

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO

JULIANE KOKOTT

przedstawiona w dniu 20 listopada 2007 r.¹

I — Wprowadzenie

1. W niniejszym przypadku należy zbadać, czy przepisy dyrektywy 2005/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie zanieczyszczenia pochodzącego ze statków oraz wprowadzenia sankcji w przypadku naruszenia prawa² są zgodne z prawem nadrzędnym.

2. International Association of Independent Tanker Owners (Intertanko), International Association of Dry Cargo Shipowners (Intercargo), Greek Shipping co-operation committee, Lloyd's Register oraz International Salvage Union (zwani dalej „skarżącymi”) złożyli wspólnie skargę przed High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (Zjednoczone Królestwo) przeciwko Secretary of State for Transport (brytyjskiemu ministrowi transportu) z powodu zamierzonej transpozycji tej dyrektywy. Wymienione stowarzyszenia są ważnymi związkami międzynarodowego przemysłu transportu morskiego. Intertanko reprezentuje mianowicie niemalże 80% światowej floty tankowców.

3. Sporne jest, czy art. 4 i art. 5 dyrektywy 2005/35 są zgodne z Konwencją Narodów Zjednoczonych o prawie morza podpisaną w Montego Bay w dniu 10 grudnia 1982 r.³ (zwaną dalej „konwencją o prawie morza”), do której Wspólnota przystąpiła w 1998 r.⁴, oraz z międzynarodową Konwencją o zapobieganiu zanieczyszczaniu morza przez statki z 1973 r. i protokołem do niej z 1978 r.⁵ (zwaną dalej „konwencją Marpol 73/78”). Przepisy te regulują karnoprawną odpowiedzialność za wykroczenie w postaci zrzutu substancji zanieczyszczających. Wątpliwości wynikają przede wszystkim z faktu, iż dyrektywa najwyraźniej zawiera bardziej surowe kryteria tej odpowiedzialności niż konwencja Marpol 73/78. Zgodnie z dyrektywą w szczególności wystarcza rażące niedbalstwo, podczas gdy konwencja Marpol 73/78 przewiduje co najmniej lekkomyślność oraz świadomość prawdopodobieństwa powstania szkody.

4. Ponadto rysuje się pytanie, czy kryterium odpowiedzialności w postaci rażącego niedbalstwa jest zgodne z zasadą pewności prawa.

1 — Język oryginału: niemiecki.

2 — Dz.U. L 255, s. 11.

3 — Trzecia Konferencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza, Official Documents, tom XVII, 1984, Doc. A/Conf.62/122, s. 157–231.

4 — Decyzja Rady z dnia 23 marca 1998 r. dotycząca zawarcia przez Wspólnotę Europejską Konwencji Narodów Zjednoczonych z dnia 10 grudnia 1982 r. o prawie morza i Porozumienia z dnia 28 lipca 1994 r. odnoszącego się do stosowania jego części XI (98/392/WE) (Dz.U. L 179, s. 1).

5 — *Recueil des traités des Nations unies/UN Treaty Series*, vol. 1341, nr 22484.

II — Ramy prawne

wspólnotowym; w szczególności występują znaczne różnice w praktykach państw członkowskich związanych z nakładaniem sankcji za zrzuty substancji zanieczyszczających ze statków”.

A — Prawo wspólnotowe

5. Dyrektywa 2005/35 oparta jest na art. 80 ust. 2 WE, podstawie prawnej przepisów właściwych dla transportu morskiego.

7. Artykuł 3 reguluje zakres zastosowania dyrektywy:

„1. Niniejszą dyrektywę stosuje się, zgodnie z prawem międzynarodowym, do zrzutów substancji zanieczyszczających na:

6. Powody przyjęcia tej dyrektywy wynikają w szczególności z jej motywów 2 i 3:

„2. Podstawowe standardy obowiązujące we wszystkich państwach członkowskich, dotyczące zrzutów substancji zanieczyszczających ze statków, opierają się na konwencji Marpol 73/78; jednakże przepisy te są każdego dnia ignorowane przez wiele statków pływających na wodach wspólnotowych, za co nie ponoszą one konsekwencji.

3. Wdrażanie konwencji Marpol 73/78 wykazuje rozbieżności pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi, a zatem zachodzi potrzeba ujednoczenia jej wdrażania na poziomie

a) na wodach wewnętrznych, w tym w portach państwa członkowskiego, w zakresie obowiązywania postanowień konwencji Marpol;

b) na morskich wodach terytorialnych państwa członkowskiego;

c) w cieśninach wykorzystywanych w żegludze międzynarodowej, podlegających przepisom dotyczącym tranzytu, zgodnie z postanowieniami części III sekcji 2 Konwencji Organizacji Narodów Zjednoczonych o prawie morza z 1982 roku, w zakresie w jakim dane państwo członkowskie sprawuje jurysdykcję nad tymi cieśninami;

d) w wyłącznej strefie ekonomicznej lub równoważnej strefie państwa członkow-

skiego, ustanowionej zgodnie z prawem międzynarodowym; oraz

poważnego zaniedbania [rażącego niedbalstwem]. Naruszenia te są, zgodnie z decyzją ramową 2005/667/WSiSW uzupełniającą niniejszą dyrektywę, i w określonych w niej przypadkach, uznawane za przestępstwa.

e) na otwartym morzu.

2. Niniejszą dyrektywę stosuje się do zrzutów substancji zanieczyszczających pochodzących z jakiegokolwiek statku, niezależnie od jego bandery, z wyjątkiem okrętów wojennych, jednostek pomocniczych marynarki wojennej lub innych statków będących własnością państwa lub obsługiwanych przez państwo i wykorzystywanych w danym momencie wyłącznie w niekomercyjnej służbie państwowej”.

Artykuł 5

Wyjątki

8. W niniejszej sprawie kwestionowana jest ważność art. 4 i 5 o następującym brzmieniu:

„*Artykuł 4*

1. Zrzut substancji zanieczyszczających na którymkolwiek z obszarów wymienionych w art. 3 ust. 1 nie jest uznawany za naruszenie, jeśli spełnia warunki wyszczególnione w przepisach 9, 10, 11 lit. a) lub c) załącznika I lub w przepisach 5, 6 lit. a) lub c) załącznika II do konwencji Marpol 73/78.

Naruszenia

Państwa członkowskie zapewnią uznanie zrzutów substancji zanieczyszczających ze statków na którymkolwiek z obszarów wymienionych w art. 3 ust. 1 za naruszenia, jeśli dokonano ich umyślnie, przez niedbalstwo [lekkoomyślnie] lub na skutek

2. Zrzut substancji zanieczyszczających na obszarach wymienionych w art. 3 ust. 1 lit. c), d) i e) nie stanowi naruszenia ze strony właściciela, kapitana lub załogi działającej na odpowiedzialność kapitana, jeżeli zrzut spełnia warunki wyszczególnione w przepisie 11 lit. b) załącznika I bądź w przepisie 6 lit. b) załącznika II do konwencji Marpol 73/78”.

B — *Prawo międzynarodowe*

1. Konwencja o prawie morza

9. Konwencja o prawie morza zawiera regulacje dotyczące zwalczania zanieczyszczenia środowiska na morzu.

10. Artykuł 211 ust. 1 zdanie pierwsze przewiduje stanowienie międzynarodowych standardów ochrony środowiska:

„Państwa, działając za pośrednictwem właściwej organizacji międzynarodowej lub ogólnej konferencji dyplomatycznej, ustanawiają międzynarodowe normy i standardy dla zapobiegania, zmniejszania i kontroli zanieczyszczenia środowiska morskiego ze statków i w taki sam sposób popierają przyjmowanie, w razie potrzeby, systemy tras morskich w celu ograniczenia do minimum zagrożenia wypadkami, które mogłyby powodować zanieczyszczenie środowiska morskiego, łącznie z wybrzeżem, oraz wynikające z zanieczyszczenia szkody dla interesów państw nadbrzeżnych”.

11. Z art. 211 ust. 5 wynikają kompetencje regulacyjne państw nadbrzeżnych w stosunku do wyłącznych stref ekonomicznych:

„W celu zapewnienia wykonania przepisów prawnych w sposób przewidziany w rozdziale 6 państwa nadbrzeżne mogą wydawać w odniesieniu do swoich wyłącznych stref ekonomicznych ustawy i inne przepisy prawne dla zapobiegania, zmniejszania i kontroli zanieczyszczenia ze statków, pozostając w zgodzie z powszechnie przyjętymi międzynarodowymi normami i standardami, ustanowionymi przez właściwą organizację międzynarodową lub ogólną konferencję dyplomatyczną, oraz tym samym wprowadzając takie normy i standardy w życie”.

12. Dla cieśnin obowiązują zgodnie z art. 42 ust. 1 lit. b podobne przepisy jak dla wyłącznych stref ekonomicznych:

„1. Z zastrzeżeniem postanowień niniejszego rozdziału państwa położone nad cieśninami mogą wydawać ustawy i inne przepisy prawne dotyczące przejścia tranzytowego przez cieśniny odnośnie do wszystkich lub niektórych z niżej wymienionych spraw:

[...];

b) zapobiegania, zmniejszania i kontroli zanieczyszczenia — przez wprowadzenie w życie stosownych przepisów międzynarodowych dotyczących dokonywania

w cieśninie spuszczenia oleju i odpadów olejowych i innych szkodliwych substancji;

15. Na morzu terytorialnym obowiązują inne przepisy. Artykuł 2 reguluje suwerenność państwa nadbrzeżnego w tym zakresie.

[...].

13. Kompetencje regulacyjne poszczególnych państw w stosunku do otwartego morza są zasadniczo wyłączone przez art. 89:

„Żadne państwo nie może w sposób ważny zgłaszać roszczeń do poddania swej suwerenności jakiegokolwiek części morza pełnego”.

14. Artykuł 218 przewiduje jednak ściganie zrzutu przez państwo portu:

„Jeżeli statek dobrowolnie przebywa w porcie państwa lub w jego terminalu przybrzeżnym, państwo to może rozpocząć dochodzenie i, jeżeli dowody za tym przemawiają, wszcząć postępowanie w odniesieniu do zrzutu dokonanego z takiego statku poza wodami wewnętrznymi, morzem terytorialnym lub wyłączną strefą ekonomiczną tego państwa z naruszeniem stosownych międzynarodowych norm i standardów, ustanowionych przez właściwą organizację międzynarodową lub ogólną konferencję dyplomatyczną”.

„1. Suwerenność państwa nadbrzeżnego rozciąga się poza jego terytorium lądowe i wody wewnętrzne, a w przypadku państwa archipelagowego poza jego wody archipelagowe, na przyległy pas morza zwany morzem terytorialnym.

