), *Enforcement of International and EU Law in Maritime Affairs*, Berlin 2008, s. 165.

³³ N. Gaskell, C. Forrest, *op. cit.*, s. 109.

³⁴ P. Griggs, *The Wreck Removal Convention 2007 (WRC 2007) – legislative traps*, *Shipping and Transport International* 2015, 10(4), s. 10.

Stąd, z uwagi na fakt, iż art. 9 ustęp 4 WRC nie jest stosowany na morzu terytorialnym, projekt zawiera przepis upoważniający administrację morską do usunięcia wraku na koszt właściciela, gdy sam nie usunął wraku lub gdy niemożliwe jest jego zawiadomienie³⁵. Podobnie, projekt kodeksu zawiera przepis dający prawną podstawę dla usunięcia wraku na koszt właściciela w okolicznościach wymagających niezwłocznego działania. Do przykładów takiej sytuacji zaliczono, między innymi, stanowienie przez wrak przeszkody w nawigacji lub pracy w porcie czy też zagrożenie dla środowiska morskiego. WRC nie reguluje dalszego losu wraku po jego usunięciu, państwa ratyfikujące konwencję mają więc swobodę regulacji w tej materii. Zobowiązanie właściciela do pokrycia kosztów związanych z wrakiem po jego wydobyciu nie będzie natomiast już wspierane przepisami konwencji o odpowiedzialności właściciela. W projekcie przyjęto zatem, że obecne przepisy kodeksu morskiego upoważniające dyrektora urzędu morskiego do sprzedaży mienia i pokrycia z sumy uzyskanej poniesionych kosztów przechowywania oraz przeprowadzenia sprzedaży uzupełnić należy o możliwość wykorzystania pozyskanych ze sprzedaży kwot na pokrycie kosztu wydobycia wraku, bowiem może on przekroczyć limity odpowiedzialności ubezpieczyciela statku. Ponadto, projekt wychodzi poza konwencyjne rozwiązania, w zakresie w jakim zabezpiecza wykonanie obowiązku raportowania o wypadkach morskich skutkujących powstaniem wraku poprzez wprowadzenie kary finansowej nakładanej przez dyrektora urzędu morskiego. Takie rozwiązanie nie stoi w sprzeczności z postanowieniami WRC a zmierza ku lepszemu zapewnieniu wykonania WRC.

3. PRZYKŁADY INNYCH JURYSDYKCJI

Dotąd spośród 42 państw, które przyjęły WRC, 19 rozszerzyło stosowanie konwencji na morze terytorialne³⁶. Jednym z tych państw jest Wielka Brytania, która włączyła WRC do swojego system prawnego poprzez nowelizację ustawy *Merchant Shipping Act* (sekcje 255A–255U oraz Schedule 11ZA). Podobnie jak w Polsce (w projekcie Kodeksu morskiego) wprowadzono przepisy, które zmierzają ku zapewnieniu realizacji obowiązków o lokalizacji, oznakowaniu czy usuwaniu wraków. Jednym z takich rozwiązań jest przyjęcie przepisów o karach finansowych za ich zaniechanie. Odmiennie niż w Polsce, ustawa angielska nie ogranicza się do kar za brak zawiadomienia o wraku, a nakłada kary za brak usunięcia wraku, brak posiadania certyfikatu finansowego zabezpieczenia odpo-

³⁵ Art. 349 §1 projektu kodeksu morskiego.

³⁶ Stan na dzień 10 maja 2019 r.

wiedzialności lub jego zwrotu w przypadku utraty ważności. Ustawa angielska – podobnie jak polski projekt – daje możliwość działania administracji morskiej w przypadkach niezwłocznej konieczności usunięcia wraku oraz bierności właściciela. Wydaje się, że *Merchant Shipping Act* wspiera wykonanie WRC za pomocą rozbudowanego systemu kar finansowych i jest godzien uwagi.

Innym ciekawym przykładem jest Kanada, która do tej pory nie przyjęła WRC. Jednakże przygotowała legislację włączającą konwencję do prawa kanadyjskiego³⁷. Zakłada ona, że Kanada przyjmie WRC, co więcej; że będzie stosowała jej reżim do wód morza terytorialnego. Ponadto, ustawa wykracza poza reżim WRC w wielu aspektach. Przykładowo, ustawa – inaczej ni sama konwencja – nie ogranicza swojego zastosowania do statków morskich (*seagoing vessel*). W Kanadzie takie rozwiązanie wynika z konieczności wymagania certyfikatów finansowego zabezpieczenia odpowiedzialności właścicieli statków pływających po Wielkich Jeziorach. Kanadyjskie prawo uzupełnia również luki konwencji stosowanej na morzu terytorialnym (o interwencji administracji morskiej podczas zaniechania właściciela). Wprowadza także skomplikowany system kar finansowych zapewniających wykonanie umowy. Jednakże zdaje się brakować w treści ustawy przepisu włączającego do prawa angielskiego obowiązek z art. 7 WRC. Norma ta zobowiązuje kapitana statku – po powzięciu świadomości o zaistnieniu wraku – do zawiadomienia marynarzy, i narażonych państw, o naturze wraku i jego dokładnym położeniu.