2. Suwerenność ta rozciąga się na przestrzeń powietrzną nad morzem terytorialnym, jak również na jego dno i podziemie.

3. Suwerenność nad morzem terytorialnym jest wykonywana zgodnie z niniejszą konwencją oraz innymi normami prawa międzynarodowego”.

16. Artykuł 211 ust. 4 zawiera ogólną regulację dotyczącą przepisów ochrony środowiska dla morza terytorialnego:

„Państwa nadbrzeżne, korzystając ze swojej suwerenności w obrębie swojego morza terytorialnego, mogą wydawać ustawy i inne przepisy prawne dla zapobiegania,

zmniejszania i kontroli zanieczyszczenia środowiska morskiego z obcych statków, łącznie ze statkami korzystającymi z prawa nieszkodliwego przepływu. Takie ustawy i inne przepisy prawne nie powinny, zgodnie z rozdziałem 3 części II, utrudniać nieszkodliwego przepływu obcych statków”.

statków, chyba że w ten sposób wprowadzają w życie powszechnie uznane międzynarodowe normy lub standardy.

3. [...]

17. Artykuł 21 reguluje, jakie ustawy i inne przepisy państwa nadbrzeżnego dotyczące nieszkodliwego przepływu są dopuszczalne:

„1. Państwo nadbrzeżne może wydawać, zgodnie z postanowieniami niniejszej konwencji oraz innymi normami prawa międzynarodowego, ustawy i inne przepisy dotyczące prawa nieszkodliwego przepływu przez morze terytorialne odnośnie do wszystkich lub niektórych z niżej wymienionych spraw:

4. Obce statki korzystające z prawa nieszkodliwego przepływu przez morze terytorialne przestrzegają wszelkich takich ustaw i innych przepisów prawnych oraz wszelkich powszechnie uznanych norm międzynarodowych dotyczących zapobiegania zderzeniom na morzu”.

[...]

2. Konwencja Marpol 73/78

f) ochrony środowiska państwa nadbrzeżnego oraz zapobiegania, zmniejszania i kontroli zanieczyszczenia środowiska;

18. Konwencja Marpol 73/78 została przyjęta w ramach International Maritime Organisation (Międzynarodowej Organizacji Morskiej, zwanej dalej „IMO”). Przystąpiły do niej mianowicie — w zakresie istotnym dla niniejszej sprawy — wszystkie państwa członkowskie⁶, jednak przystąpienie Wspólnoty nie jest przewidziane (art. 13).

[...]

2. Takie ustawy i inne przepisy prawne nie mogą dotyczyć projektowania, budowy, składu załogi lub wyposażenia obcych

6 — Na podstawie informacji podanych przez IMO, http://www.imo.org/Conventions/mainframe.asp?topic_id=248, pobranych w dniu 2 maja 2007 r., załącznik VI nie został jeszcze ratyfikowany przez Austrię, Republikę Czeską, Irlandię, Węgry, Malte, Portugalię i Słowację, a Malta nie ratyfikowała ponadto jeszcze załącznika IV.

19. Artykuł 4 konwencji Marpol 73/78 przewiduje, co następuje:

„1. Jakikolwiek naruszenie wymagań niniejszej konwencji jest zakazane i za nie będą stosowane sankcje przewidziane zgodnie z prawem administracji danego statku, gdziekolwiek naruszenie nastąpi. Jeżeli administracja zostanie poinformowana o takim naruszeniu i uzna, że zebrane dowody są wystarczające do wszczęcia postępowania, w związku z domniemanym naruszeniem, spowoduje ona, aby postępowanie zostało wszczęte zgodnie z jej prawem, tak szybko jak to jest możliwe.

2. Jakikolwiek naruszenie wymagań niniejszej konwencji w granicach jurysdykcji którejkolwiek ze stron konwencji jest zakazane i za nie stosowane będą sankcje ustanowione przez prawo tej strony. Kiedykolwiek naruszenie takie nastąpi, strona ta powinna:

a) albo spowodować wszczęcie postępowania zgodnie z jej prawem,

b) albo dostarczyć administracji statku taką informację i dowód na to, że naruszenie nastąpiło, jakie mogą być w jej posiadaniu.

3. Jeżeli informacja lub dowód w sprawie jakiegokolwiek naruszenia niniejszej

konwencji przez statek zostały dostarczone administracji tego statku, administracja niezwłocznie powiadomi o podjętym działaniu stronę, która dostarczyła tę informację lub dowód, oraz organizację.

4. [...]”.

20. Artykuł 9 zawiera reguły dotyczące stosunku do innych umów międzynarodowych oraz interpretacji pojęcia „jurysdykcja”.

„Artykuł 9

[...]

2. Żadne z postanowień niniejszej konwencji nie stoi na przeszkodzie kodyfikacji i rozwijaniu prawa morza przez Konferencję Prawa Morza Organizacji Narodów Zjednoczonych, zwołaną na podstawie rezolucji 2750 C (XXV) Zgromadzenia Ogólnego Organizacji Narodów Zjednoczonych, ani obecnych lub przyszłych roszczeń i poglądów prawnych jakiegokolwiek państwa, dotyczących prawa morza oraz charakteru i zasięgu jurysdykcji państwa nadbrzeżnego i państwa bandery.

3. Określenie »jurysdykcja« w niniejszej konwencji będzie interpretowane w świetle prawa międzynarodowego obowiązującego w czasie stosowania lub interpretacji niniejszej konwencji”.

„Prawidła 9 i 10 niniejszego załącznika nie mają zastosowania w przypadku

- a) usuwania do morza oleju lub mieszaniny olejowej niezbędnego dla celów ochrony bezpieczeństwa statku lub ratowania życia na morzu; lub

21. Przepisy dotyczące zanieczyszczenia olejem przez statki zawarte są w załączniku I do konwencji Marpol 73/78⁷. Prawidła 9 i 10 zawierają ograniczenia zabraniające zrzutu w obszarach specjalnych, w ramach minimalnej odległości od lądu albo w ilości większej niż określona (wyrażonej jako stosunek zrzutu na milę morską, jako wielkość całkowita albo jako zawartość oleju w wypływie). Zrzut oleju albo mieszanin olejowych ze statków do morza jest zatem zabroniony, z wyjątkiem przypadku, gdy zostaną spełnione określone warunki.

- b) usuwania do morza oleju lub mieszaniny olejowej spowodowanego uszkodzeniem statku lub jego wyposażenia:

- i) pod warunkiem że po zaistnieniu uszkodzenia lub po wykryciu wycieku zostały podjęte wszelkie racjonalne środki ostrożności w celu zapobieżenia lub zmniejszenia wycieku; oraz

22. Prawidło 11 załącznika I określa jednak wyjątki od zakazu zrzutu:

- ii) z wyjątkiem przypadku, gdy armator lub kapitan działał albo z zamiarem spowodowania

⁷ — Załącznik ten został uzupełniony i zreorganizowany przez rezolucję MEPC.117(52) z dnia 15 października 2004 r., która weszła w życie w dniu 1 stycznia 2007 r. Omawiane w niniejszym postępowaniu prawidła 9, 10 i 11 pozostały niezmiennione co do treści, stały się jednak od tej pory prawidłami 15, 34 i 4. Dla ułatwienia używana jest poprzednia numeracja.

uszkodzenia, albo nierozważnie [lekkomyślnie]⁸ i ze świadomością, że uszkodzenie prawdopodobnie nastąpi; lub

olejów i mieszanin olejowych, lecz przewożonych masowo szkodliwych substancji ciekłych. Prawidło 5 załącznika II zabrania zrzutu określonych substancji do morza. Prawidło 6 lit. b) załącznika II stanowi:

- c) usuwania do morza, za zgodą administracji, substancji zawierających olej, wtedy gdy są one używane w celu zwalczania specyficznych przypadków zanieczyszczenia, dla zmniejszenia szkód spowodowanych zanieczyszczeniem. Na każde takie usunięcie powinno się uzyskać zgodę każdego rządu, którego jurysdykcji podlega miejsce, gdzie planuje się dokonanie usunięcia”.

„Prawidło 5 niniejszego załącznika nie ma zastosowania w przypadkach

[...]

23. Załącznik II⁹ do konwencji Marpol 73/78 zawiera przepisy odpowiadające przepisom załącznika I. Przepisy te dotyczą jednak nie

- b) usuwania do morza szkodliwych substancji ciekłych albo mieszanin zawierających takie substancje, spowodowanego uszkodzeniem statku lub jego urządzeń;

8 — Przepis 8 uzupełniony przez autorkę. Wiążące wersje językowe używają następujących pojęć: angielska: „recklessly” (lekkomyślnie, zuchwale), francuska: „témérairement” (zuchwale, lekkomyślnie, nierozsądnie), hiszpańska: „imprudencia temeraria” (zuchwała nieostrożność lub nierozwaga) oraz rosyjska: „самонадеянно” (bezcelnie, arogancko, zuchwale). Oficjalne tłumaczenie konwencji Marpol, załącznik do Bundesgesetzblatt 1996 II, s. 18, jak również przekład odpowiednich przepisów konwencji Marpol w załączniku do dyrektywy tłumaczą to moim zdaniem niewłaściwie jako „fahrlässig”. Słuszniejsze wydaje mi się tłumaczenie „leichtfertig”, jak to miało miejsce np. w przypadku mających takie samo brzmienie art. 25 Konwencji o ujednostajnieniu niektórych prawideł dotyczących międzynarodowego przewozu lotniczego, podpisanej w Warszawie dnia 12 października 1929 r. (pierwsza konwencja dotycząca ujednocnienia prawa lotnictwa cywilnego) (*Reichsgesetzblatt* 1933 II, s. 1039) w brzmieniu Protokołu podpisanego w dniu 28 września 1955 r. w Hadze zmieniającego Konwencję o ujednostajnieniu niektórych prawideł dotyczących międzynarodowego przewozu lotniczego (*Bundesgesetzblatt* 1958 II, s. 292) i art. 4 Konwencji o ograniczeniu odpowiedzialności za roszczenia morskie, sporządzonej w Londynie dnia 19 listopada 1976 r. (*Bundesgesetzblatt* 1986 II, s. 786). Porównaj również § 435 Handelsgesetzbuch (niemieckiego kodeksu handlowego).

9 — Załącznik ten został uzupełniony i zreorganizowany przez rezolucję MEPC.118(52) z dnia 15 października 2004 r., która weszła w życie w dniu 1 stycznia 2007 r. Dyskutowane w niniejszym postępowaniu prawidło 6 stało się odąd prawidłem 3, ustanawiającym wyjątek od wszelkich wymogów dla zrzutu substancji objętych załącznikiem II. Dla ułatwienia używana jest nadal poprzednia redakcja i numeracja.

- i) pod warunkiem że po zaistnieniu uszkodzenia lub po wykryciu wycieku zostały podjęte wszelkie racjonalne środki ostrożności w celu zapobieżenia wyciekowi lub zmniejszenia jego rozmiarów do minimum; ale
- ii) z wyjątkiem przypadku, gdy armator lub kapitan działali z zamiarem spowodowania uszkodzenia lub lekkomyślnie¹⁰ i ze

10 — Przepis 10 uzupełniony przez autorkę. Zobacz przypis 8.

świadomością, że prawdopodobnie nastąpi uszkodzenie”.

a) art. 4 dyrektywy [2005/35] jest nieważny w zakresie, w jakim zobowiązuje państwa członkowskie do traktowania rażącego niedbalstwa jako podstawy odpowiedzialności za zrzut substancji zanieczyszczających, oraz czy

III — Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

b) art. 5 ust. 1 dyrektywy [2005/35] jest nieważny w zakresie, w jakim wyłącza stosowanie wyjątków określonych w prawidło 11 lit b) załącznika I oraz prawidło 6 lit. b) załącznika II do konwencji Marpol 73/78?

24. High Court of Justice przedkłada Trybunałowi z inicjatywy skarżących następujące pytania prejudycjalne:

„1. Czy w odniesieniu do cieśnin wykorzystywanych w żegludze międzynarodowej, wyłącznej strefy ekonomicznej lub równoważnej strefy państwa członkowskiego oraz otwartego morza art. 5 ust. 2 dyrektywy 2005/35/WE jest nieważny w zakresie, w jakim ogranicza on wyjątki określone w prawidło 11 lit b) załącznika I oraz prawidło 6 lit. b) załącznika II do konwencji Marpol 73/78 do właścicieli, kapitanów i członków załogi?

3. Czy art. 4 dyrektywy [2005/35], który zobowiązuje państwa członkowskie do przyjęcia przepisów krajowych określających rażące niedbalstwo jako podstawę odpowiedzialności i przewidujących sankcje za zrzuty na morzu terytorialnym, narusza prawo nieszkodliwego przepływu, przyjęte w konwencji [o prawie morza], a jeśli tak, to czy art. 4 jest nieważny w tym zakresie?

4. Czy użycie w art. 4 dyrektywy [2005/35] pojęcia rażącego niedbalstwa narusza zasadę pewności prawa, a jeśli tak, to czy art. 4 jest nieważny w tym zakresie?”.

2. Czy w odniesieniu do morza terytorialnego państwa członkowskiego:

25. W postępowaniu pisemnym wzięli udział skarżący w postępowaniu przed sądem krajowym, Królestwo Danii, Republika Estońska, Republika Grecka, Królestwo

Hiszpanii, Republika Francuska, Republika Włoska, Republika Cypryjska, Republika Malty, Królestwo Szwecji, Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, a także Parlament Europejski, Rada Unii Europejskiej oraz Komisja Wspólnot Europejskich. W rozprawie w dniu 25 września 2007 r. uczestniczyły wszystkie wymienione strony, z wyjątkiem Królestwa Danii i Republiki Estońskiej.

stanowi część terytorium państwa nadbrzeżnego, w takim zakresie, jak w innych strefach morskich (o tym dalej w części C). W końcu (w części D) należy zbadać, czy kryteria odpowiedzialności za rażące niedbalstwo zgodne są z zasadą pewności prawa.

A — W przedmiocie dopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

IV — Ocena prawna

26. Przeanalizuję w pierwszej kolejności (w części A) pewne wątpliwości w przedmiocie dopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym oraz właściwości Trybunału. Następnie przy odpowiedzi na pierwsze pytanie będą rozważane kryteria odpowiedzialności za naruszenie w postaci zrzutu poza morzem terytorialnym, to jest na morzu otwartym, w cieśninach służących ruchowi międzynarodowemu oraz w wyłącznych strefach ekonomicznych. Jak się okaże, konwencja Marpol 73/78 w tych strefach morskich ze względu na swoje współoddziaływanie z konwencją o prawie morza definiuje ostatecznie znajdujący zastosowanie standard odpowiedzialności (o tym dalej w części B). Inaczej w przypadku morza terytorialnego, który należy zbadać w pytaniu drugim i trzecim, konwencja Marpol 73/78 pełni jedynie funkcję minimalnego standardu — wiążącego dla państw członkowskich, lecz nie dla Wspólnoty, w szczególności ponieważ konwencja o prawie morza nie ogranicza kompetencji regulacyjnych w tej strefie, która

27. Rząd francuski kwestionuje dopuszczalność wniosku. Inaczej niż w sprawie *British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco*¹¹ sąd krajowy nie przedstawił, iż w postępowaniu głównym chodzi o zgodność z prawem zamierzonej transpozycji spornej dyrektywy. Ponadto — przynajmniej w kwestii pierwszego pytania — nie występuje żaden spór między stronami w postępowaniu przed sądem krajowym.

28. Zarzuty te opierają się na okoliczności, iż Trybunał w wyjątkowych przypadkach, w celu sprawdzenia własnej właściwości, winien zbadać okoliczności, w jakich sąd krajowy zwrócił się do niego z daną sprawą¹². W tym względzie z utrwalonego orzecznictwa wynika, że odmowa wydania orzeczenia w trybie prejudycjalnym, o które wnioskował sąd krajowy, jest możliwa tylko wtedy, gdy jest oczywiste, że wykładnia prawa

11 — Wyrok z dnia 10 grudnia 2002 r. w sprawie C-491/01, Rec. s. I-11453.

12 — Wyrok z dnia 13 lipca 2006 r. w sprawach połączonych od C-295/04 do C-298/04 *Manfredi i in.*, Zb.Orz. s. I-6619, pkt 27.

wspólnotowego, o którą wnioskowano, nie ma żadnego związku z rzeczywistością lub przedmiotem sporu przed sądem krajowym lub gdy problem jest natury hipotetycznej lub gdy Trybunał nie dysponuje elementami stanu faktycznego albo prawnego, które są konieczne do udzielenia użytecznej odpowiedzi na pytania, które zostały mu przedstawione¹³. Poza takimi sytuacjami Trybunał jest co do zasady zobowiązany do udzielenia odpowiedzi na pytanie prejudycjalne dotyczące wykładni norm prawa wspólnotowego¹⁴. W tym kontekście pojęcie wykładni zawiera także badanie ważności¹⁵.

29. Rząd francuski nie przedstawia żadnego dowodu na okoliczność, iż pytania prejudycjalne lub spór przed sądem krajowym są hipotetycznej natury. Oczywiście jest raczej, że spór przed sądem krajowym ma charakter rzeczywisty, zaś pytania prejudycjalne mają dla rozstrzygnięcia tego sporu centralne znaczenie. Trybunał nie potrzebuje także dalszych informacji co do natury sporu przed sądem krajowym, aby odpowiedzieć na pytania prejudycjalne. Przeciwnie, od czasu wyroku w sprawie *British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco*¹⁶ Trybunał jest świadom, iż w Zjednoczonym Królestwie możliwa jest skarga o niedopuszczenie do transpozycji dyrektywy, która może doprowadzić do tego, że Trybunałowi zostaną przedstawione pytania w przedmiocie ważności tej dyrektywy. Pomimo wątpliwości rządu francuskiego co do dopuszczalności nie należy odrzucać wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

30. Ponadto Dania i Rada poddają w wątpliwość okoliczność, czy Trybunał właściwy jest dla wykładni konwencji o prawie morza. Konwencja została zawarta przez Wspólnotę i wszystkie państwa członkowskie w ramach kompetencji wspólnej¹⁷. Trybunał nie jest zatem zasadniczo właściwy dla wykładni przepisów wchodzących w zakres wyłącznej kompetencji państw członkowskich. Jedyne wyjątkowo może on być uprawniony do wykładni takich przepisów dla stwierdzenia, czy wchodzą one w zakres wyłącznej kompetencji państw członkowskich¹⁸.

31. Trybunał stwierdził jednak, że stwierdzenie w specyficznym kontekście konwencji o prawie morza przekazania kompetencji wspólnych Wspólnocie uzależnione jest od istnienia, w dziedzinach objętych zakresem właściwych postanowień tej konwencji, przepisów wspólnotowych, niezależnie od ich zakresu i charakteru¹⁹. Innymi słowy: w zakresie konwencji o prawie morza istnieje przynajmniej również kompetencja Wspólnoty co do uregulowanych tam kwestii, o ile istnieją w ogóle odpowiednie przepisy wspólnotowe, niezależnie od tego, czy regulacje prawnowspólnotowe są wyczerpujące, czy też pozostawiają państwom członkowskim pewien zakres regulacji.

32. Stąd argument Danii i Rady o braku kompetencji Trybunału w niniejszym

13 — Zobacz m.in. wyroki: z dnia 15 grudnia 1995 r. w sprawie C-415/93 *Bosman*, Rec. s. I-4921, pkt 61, oraz z dnia 10 stycznia 2006 r. w sprawie C-344/04 *IATA i ELFAA*, Zb.Orz. s. I-403, pkt 24.

14 — Zobacz ww. w przypisie 13 wyroki: w sprawie *Bosman*, pkt 59, oraz w sprawie *IATA i ELFAA*, pkt 24.

15 — Wyrok w sprawie *IATA i ELFAA*, ww. w przypisie 13, pkt 24.

16 — Wyżej wymieniony w przypisie 11.

17 — Wyrok z dnia 30 maja 2006 r. w sprawie C-459/03 Komisja przeciwko Irlandii, zwany dalej wyrokiem w sprawie „*MOX-Plant*”, Zb.Orz. s. I-4635, pkt 83.

18 — Zobacz wyrok z dnia 11 września 2007 r. w sprawie C-431/05 *Merck Genéricos — Productos Farmacéuticos*, Zb.Orz. s. I-7001, pkt 33.

19 — Wyrok w sprawie *MOX-Plant*, ww. w przypisie 17, pkt 108.

przypadku nie może zostać przyjęty. Należy wyjść z założenia, iż przepisy konwencji o prawie morza właściwe dla badania dyrektywy 2005/35 wchodzi co najmniej w zakres kompetencji wspólnej państw członkowskich i Wspólnoty. W innym przypadku dyrektywa ta musiałaby zostać uchylona właśnie ze względu na brak podstawy prawnej. Jednak żaden z uczestników nie kwestionuje podstawy prawnej tej dyrektywy.

33. Trybunał jest zatem właściwy dla wykładni odpowiednich przepisów konwencji o prawie morza.

B — W przedmiocie pytania pierwszego — odpowiedzialność osób niewymienionych w konwencji Marpol 73/78

34. Pytanie pierwsze dotyczy odpowiedzialności osób niewymienionych w konwencji Marpol 73/78 za zrzuty poza morzem terytorialnym. Skarżący, Grecja, Malta i Cypr uważają odnośne przepisy za niezgodne z konwencją Marpol 73/78.