WNIOSKI

Podsumowując niniejsze rozważania, wskazać należy zalety i słabości konwencji w zakresie możliwości podejmowania działań w celu usunięcia niebezpieczeństwa zagrażającego państwu nadbrzeżnemu, spowodowanego przez wrak. Zasadniczym celem konwencji WRC było doprecyzowanie kompetencji państw nadbrzeżnych w zakresie działań jakie mogą one podejmować poza granicami swojej jurysdykcji. Jej postanowienia nie wchodzi zatem w interakcję z postanowieniami konwencji INTERVENTION, ponieważ obie konwencje mają inny zasięg terytorialny. Konwencja INTERVENTION ma zastosowanie na morzu otwartym, podczas gdy konwencja WRC dotyczy, co do zasady, możliwości działania państw nadbrzeżnych w wyłącznej strefie ekonomicznej. Po drugie konwencja INTERVENTION pozwala państwom na podejmowanie interwencji

³⁷ Bill C-64: *An Act respecting wrecks, abandoned, dilapidated or hazardous vessels and salvage operations*, dostępny: <http://www.parl.ca/LegisInfo/BillDetails.aspx?Language=en&Mode=1&billId=9197605> (ostatni dostęp: 17.06.2018).

na morzu otwartym wyłącznie w oparciu o przesłanki związane z „poważnym i nieuchronnym zagrożeniem zanieczyszczeniem” (*grave and imminent danger from pollution*), podczas gdy konwencja WRC pozwala także na podjęcie działań przez państwa ze względu na zagrożenia nawigacyjne. Jej postanowienia w tym zakresie współgrają zatem z kompetencjami państw określonymi w art. 221 konwencji UNCLOS. Harmonizacja w zakresie możliwych do podejmowania przez państwa nadbrzeżne działań wydaje się największą wartością dodaną omawianej konwencji. Mniejsze znaczenie ma w tym kontekście kwestia reżimu odpowiedzialności finansowej. Państwo może bowiem podejmować działania zmierzające do usunięcia zagrożenia niezależnie od możliwości uzyskania zwrotu kosztów związanych z usunięciem wraku od rejestrowego właściciela statku (*registered owner*).³⁸ Wprowadzona w konwencji WRC możliwość pokrycia kosztów usunięcia wraku³⁹, co niewątpliwie stanowi jednak zachętę do jej ratyfikacji przez państwa nadbrzeżne. Analizując postanowienia konwencji systemowo, należy także wskazać, że wprowadzony w niej instrument obowiązkowego ubezpieczenia i prawo do skierowania roszczenia bezpośrednio do ubezpieczyciela (lub dającego zabezpieczenie) może mieć także pozytywny wpływ na efektywne funkcjonowanie koncepcji miejsc schronienia. Należy jednak zastrzec, że uwaga ta dotyczyć będzie państw, które skorzystały z opcji rozszerzenia stosowania konwencji WRC na obszary podlegające ich jurysdykcji („*opt-in*”).

Autorki artykułu uznają ratyfikację konwencji wrakowej przez Polskę za zasadną, nie tylko ze względu na powinności stanowione w prawie Unii Europejskiej, ale także z uwagi na wynikającą z konwencji możliwość skuteczniejszej ochrony interesów polskich. Konwencja nie zawiera możliwości nałożenia dodatkowych obowiązków na państwa w odniesieniu do wraków historycznych, w tym pochodzących z okresu II wojny światowej. Należy także wziąć pod uwagę, że wraki stwarzające zagrożenie dla interesów państwa nadbrzeżnego częściej znajdują się w granicach jego terytorium niż w wyłącznej strefie ekonomicznej. Z tego względu zasadne wydaje się zastosowanie klauzuli „*opt-in*”. Należy przy tym zaznaczyć, że obecnie polskie prawo nie zawiera rozwiązań korzystniejszych dla ochrony polskich interesów niż te, których zastosowanie możliwe jest na mocy konwencji WRC. Propozycja ratyfikacji konwencji wrakowej zawarta w projekcie kodeksu morskiego, w sposób optymalny wypełnia istniejącą lukę prawną w zakresie stosowania postanowień konwencji WRC na terytorium Polski.

³⁸ Wskazuje na to analiza art. 9 ust. 7, który zakłada, że państwo może podjąć działania zmierzające do usunięcia wraku w sytuacji gdy właściciel rejestrowy nie wydobędzie wraku w terminie wskazanym zgodnie z ust. 6 lit. a, lub gdy nie jest możliwe skontaktowanie się z właścicielem rejestrowym (zazn.wł.).

³⁹ A właściwie kosztów usunięcia zagrożenia powodowanego przez wrak.

ENVIRONMENTAL, NAVIGATIONAL AND LEGISLATIVE ASPECTS OF WRECKS

Keywords: Nairobi wreck removal convention, coastal states jurisdiction, navigational threats, environmental threats.

Abstract

Nairobi International Convention on the Removal of Wrecks came into force on 14th April 2015 and has been ratified by now by over 40 states across the world (among them Australia, China, India, South Africa and most of the EU countries).

The convention provides legal framework for action taken by the Coastal States aiming at removal of wrecks posing danger or impediment to navigation, as well as to the marine environment, or damage to the coastline or related interests of one or more States. The Convention fills the existing legal gap by enabling the States to remove wrecks beyond their territories (as well as within if States decide so). Beside the existing international regulations like Intervention Convention or UNCLOS, the Nairobi Convention clarifies the Coastal State's rights to remove wrecks from its EEZ if they pose a danger for safe navigation or marine environment. The Convention corresponds with mentioned conventions but also equips Coastal States with new legal instruments to deal with hazardous wrecks beyond their territory. The aim of the paper is to analyse the new rights and duties of states, as well as scope of the notion of navigational and environmental threats causes by wrecks. It will refer also to regulatory problems faced by the states implementing the Convention. Even if the Convention is to be applied to territorial sea, its multiple provisions are not. Moreover, the Convention leaves many important aspects unregulated. Those issues will be analysed from the perspective of a country which has not yet ratified the Convention, and will be confronted with the experience from other jurisdictions.