35. Należy zatem na wstępie wyjaśnić, czy konwencja Marpol 73/78 stanowi kryterium zgodności z prawem dyrektywy 2005/35, a jeśli tak, w następnej kolejności, czy konwencja Marpol 73/78 ogranicza odpowiedzialność za zrzuty dokonane wskutek uszkodzenia w takim zakresie, jak to twierdzą skarżący.

1. Konwencja Marpol 73/78 jako kryterium zgodności z prawem dyrektywy 2005/35

36. Strony prezentują różne hipotezy mogące prowadzić do użycia konwencji Marpol 73/78 jako kryterium zgodności z prawem dyrektywy 2005/35. Po pierwsze, Wspólnota może być związana konwencją Marpol 73/78 jako prawem międzynarodowym [zob. lit. a)]. Po drugie, konwencja Marpol 73/78 może wiązać Wspólnotę pośrednio w takim zakresie, w jakim konwencja o prawie morza ogranicza kompetencje regulacyjne Wspólnoty z odesłaniem do standardów konwencji Marpol 73/78 [zob. lit. b)]. Po trzecie, związanie konwencją Marpol 73/78 może wynikać z tego, że dyrektywa 2005/35 powinna ujednolicić wdrożenie tej konwencji na płaszczyźnie wspólnotowej [zob. lit. c)].

a) Co do związania Wspólnoty konwencją Marpol 73/78 jako prawem międzynarodowym

wego²³. W niniejszej sprawie nic nie wskazuje jednak na to, iż odpowiednie przepisy konwencji Marpol 73/78 kodyfikują zwyczajowe prawo międzynarodowe.

37. Jak podnoszą Rada i Komisja, Trybunał stwierdził w wyroku w sprawie Peralta, iż Wspólnota nie jest związana przepisami konwencji Marpol 73/78²⁰.

38. Podobnie jak w momencie wydania tego wyroku, również obecnie Wspólnota nie jest stroną konwencji Marpol 73/78. Zgodność z prawem działania Wspólnoty nie zależy co do zasady od jego zgodności z konwencją międzynarodową, której Wspólnota nie jest stroną²¹.

39. Wbrew stanowisku Cypru i Zjednoczonego Królestwa z wyroku w sprawie Poulsen i Diva Navigation²² nie wynika, iż Wspólnota jest automatycznie związana każdym prawem międzynarodowym. Trybunał stwierdza wprawdzie, iż kompetencje Wspólnoty należy wykonywać z uwzględnieniem prawa międzynarodowego, niemniej dalsze rozważania wskażą na to, że stwierdzenie to dotyczy zwyczajowego prawa międzynarodo-

40. Nie należy natomiast z góry wykluczać drugiej rozważanej w wyroku w sprawie Peralta hipotezy związania Wspólnoty konwencją Marpol 73/78, mianowicie przejęcia kompetencji w zakresie zastosowania tej konwencji, wykonywanych wcześniej przez państwa członkowskie²⁴. Ta reprezentowana przez skarżących hipoteza odnosi się do orzecznictwa dotyczącego związania porozumieniem GATT, zanim Wspólnota do niego przystąpiła²⁵. Trybunał uwzględnił przy tym szereg aspektów.

41. W przypadku GATT chodzi o porozumienie państw członkowskich istniejące już w momencie ustanowienia Wspólnoty, jednak w momencie wydania wyroku w sprawie International Fruit Company i in. odpowiednie kompetencje w zakresie polityki handlowej były już w całości przeniesione na Wspólnotę. Stąd jedynie Wspólnota mogła działać w zakresie zastosowania GATT. W związku z tym oraz za zgodą państw członkowskich, a także innych państw stron GATT Wspólnota występowała w ramach GATT w imieniu państw członkowskich.

20 — Wyrok z dnia 14 lipca 1994 r. w sprawie C-379/92, Rec. s. I-3453 pkt 16.

21 — Wyrok z dnia 9 października 2001 r. w sprawie C-377/98 Niderlandy przeciwko Parlamentowi i Radzie, Rec. s. I-7079, pkt 52.

22 — Wyrok z dnia 24 listopada 1992 r. w sprawie C-286/90, Rec. s. I-6019.

23 — Wyrok w sprawie Poulsen i Diva Navigation, ww. w przypisie 22, pkt 9 i nast. Co do związania zwyczajowym prawem międzynarodowym zobacz także wyrok z dnia 16 czerwca 1998 r. w sprawie C-162/96 Racke, Rec. s. I-3655, pkt 45.

24 — Wyrok w sprawie Peralta, ww. w przypisie 20.

25 — Wyrok z dnia 12 grudnia 1972 r. w sprawach połączonych od 21/72 do 24/72 International Fruit Company i in., Rec. s. 1219, pkt 10 i nast.

42. Inaczej niż w przypadku polityki handlowej w niniejszym przypadku nie istnieje wynikająca już z traktatu wyłączna kompetencja Wspólnoty do regulowania zrzutu substancji szkodliwych ze statków do morza. Kompetencja ta — czy to na podstawie art. 80 ust. 2 WE w zakresie polityki transportowej, czy też art. 175 WE w zakresie ochrony środowiska²⁶ — jest zdecydowanie bardziej konkurencyjnej natury, to znaczy państwa członkowskie zachowują ją tak długo i tak dalece, jak nie wykonuje jej Wspólnota²⁷. Wspólnota wykonała wprawdzie tę kompetencję najpóźniej w momencie wydania dyrektywy 2005/35, jednak nie należy zakładać, iż w ten sposób odpowiednie kompetencje państw członkowskich w całości na nią przeszły, ponieważ dyrektywa zgodnie z jej art. 1 ust. 2 ustanawia jedynie minimalny standard, poza który państwa członkowskie mogą wyjść z poszanowaniem prawa międzynarodowego.

43. Niezależnie od tego, czy kompetencja Wspólnoty stała się tymczasem wyłączną, należy powątpiewać, aby takie przejście kompetencji poprzez jej wykonanie wystarczyło do przyjęcia związania prawnomiędzynarodowymi zobowiązaniami państw członkowskich. Mimo wszystko przejście kompetencji w zakresie polityki handlowej, o którą chodziło w przypadku GATT, było

wyraźnie ustanowione w traktacie. Podobnie wyrok w sprawie Peralta mówi o przejęciu „na mocy traktatu”²⁸. Trybunał odrzucił także w sprawie o podobnych okolicznościach związanie podpisaną w Monachium dnia 5 października 1973 r. Konwencją o udzielaniu patentów europejskich²⁹, chociaż rozpatrywana w tej sprawie dyrektywa 98/44/WE³⁰ częściowo zharmonizowała jej wdrożenie³¹.

44. Ponadto nie zostało podniesione, iż Wspólnota występuje jako następczyni państw członkowskich w kontekście konwencji Marpol 73/78 ani że takie wstąpienie spotkało się z aprobatą innych stron konwencji, jak to miało miejsce w przypadku GATT. Wspólnota posiada jedynie status obserwatora przy IMO, w której kompetencje wchodzi konwencja Marpol 73/78.

45. Stąd związanie Wspólnoty konwencją Marpol 73/78 nie może zostać uzasadnione przejściem kompetencji państw członkowskich.

26 — Zobacz opinię rzecznika generalnego J. Mazáka z dnia 28 czerwca 2007 r. w sprawie C-440/05 Komisja przeciwko Radzie (wyrok z dnia 23 października 2007 r.), Zb.Orz. s. I-9097, pkt 65.

27 — Zobacz wyrok z dnia 31 marca 1971 r. w sprawie 22/70 Komisja przeciwko Radzie, zwany dalej wyrokiem w sprawie „AETR”, Rec. s. 263, pkt 17 i nast., oraz opinię Trybunału z dnia 7 lutego 2006 r. 1/03 (Konwencja z Lugano), Zb.Orz. s. I-1145, pkt 114 i nast.

28 — Wyżej wymieniony w przypisie 20.

29 — Wyrok w sprawie Niderlandy przeciwko Parlamentowi i Radzie, ww. w przypisie 21, pkt 52.

30 — Dyrektywa 98/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 lipca 1998 r. w sprawie ochrony prawnej wynalazków biotechnologicznych (Dz.U. L 213, s. 13).

31 — Zobacz motyw 9 dyrektywy 98/44.

b) W przedmiocie odesłania w konwencji o prawie morza do konwencji Marpol 73/78

w wypadku gdy jednostki chcą się powołać na dane przepisy, muszą być one pod względem treści bezwarunkowe i wystarczająco precyzyjne³⁴.

46. Jak większość stron podnosiła jeszcze w procedurze pisemnej, konwencja Marpol 73/78 mogła zostać inkorporowana do prawa wspólnotowego jako kryterium kontroli poprzez konwencję o prawie morza.

47. Zgodnie z art. 300 ust. 7 WE umowy zawarte zgodnie z warunkami określonymi w tym artykule wiążą instytucje Wspólnoty oraz państwa członkowskie. Konwencja o prawie morza została podpisana przez Wspólnotę i zatwierdzona na mocy decyzji 98/392. Stąd, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, postanowienia tej konwencji stanowią od tej pory integralną część wspólnotowego porządku prawnego³².

48. Umowy międzynarodowe zawarte przez Wspólnotę mają pierwszeństwo w stosowaniu przed przepisami wtórnego prawa wspólnotowego³³. Trybunał bada w związku z tym zgodność z prawem działań instytucji wspólnotowych w odniesieniu do przepisów takich umów. Uzależnia on jednak to badanie od spełnienia warunku, że ani charakter, ani struktura tej umowy nie stoją na przeszkodzie takiemu zastosowaniu. W każdym razie

49. Zdaniem rządu francuskiego i Rady, do których przyłączyły się na rozprawie rząd włoski, hiszpański i szwedzki oraz Parlament, oba warunki sprzeciwiają się możliwości powołania się jednostki na konwencję o prawie morza.

50. Ten argument zaskakuje, wzięwszy pod uwagę dotychczasowe orzecznictwo Trybunału. Szczególnie godnym uwagi jest wyrok w sprawie Poulsen i Diva Navigation, w którym chodziło o to, czy wobec duńskiego kapitana statku zarejestrowanego w Panamie może zostać podniesiony w postępowaniu karnym zakaz połowów ustanowiony w rozporządzeniu połowowym. W tym przypadku Trybunał wykorzystał konwencję o prawie morza jeszcze przed jej wejściem w życie, jako wyraz zwyczajowego prawa międzynarodowego, do ustalenia wyłącznego przyporządkowania statku do państwa bandery³⁵ oraz do wyłączenia zastosowania zakazu połowów z tego statku w wyłącznej strefie ekonomicznej oraz na morzu terytorialnym³⁶. Trybunał uznał zatem już co do zasady, iż jednostki mogą powoływać się na regulacje ustanowione

32 — Wyrok w sprawie Komisja przeciwko Irlandii, ww. w przypisie 17, pkt 82; zob. także wyroki: w sprawie IATA i ELFAA, ww. w przypisie 13, pkt 36, oraz w sprawie Merck Genéricos — Produtos Farmacéuticos, ww. w przypisie 18, pkt 31.

33 — Wyroki: z dnia 10 września 1996 r. w sprawie C-61/94 Komisja przeciwko Niemcom, Rec. s. I-3989, pkt 52, z dnia 1 kwietnia 2004 r. w sprawie C-286/02 Bellio Flli, Rec. s. I-3465, pkt 33, oraz w sprawie IATA i ELFAA, ww. w przypisie 13, pkt 35.

34 — Wyroki: z dnia 30 września 1987 r. w sprawie 12/86 Demirel, Rec. s. 3719, pkt 14, w sprawie Racke, ww. w przypisie 23, pkt 31, oraz w sprawie IATA i ELFAA, ww. w przypisie 13, pkt 39.

35 — Punkty 13 i 15.

36 — Ibidem, pkt 25.

w konwencji o prawie morza. Skarżący wskazywali słusznie na rozprawie, iż zupełnie niezrozumiałym byłoby, gdyby ta możliwość została im odebrana po wejściu w życie konwencji o prawie morza.

51. Także orzecznictwo po wejściu w życie konwencji o prawie morza nie zawiera w tym względzie żadnych wskazówek. Trybunał wywiódł zatem prawnomiędzynarodową odpowiedzialność państwa bandery z art. 94³⁷ oraz wyznaczył ostatnio granice terytorialnego zakresu zastosowania szóstej dyrektywy VAT³⁸ przy pomocy regulacji dotyczących suwerennych praw państw w różnych strefach morskich³⁹. Te regulacje ponownie mają znaczenie również w niniejszym przypadku.

52. Trybunał jednak w tych przypadkach ani nie zbadał charakteru i struktury konwencji o prawie morza, ani nie stwierdził, czy sporne tu przepisy pod względem treści są bezwzględnie i wystarczająco precyzyjne. Stąd zarzuty przeciwko zastosowaniu przepisów konwencji o prawie morza muszą zostać zbadałe w niniejszym przypadku.

53. Istotnym motywem Rady wydaje się okoliczność, iż zgodnie z jej wiedzą państwa trzecie nie stosują konwencji o prawie morza w swoim prawie krajowym. W szczególności powszechnie unika się sądowego wyjaśnienia kwestii wykładni konwencji o prawie morza. Nawet gdyby ten argument był słuszny, nie stałoby to automatycznie na przeszkodzie zastosowaniu w prawie wspólnotowym⁴⁰. Tym bardziej konwencja o prawie morza musi zostać zbadana.

54. W odniesieniu do charakteru i struktury konwencji o prawie morza Rada podkreśla w szczególności jej orientację na kwestie globalne, które powinny zostać uregulowane na płaszczyźnie międzypaństwowej oraz na zasadzie wzajemności. Ponadto chodzi tu o kwestie terytorialne oraz funkcje przysługujące państwom jako takim. W końcu konwencja o prawie morza przewiduje różne postępowania zmierzające do rozstrzygnięcia sporów, które przysługują państwom stronom pewien zakres elastyczności.

55. Krótko mówiąc, argument ten zmierza do zastosowania orzecznictwa w przedmiocie szczególnej natury GATT i porozumień Światowej Organizacji Handlu (WTO) do konwencji o prawie morza. W szczególności argumentacja odnosząca się do wzajemności stoi w sprzeczności z podnoszoną wielokrotnie na rozprawie naturą konwencji o prawie morza jako „konstytucji mórz”. Konwencja ta zgodnie z jej motywem czwartym zmierza do „ustanowienia [...]

37 — Wyrok z dnia 28 kwietnia 2005 r. w sprawie C-410/03 Komisja przeciwko Włochom, Zb.Orz. s. I-3507, pkt 53 i nast.

38 — Szósta dyrektywa Rady z dnia 17 maja 1977 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw państw członkowskich w odniesieniu do podatków obrotowych — wspólny system podatku od wartości dodanej: ujednoliconą podstawą wymiaru podatku (Dz.U. L 145, s. 1), w brzmieniu zmienionym dyrektywą Rady 2002/93/WE z dnia 3 grudnia 2002 r. (Dz.U. L 331, s. 27).

39 — Wyrok z dnia 29 marca 2007 r. w sprawie C-111/05 Aktiebolaget NN, Zb.Orz. s. I-2697, pkt 57 i nast.

40 — Wyrok z dnia 26 października 1982 r. w sprawie 104/81 Kupferberg, Rec. s. 3641, pkt 18.

[*obiektywnego*] porządku prawnego dla mórz i oceanów, który ułatwi międzynarodową komunikację i będzie sprzyjał pokojowemu korzystaniu z mórz i oceanów, sprawiedliwemu i efektywnemu wykorzystaniu ich zasobów [...]”.

56. Odniesienie do pokojowego korzystania skierowane jest właśnie także do jednostek, które w komunikacji morskiej biorą udział. Podkreślają to regulacje dotyczące żeglugi cywilnej. Jest ona tradycyjnie uprawiana w większości przez osoby prywatne, w których żywotnym interesie jest, aby państwa przestrzegały reguł dotyczących transportu morskiego ustanowionych w konwencji o prawie morza. Odnosi się to w szczególności do regulacji dotyczących nieszkodliwego przepływu, które zostaną omówione dalej, ale także ogólnie do regulacji dotyczących kompetencji w zakresie zanieczyszczeń pochodzących ze statków.

57. Możliwości rozstrzygnięcia sporów zgodne z konwencją o prawie morza nie uniemożliwiają Trybunałowi uwzględnienia przepisów konwencji o prawie morza dla zbadania legalności wtórnego prawa wspólnotowego. Regulacje te nie ustanawiają mianowicie wyłącznej właściwości innych instytucji do interpretowania konwencji o prawie morza. Przeciwnie, podkreślana przez Radę swoboda państw stron dowolnego

uzgodnienia między sobą zgodnie z art. 280 konwencji o prawie morza postępowania zmierzającego do rozstrzygnięcia sporu, wyklucza właściwość wyłączną⁴¹.

58. Wbrew temu, co po części podnoszono, „elastyczność”, a właściwie możliwość wyboru postępowania zmierzającego do rozstrzygnięcia sporu, w żadnej mierze nie świadczy o elastyczności pozostałych przepisów konwencji o prawie morza. Ani regulacje odnoszące się do rozstrzygania sporów, ani jakkolwiek inny przepis konwencji o prawie morza nie przyznaje państwom stronom w sposób ogólny elastyczności, czy też możliwości odstępstw od regulacji tej konwencji.

59. Konwencja o prawie morza stanowi zatem kryterium zgodności z prawem działań instytucji wspólnotowych. Jedynie zatem z samego odpowiedniego w danym przypadku przepisu może wynikać, w jakim zakresie jednostki mogą się na niego powołać. Musi on być pod względem treści bezwarunkowy i wystarczająco precyzyjny.

60. W niniejszym postępowaniu nie chodzi o kompetencje państw członkowskich do wydawania regulacji dotyczących statków pływających pod ich banderą. Pierwsze pytanie dotyczy raczej regulacji, które przyjmują art. 4 i art. 5 dyrektywy 2005/35

41 — Ibidem, pkt 20 co do szczególnych ram instytucjonalnych wykonywania konwencji.

w odniesieniu do zanieczyszczeń ze statków w cieśninach, w wyłącznych strefach ekonomicznych oraz na morzu otwartym, niezależnie od tego, czy pływają one pod banderą wspólnotową, czy też nie. Trybunał uznał już, że kompetencje regulacyjne w tych strefach, to jest poza terytorium państw członkowskich, należy określić na podstawie konwencji o prawie morza⁴². Regulacje istotne dla pierwszego pytania zawarte są w art. 87, 89 i art. 218 ust. 1, art. 55, 58 i art. 211 ust. 5 oraz art. 42 ust. 1 lit. b) konwencji o prawie morza.

61. Na morzu otwartym art. 87 ust. 1 lit. a) gwarantuje wolność żeglugi. Artykuł 89 zabrania zasadniczo państwom poddawania swojej suwerenności jakiegokolwiek części morza otwartego. Jeżeli jednak statek dobrowolnie przebywa w porcie państwa lub w jego terminalu przybrzeżnym, państwo może na mocy art. 218 ust. 1 podjąć dochodzenie. Jeżeli istnieją uzasadniające to dowody, państwo portu może wszcząć postępowanie z powodu zrzutu z takiego statku poza wodami wewnętrznymi, morzem terytorialnym lub wyłączną strefą ekonomiczną tego państwa. Warunkiem jest, aby zrzut stanowił naruszenie mających zastosowanie międzynarodowych norm i standardów, ustanowionych przez właściwą organizację międzynarodową lub ogólną konferencję dyplomatyczną⁴³. Takie postępowanie

zakłada, że zainteresowane państwo może nałożyć sankcje za zrzuty tego rodzaju na morzu otwartym.

62. Zgodnie z art. 58 ust. 1 konwencji o prawie morza swoboda żeglugi obowiązuje także w wyłącznych strefach ekonomicznych. Suwerenność państwa nadbrzeżnego w tych strefach ma charakter funkcjonalny i na mocy art. 55 konwencji o prawie morza ogranicza się do kompetencji, które przyznaje mu ta konwencja⁴⁴. Zgodnie z art. 211 ust. 5 państwa nadbrzeżne w celu zapewnienia wykonania przepisów prawnych w sposób przewidziany w rozdziale 6 mogą wydawać w odniesieniu do swoich wyłącznych stref ekonomicznych ustawy i inne przepisy dla zapobiegania, zmniejszania i kontroli zanieczyszczania ze statków. Muszą one odpowiadać powszechnie przyjętym międzynarodowym normom i standardom, ustanowionym przez właściwą organizację międzynarodową lub ogólną konferencję dyplomatyczną, oraz wprowadzać w życie takie normy i standardy.

63. Cieśniny służące żegludze międzynarodowej podlegają ze względu na tę funkcję przepisom szczególnym części III konwencji o prawie morza. Zgodnie z art. 42 ust. 1 lit. b) tej konwencji państwa położone nad cieśninami mogą wydawać ustawy i przepisy dotyczące przejścia tranzytowego przez cieśniny między innymi w zakresie zapobiegania, zmniejszania i kontroli zanieczyszczania, przez wprowadzanie w życie odpowiednich przepisów międzynarodowych dotyczących zrzutów w cieśninie oleju, odpadów olejowych lub innych szkodliwych substancji.

42 — Wyrok w sprawie *Aktiebolaget NN*, ww. w przypisie 38, pkt 59.

43 — Ta kompetencja jest jednak wyraźnie w praktyce państw dotąd nieużywana lub używana rzadko, a okoliczność, czy jest ona uznawana za zwyczajowe prawo międzynarodowe, wydaje się sporną. Za tym opowiadają się Patricia Birnie i Alan Boyle, *International Law & the Environment*, 2nd edition, Oxford 2002, s. 376, zaś przeciwko Farkhanda Zia-Mansoor, *International Regime and the EU Developments for Preventing and Controlling Vessel-Source Oil Pollution*, *European Environmental Law Review* 2005, s. 165 i nast. oraz Alan Khoo-Jin Tan, *Vessel-Source Marine Pollution*, Cambridge 2006, s. 221.

44 — Zobacz wyrok w sprawie *Aktiebolaget NN*, ww. w przypisie 38, pkt 59.

64. Stąd z przepisów tych jasno wynika, że Wspólnota w wykonaniu przejętych od państw członkowskich kompetencji może przewidzieć sankcje za zrzuty w dotyczących niniejszego przypadku strefach morskich, kiedy naruszają one powszechnie uznane normy międzynarodowe.

65. Te przepisy nie są bezwarunkowe w takim zakresie, w jakim wymagają one przyjęcia odpowiednich standardów międzynarodowych. Jednak Komisja słusznie podnosi, iż ten warunek spełniony jest przez konwencję Marpol 73/78. Jak wynika w szczególności z motywu 2 oraz art. 1 ust. 1 dyrektywy 2005/35, w przypadku powszechnie uznanych norm międzynarodowych chodzi o wymogi konwencji Marpol 73/78. Żadna ze stron nie twierdzi, aby te wymogi nie były wystarczająco jasne i bezwarunkowe.

66. Dla odpowiedzi na pytania prejudycjalne nie jest decydującym, czy sporne przepisy znajdują bezpośrednie zastosowanie, a w związku z tym, czy przyznają prawa jednostkom. Także podstawy prawne traktatów nie znajdują bezpośredniego zastosowania w tym znaczeniu, że jednostki mogą z nich wywieść prawa lub skutki prawne na swoją korzyść. Tym niemniej jednostki mogą poddać w wątpliwość legalność regulacji prawa wtórnego poprzez zakwestionowanie ich podstawy prawnej⁴⁵. Podobnie jest w tym

przypadku: Należy zbadać, czy Wspólnota na mocy konwencji o prawie morza jest uprawniona do wydania spornych przepisów dyrektywy 2005/35.

67. Jednak nawet gdyby Trybunał chciał uznać prawa jednostki za konieczny wymóg zastosowania wyżej wymienionych przepisów jako kryterium zgodności z prawem, nie wynikałoby z tego nic innego. Już w wyroku w sprawie Poulsen i Diva Navigation⁴⁶ przywołał on mianowicie wolność żeglugi na mocy art. 87 ust. 1 lit. a) oraz art. 58 ust. 1 konwencji o prawie morza. W te prawa Wspólnota poza morzem terytorialnym może ingerować jedynie w takim zakresie, w jakim konwencja o prawie morza przyznaje jej kompetencje regulacyjne.

68. Jako że poza morzem terytorialnym zgodnie z konwencją o prawie morza dopuszczalne są jedynie takie regulacje dotyczące zrzutu, które wprowadzają w życie konwencję Marpol 73/78, Wspólnota nie może w związku z tym wydać regulacji wykraczających poza ten zakres dla niniejszych stref morskich⁴⁷.

45 — Zobacz na przykład wyroki: z dnia 14 grudnia 2004 r. w sprawie C-210/03 *Swedish Match*, Zb.Orz. s. I-11893, pkt 27 i nast., oraz z dnia 6 grudnia 2005 r. w sprawach połączonych C-453/03, C-11/04, C-12/04 i C-194/04 *ABNA i in.*, Zb.Orz. I-10423, pkt 52 i nast.

46 — Wyżej wymieniony w przypisie 22, pkt 25.

47 — Oczywiście regulacje mogą być uzasadnione także przez inne międzynarodowe standardy. W niniejszej sprawie jednak znaczenie ma jedynie konwencja Marpol 73/78.

69. Nie jest natomiast przekonującym poglądem Włoch, iż pomimo tych przepisów poza morzem terytorialnym mogą zostać wydane i stosowane surowsze przepisy ochronne. Prawdą jest, że państwa muszą chronić środowisko morskie, co znajduje wyraz w szczególności w art. 192 konwencji o prawie morza. To zadanie jest jednak poza morzem terytorialnym skonkretyzowane przez wyżej wymienione przepisy, które nadają skuteczność *wspólnym* międzynarodowym standardom ustanowionym zgodnie z art. 211 ust. 1. To odwołanie do wspólnych standardów jest uzasadnione tym, że jednostronne środki mogłyby obciążyć nadmiernie międzynarodową żeglugę. Jest tak w szczególności na morzu otwartym, gdzie wiele różnych standardów ochrony mogłoby obowiązywać równolegle.

70. Konwencja Marpol 73/78 staje się w ten sposób, poprzez odwołanie zawarte w wyżej wymienionych przepisach zawartej przez Wspólnotę konwencji o prawie morza, kryterium badania dyrektywy 2005/35 poza morzem terytorialnym. W tym względzie należy zauważyć, że dopuszczalne są tam zgodnie z konwencją o prawie morza jedynie regulacje, które odpowiadają konwencji Marpol 73/78, to jest urzeczywistniają ustanowiony tam standard ochrony. W strefach tych nie są natomiast dopuszczalne przepisy, które wychodzą poza zakres regulacji konwencji Marpol 73/78.

c) W przedmiocie wdrożenia konwencji Marpol 73/78

71. W szczególności skarżący opierają ostatecznie analizę dyrektywy 2005/35 na podstawie konwencji Marpol 73/78 także na tym, iż dyrektywa ta winna ujednolicić wdrażanie tej konwencji w państwach członkowskich. Badam tę hipotezę w tym miejscu pomocniczo na wypadek, gdyby Trybunał nie zastosował konwencji o prawie morza jako kryterium zgodności z prawem dyrektywy.

72. Jak podnoszą skarżący oraz rządy duński, grecki, maltański, szwedzki i cypryjski, istnieje szereg czynników przemawiających za tym, że dyrektywa 2005/35 nie powinna odbiegać od konwencji Marpol 73/78. Zgodnie z art. 1 ust. 1 jej celem jest włączenie międzynarodowych standardów dotyczących zanieczyszczeń pochodzących ze statków do prawa wspólnotowego. Zgodnie z motywem 2 standardy te wynikają z Marpol 73/78, którą dyrektywa bierze pod uwagę w art. 2 pkt 1⁴⁸ w formie odesłania dynamicznego. Wdrażanie tej konwencji przez państwa członkowskie winno zgodnie z motywem 3 zostać ujednoczone poprzez dyrektywę. W szczególności zgodnie z motywem 15⁴⁹ winny zostać ustanowione sankcje za naruszenia tych międzynarodowych norm. Nie

48 — W wersji niemieckiej przepis ten jest niepełny i praktycznie niezrozumiały, gdyż brakuje pierwszego wiersza tej definicji.

49 — W niemieckiej wersji dyrektywy 2005/35 oznaczony błędnie jako motyw 14, gdyż brak jest w wersji niemieckiej rzeczywistego motywu 14 dotyczącego komitologii.

można natomiast znaleźć w tekście dyrektywy 2005/35 wyraźnych wskazówek co do zamierzonego odstępstwa od konwencji Marpol 73/78.

73. Przyjęcie zobowiązania Wspólnoty poprzez wdrożenie zobowiązań prawnomiędzynarodowych opiera się również na orzecznictwie wypracowanym w związku z GATT. Porozumienia GATT i WTO nie należą mianowicie ze względu na ich naturę i konstrukcję co do zasady do przepisów, w odniesieniu do których Trybunał dokonuje oceny ważności aktów instytucji Wspólnoty⁵⁰. Jeśli jednak Wspólnota chce wypełnić określone zobowiązania przyjęte w ich ramach albo gdy akty wspólnotowe wyraźnie odwołują się do szczególnych przepisów tych porozumień, do Trybunału należy dokonanie w odniesieniu do nich oceny ważności spornych aktów wspólnotowych⁵¹.

74. To orzecznictwo bazuje jednak na okoliczności, iż porozumienia GATT i WTO stanowią część prawa wspólnotowego i są w związku z tym same w sobie dla

Wspólnoty wiążące⁵². W przypadku wdrażania konwencji Marpol 73/78 przez dyrektywę 2005/35 brakuje natomiast zobowiązania, które przejęła Wspólnota.

75. Niemniej Trybunał co najmniej dał do zrozumienia, że dyrektywa 98/44 powinna być badana w odniesieniu do konwencji o udzielaniu patentów europejskich⁵³, pomimo iż to nie Wspólnota, a jedynie jej państwa członkowskie były jej stronami⁵⁴. Jako powód podjęcia tego badania podał on, iż zostało podniesione, że dyrektywa 98/44 ustanawia zobowiązania dla państw członkowskich, których wypełnienie naruszałoby ich zobowiązania prawnomiędzynarodowe, mimo iż dyrektywa wyraźnie stwierdza, że nie stanowi ona uszczerbku dla tych zobowiązań⁵⁵.

76. Podstawa prawna dla badania prawa wtórnego w odniesieniu do zobowiązań prawnomiędzynarodowych państw członkowskich, których Wspólnota nie przejęła, nie jest jednak jasna. Wydaje się, iż stoi ona raczej w sprzeczności ze stwierdzeniem zawartym w tym samym wyroku, iż Wspólnota *nie* jest związana zobowiązaniami prawnomiędzynarodowymi państw członkowskich⁵⁶.

50 — Wyroki: w sprawie International Fruit Company i in., ww. w przypisie 25, pkt 21 i nast., z dnia 16 marca 1983 r. w sprawie 266/81 SIOI, Rec. s. 731, pkt 28, z dnia 5 października 1994 r. w sprawie C-280/93 Niemcy przeciwko Radzie, Rec. s. I-4973, pkt 109, z dnia 23 listopada 1999 r. w sprawie C-149/96 Portugalia przeciwko Radzie, Rec. s. I-8395, pkt 47; z dnia 12 marca 2002 r. w sprawach połączonych C-27/00 i C-122/00 Omega Air i in., Rec. s. I-2569, pkt 93, z dnia 9 stycznia 2003 r. w sprawie C-76/00 P Petrotub i Republica przeciwko Radzie, Rec. s. I-79, pkt 53, z dnia 30 września 2003 r. w sprawie C-93/02 P Biret International przeciwko Radzie, Rec. s. I-10497, pkt 52, z dnia 1 marca 2005 r. w sprawie C-377/02 Van Parys, Zb.Orz. s. I-1465, pkt 39, oraz z dnia 27 września 2007 r. w sprawie C-351/04 Ikea Wholesale, Zb.Orz. s. I-7723, pkt 29.

51 — Wyroki: z dnia 22 czerwca 1989 r. Fediol przeciwko Komisji, Rec. s. I-1781, pkt 19 i nast., z dnia 7 maja 1991 r. w sprawie C-69/89 Nakajima przeciwko Radzie, Rec. s. I-2069, pkt 31, oraz ww. w przypisie 50 wyroki: w sprawie Niemcy przeciwko Radzie, pkt 111, w sprawie Portugalia przeciwko Radzie, pkt 49, w sprawie Biret International, pkt 53, oraz w sprawie Van Parys, pkt 40.

52 — Wyrok w sprawie International Fruit Company i in., ww. w przypisie 25, pkt 10 i nast. Dziś to związanie wynika z art. 300 ust. 7 WE, ponieważ Wspólnota przystąpiła do porozumień WTO.

53 — Wyrok w sprawie Niderlandy przeciwko Parlamentowi i Radzie, ww. w przypisie 21, pkt 61 i nast.

54 — Ibidem, pkt 51 i nast.

55 — Ibidem, pkt 55. Zobacz art. 1 ust. 2 dyrektywy 98/44.

56 — Wyrok w sprawie Niderlandy przeciwko Parlamentowi i Radzie, ww. w przypisie 21, pkt 51 i nast.

77. Wspólnota może w związku z tym co do zasady zobowiązać państw członkowskich do środków stojących w sprzeczności do ich zobowiązań prawnomiędzynarodowych. Widać to właśnie w art. 307 WE, który reguluje niezgodności między starymi umowami międzynarodowymi a prawem wspólnotowym. Nawet jeśli z początku zobowiązania państw członkowskich ze starych umów nie są niezgodne z prawem wspólnotowym, państwa członkowskie muszą jednak zastosować wszelkie właściwe środki w celu wyeliminowania tych niezgodności. Może to wymagać nawet wypowiedzenia umów międzynarodowych⁵⁷. Umów zawartych po przystąpieniu państwa członkowskie co do zasady nie mogą przeciwstawiać prawu wspólnotowemu⁵⁸.

78. Niezgodność pomiędzy prawem wspólnotowym i zobowiązaniami prawnomiędzynarodowymi państw członkowskich prowadzi jednak zawsze do problemów i jest zdolna wpłynąć na praktyczną skuteczność odpowiednich przepisów prawa wspólnotowego lub prawa międzynarodowego. Rozsądek i zasada lojalności wobec Wspólnoty nakazują zatem staranie się o unikanie niezgodności, w szczególności przy wykładni odpowiednich przepisów. Ma to znaczenie szczególnie w przypadku, gdy dany środek wspólnotowy — jak w tej sprawie — ma na celu ujednolicenie wdrożenia zobowiązań prawnomiędzynarodowych państw członkowskich.

79. Dalej idące związanie Wspólnoty nie może jednak wynikać z nieprzejętych przez nią porozumień państw członkowskich. Stąd również cel wdrożenia dyrektywy 2005/35 nie uzasadnia zastosowania konwencji Marpol 73/78 jako kryterium jej zgodności z prawem.

2. W przedmiocie zgodności art. 4 w związku z art. 5 ust. 2 dyrektywy 2005/35 z konwencją o prawie morza w związku z konwencją Marpol 73/78

80. Pierwsze pytanie dotyczy zgodności art. 5 ust. 2 dyrektywy 2005/35 z konwencją Marpol 73/78.

81. Dyrektywa 2005/35 ustanawia na wstępie w art. 4 ogólne, obowiązujące każdego kryteria odpowiedzialności, między innymi w szczególności odpowiedzialność za rażące niedbalstwo. Ogranicza ona jednak to kryterium odpowiedzialności w art. 5 ust. 2 z wyraźnym odniesieniem do odpowiednich przepisów konwencji Marpol 73/78 w odniesieniu do właściciela, kapitana lub załogi działającej na odpowiedzialność kapitana. To ograniczenie dotyczy określonych stref morskich, mianowicie cieśnin, wyłącznych stref ekonomicznych i morza otwartego. Jedynie te strefy morskie są przedmiotem pierwszego pytania, nie zaś przyporządkowane terytorium państwowemu państwa nadbrzeżnego morze terytorialne, o którym

57 — Wyrok z dnia 4 lipca 2000 r. w sprawie C-84/98 Komisja przeciwko Portugalii, Rec. s. I-5215, pkt 58.

58 — Wyrok z dnia 5 listopada 2002 r. w sprawie C-466/98 Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu (*open skies*), Rec. s. I-9427, pkt 26 i nast. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, gdy odpowiednie kompetencje Wspólnoty istniały już w momencie zawarcia porozumienia.

mowa dalej w kontekście pytań drugiego i trzeciego. W rzeczywistości pytanie to rozciąga się jednak także na ważność art. 4, ponieważ uchylenie jedynie art. 5 ust. 2 nie zapewni skuteczności odpowiednich prawideł konwencji Marpol 73/78, lecz jeszcze bardziej ją ograniczy.

82. Prawidło 9 załącznika I do konwencji Marpol 73/78 oraz prawidło 5 załącznika II zakazują zrzutów. Te zakazy nie dotyczą jednak sytuacji, kiedy zachodzą wyjątki określone w prawidłach 11 (załącznik I) lub 6 (załącznik II). Odpowiednio, zgodnie z lit. b) pkt ii) tych prawideł, zakazów tych nie stosuje się do zrzutów spowodowanych uszkodzeniem statku lub jego wyposażenia o tyle, o ile *armator lub kapitan nie działali albo z zamiarem spowodowania uszkodzenia, albo lekkomyślnie i ze świadomością, że uszkodzenie prawdopodobnie nastąpi.*

83. Kiedy porównuje się wyłącznie brzmienie tych przepisów z dyrektywą 2005/35, ukazują się dwie istotne różnice. Po pierwsze, działanie osób innych niż właściciel i kapitan przy zrzucie wskutek uszkodzenia zgodnie z konwencją Marpol 73/78 wydaje się całkiem pozbawione znaczenia. Zrzut jest wyraźnie zabroniony, kiedy jedna z tych dwóch osób działała umyślnie lub lekkomyślnie i ze świadomością, że uszkodzenie prawdopodobnie nastąpi. Natomiast zgodnie z art. 4 dyrektywy zasadniczo każdy może być odpowiedzialny za zrzut. Po drugie, kryterium osobistej odpowiedzialności zgodnie z art. 4 dyrektywy — *umyślność, lekkomyślność lub rażące niedbalstwo* — nie odpowiada pod względem brzmienia kryterium konwencji Marpol 73/78.

a) W przedmiocie odpowiedzialności osób innych niż kapitan i właściciel

84. Na podstawie wykładni dokonanej wyłącznie podstawie treści dyrektywa idzie dalej niż konwencja Marpol 73/78, kiedy dopuszcza ona, że w przypadku uszkodzenia do aktywowania zakazu zrzutu wystarczy działanie osób innych niż kapitan czy właściciel. Niektóre strony podniosły, iż wprowadzenie odpowiedzialności tych innych osób za zrzut nie jest zgodne z międzynarodowymi zobowiązaniami Wspólnoty.

85. Można by co prawda przyjąć pogląd Parlamentu, iż konwencja Marpol 73/78 milczy co do innych osób. Niemniej w ten sposób rozwiązana zostałaby jedynie niezgodność z konwencją Marpol 73/78. Wspólnota byłaby nadal związana przepisami konwencji o prawie morza, która w rozważanych tutaj strefach morskich dla wszystkich osób dopuszcza jedynie takie regulacje, które urzeczywistniają standardy ochrony konwencji Marpol 73/78. Wspólnota nie mogłaby w związku z tym uregulować innych przypadków w tych strefach zgodnie z własnym uznaniem, lecz byłaby w tym ograniczona.

86. Dokładne oparcie się na brzmieniu konwencji Marpol 73/78 prowadziłoby jednak — jak podkreślają to w szczególności słusznie Dania, Francja, Rada i Komisja — do absurdalnych rezultatów. Nawet umyślne uszkodzenie statku lub jego wyposażenia, prowadzące do zrzutu, byłoby dopuszczalne, o ile tylko osobą działającą umyślnie

lub lekkomyślnie nie były ani kapitan, ani właściciel.

87. Konwencję Marpol 73/78 należy zatem interpretować nie w sposób wyizolowany jedynie na podstawie jej brzmienia, lecz trzeba także wziąć pod uwagę jej cele i funkcje w ramach konwencji o prawie morza. Kompleksowym celem konwencji Marpol 73/78 jest zgodnie z czwartym akapitem jej preambuły całkowite wyeliminowanie umyślnego zanieczyszczenia oraz zmniejszenie przypadkowego zrzutu.

88. Wyjątki zgodnie z prawidłem 11 lit. b) pkt ii) załącznika I i prawidłem 6 lit. b) pkt ii) załącznika II do konwencji Marpol 73/78 mają przede wszystkim ustanowić kryterium staranności, którego należy przestrzegać dla unikania przypadkowego zanieczyszczenia. Gdyby każde państwo ustanowiło własne kryterium zawinienia i do tego kryteria te na morzu otwartym obowiązywałyby kumulatywnie, dla podmiotów żeglugi byłoby trudno ocenić ich odpowiedzialność w danych okolicznościach.

89. Nie wynika jednak jasno z żadnego celu konwencji Marpol 73/78, aby wymagała ona — lub choćby wyjaśniała — dlaczego *jedynie* kapitan i właściciel powinni unikać przypadkowego zanieczyszczenia. Te dwie osoby ponoszą co prawda odpowiedzialność za cały statek. Nie można jednak ogólnie wykluczyć, iż także inne osoby ponoszą odpowiedzialność i powodują uszkodzenia skutkujące zrzutem.

90. Ponadto odpowiednie przepisy konwencji o prawie morza powinny umożliwiać skuteczną ochronę środowiska morskiego. Powinno to zostać osiągnięte na podstawie wspólnych międzynarodowych standardów, aby wymagania dla żeglugi były ustalane w sposób przewidywalny. Nie jest do tego koniecznym ograniczenie odpowiedzialności jedynie do kapitana i właściciela.

91. Wyłączenie odpowiedzialności jakichkolwiek innych osób prowadziłoby poza tym do zupełnie innych rezultatów niż art. III ust. 4 zdanie drugie międzynarodowej Konwencji z 29 listopada 1969 r. o odpowiedzialności cywilnej za szkody spowodowane zanieczyszczeniem olejami⁵⁹ w brzmieniu nadanym protokołem z 1992 r.⁶⁰. Inaczej niż konwencja Marpol 73/78 przepis ten przewiduje wyraźnie, iż co do zasady jedynie właściciel odpowiada cywilnie, nie zaś szereg innych osób, jak na przykład podwładni, czarterujący czy świadczący usługi dla statku. Te osoby odpowiadają jednak mimo to, jeśli działały umyślnie albo lekkomyślnie i ze świadomością prawdopodobieństwa powstania takiej szkody.

92. Wynikają z tego dwie rzeczy. Po pierwsze, wyłączenie odpowiedzialności określonych osób za szkody spowodowane zanieczyszczeniem olejami należy przyjmować jedynie,

59 — Wersja niemiecka w *Bundesgesetzblatt* 1975 II, s. 305.

60 — Protokół jest zamieszczony w Dz.U. 2004, L 78, s. 32. Pełne brzmienie konwencji znajduje się na przykład pod adresem <http://www.iopecfunds.org/npdf/Conventions%20English.pdf>.

gdy jest to wyraźnie ustanowione, po drugie, odpowiedzialność w przypadku zachowania umyślnego lub lekkomyślnego ze świadomością prawdopodobieństwa powstania takich szkód nie jest ograniczona do właściciela i kapitana.

inne niż właściciel, kapitan i załoga działająca na odpowiedzialność kapitana *nie* są oceniane na podstawie tego, czy działały one z zamiarem wywołania szkody albo niedbale i ze świadomością prawdopodobieństwa powstania szkody, która doprowadziła do zrzutu. Ich odpowiedzialność jest raczej mierzona zgodnie z art. 4 dyrektywy według tego, czy spowodowali oni szkodę umyślnie, lekkomyślnie lub na skutek rażącego niedbalstwa. To kryterium odpowiedzialności jest zgodnie z poglądem skarżących i niektórych państw członkowskich surowsze niż konwencja Marpol 73/78.

93. Co za tym idzie, правило 11 lit. b) pkt ii) załącznika I i правило 6 lit. b) pkt ii) załącznika II należy rozumieć w ten sposób, iż kapitan i właściciel są tam wymienieni jedynie przykładowo. Jeśli wyjątkowo inne osoby są odpowiedzialne za zrzuty wskutek uszkodzenia, stosuje się do nich te same przepisy, co do kapitana i właściciela.

94. Tym samym dyrektywa 2005/35 nie narusza ani konwencji Marpol 73/78, ani konwencji o prawie morza, kiedy czyni ona odpowiedzialnymi za zrzuty wynikające z uszkodzenia inne osoby niż kapitan czy właściciel.

b) W przedmiocie kryteriów odpowiedzialności osobistej

96. Jak już wykazano⁶¹, konwencja o prawie morza zakazuje Wspólnocie ustanawiania w niniejszych strefach morskich surowszych kryteriów niż te przewidziane w konwencji Marpol 73/78. Musi to dotyczyć w szczególności osób innych niż kapitan i właściciel. Ci ostatni są w szczególności sposobem odpowiedzialni za uniknięcie szkód na statku, które mogłyby doprowadzić do zrzutu szkodliwych substancji. Jeśli odpowiadają oni wyłącznie za umyślność i lekkomyślność ze świadomością prawdopodobieństwa powstania szkody, wtedy biorąc pod uwagę brzmienie konwencji Marpol 73/78, inne osoby nie mogą zostać poddane surowszej odpowiedzialności.

95. Artykuł 5 ust. dyrektywy 2005/35 wydaje się rzeczywiście skutkować tym, że osoby

61 — Zobacz wyżej, pkt 60 i nast.

W przedmiocie pojęcia lekkomyślności w art. 4 dyrektywy 2005/35

lekkomyślności powinno przyjąć kryterium odpowiedzialności konwencji Marpol 73/78.

97. Już odpowiedzialność za działanie lekkomyślne zgodnie z art. 4 dyrektywy 2005/35 mogłaby być surowsza niż konwencja Marpol 73/78, ponieważ świadomość prawdopodobieństwa powstania szkody nie jest wymieniona w art. 4. Ponadto wersje językowe dyrektywy nie są zgodne w kwestii tego pojęcia. W szczególności przynajmniej wersja grecka, maltańska i portugalska wymieniają wyraźnie zwykle niedbalstwo⁶², to jest o niższy stopień winy niż rażące niedbalstwo. Poza tym pojęcia używane dla określenia lekkomyślności w poszczególnych porządkach prawnych nie zawsze są precyzyjnie zdefiniowane. Pomimo rozbieżności w wersjach językowych art. 4 dyrektywy 2005/35 musi we wszystkich państwach członkowskich być interpretowany na podstawie ogólnej systematyki i celu tej regulacji⁶³.

98. Ponieważ art. 4 dyrektywy 2005/35 przynajmniej w angielskiej, francuskiej i hiszpańskiej wersji, to jest w tych językach wspólnotowych, w których tekst konwencji Marpol 73/78 jest wiążący, przejmuje terminologię konwencji Marpol 73/78, należy wyjść z założenia, że w odniesieniu do działania nieumyślnego pojęcie

99. Ta wykładnia odpowiada także obowiązkowi interpretowania przepisów wtórnego prawa wspólnotowego, o ile to możliwe, zgodnie międzynarodowymi umowami Wspólnoty⁶⁴. Jeśli dyrektywa w różnych wersjach językowych używa różnych pojęć, muszą one także być w ten sposób rozumiane.

100. Odpowiedzialność za nieumyślnie spowodowany zrzut zgodnie z konwencją Marpol 73/78 charakteryzują dwa znamiona, mianowicie po pierwsze, świadomość prawdopodobieństwa powstania szkody, po drugie zaś, lekkomyślność. Wymóg świadomości stanowi jasno, że sprawca — jak ogólnie przy użyciu kryterium lekkomyślności („recklessly”) w angloamerykańskiej przestrzeni prawnej — musiał być świadomy ryzyka wynikającego z jego działania. Nie wystarczy, że powinien on być znać to ryzyko⁶⁵.

101. Pojęcie lekkomyślności z art. 4 dyrektywy 2005/35 należy zatem rozumieć w ten

62 — Grecka: „αμέλεια”, maltańska: „b’mod imprudenti”, portugalska: „com mera culpa”.

63 — Zobacz przykładowo wyroki: z dnia 12 listopada 1969 r. w sprawie 29/69 Stauder, Rec. s. 419, pkt 3, z dnia 23 listopada 2006 r. w sprawie C-300/05 ZVK, Zb.Orz. s. I-11169, pkt 16, oraz z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie C-56/06 Euro Tex, Zb.Orz. s. I-4859, pkt 27.

64 — Wyroki: Komisja przeciwko Niemcom, ww. w przypisie 33, pkt 52, z dnia 14 lipca 1998 r. w sprawie C-341/95 Bettati, Rec. s. I-4355, pkt 20, w sprawie Bellio F.lli, ww. w przypisie 33, pkt 33, oraz z dnia 7 grudnia 2006 r. w sprawie C-306/05 SGAE, Zb.Orz. s. I-11519, pkt 35.

65 — Nie wyklucza to jednak możliwości wywnioskowania świadomości sprawcy na podstawie obiektywnych okoliczności, które wskazują na to, iż był on tego ryzyka świadomy.

sposób, że działanie lekkomyślne zakłada świadomość prawdopodobieństwa powstania szkody. Przy takiej jego wykładni nie jest on sprzeczny z konwencją Marpol 73/78 lub z konwencją o prawie morza.

a także doświadczenie i staranność podmiotu gospodarczego⁶⁸.

W przedmiocie pojęcia rażącego niedbalstwa w art. 4 dyrektywy 2005/35

104. Doświadczenie podmiotu gospodarczego to kryterium subiektywne, podczas gdy staranność stanowi kryterium, którego muszą przestrzegać wszystkie podmioty gospodarcze⁶⁹. Rażące niedbalstwo stanowi zatem szczególnie poważne naruszenie obowiązku staranności. Świadomość prawdopodobieństwa powstania szkody nie jest natomiast konieczna dla rażącego niedbalstwa. Rozumiane w ten sposób kryterium stałoby się surowsze niż konwencja Marpol 73/78.

102. Niezgodność z konwencją Marpol 73/78 mogłaby jednak wystąpić w zakresie, w jakim art. 4 dyrektywy 2005/35 przewiduje odpowiedzialność za rażące niedbalstwo.

105. Należy przyjąć, że ta wykładnia w rozumieniu surowszego kryterium odpowiada celom prawodawcy przy wydaniu dyrektywy 2005/35. Ponieważ dodał on rażące niedbalstwo do obu wymienionych w konwencji Marpol 73/78 kryteriów odpowiedzialności, zamierzał ustanowić w ten sposób dodatkową podstawę odpowiedzialności⁷⁰.

103. Pojęcie „rażące niedbalstwo” może mieć bardzo różne znaczenie w systemach prawnych poszczególnych państw członkowskich⁶⁶. Definicja prawnowspólnotowa nie jest mi znana. Trybunał wypracował jednak kryteria stosowania pojęcia „ewidentnego zaniedbania” w rozumieniu art. 239 ust. 1 tiret drugie kodeksu celnego⁶⁷. Są to złożoność przepisów, których niewypełnienie uzasadnia powstanie długu celnego,

106. Za zaostrzeniem przemawia także wyjątek od odpowiedzialności określony

66 — Opinia rzecznika generalnego P. Légera z dnia 11 października 2005 r. w sprawie C-173/03 Traghetti del Mediterraneo (wyrok z dnia 13 czerwca 2006 r.), Zb.Orz. s. I-5177, pkt 100.

67 — Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2913/92 z dnia 12 października 1992 r. ustanawiające Wspólnotowy kodeks celny (Dz.U. L 302, s. 1).

68 — Wyrok z dnia 11 listopada 1999 r. w sprawie C-48/98 Söhl & Söhlke, Rec. s. I-7877, pkt 56.

69 — Zobacz zastosowanie w wyroku z dnia 13 marca 2003 r. w sprawie C-156/00 Niderlandy przeciwko Komisji, Rec. s. I-2527, pkt 99.

70 — Dla morza terytorialnego widać to w uzasadnieniu do wspólnego stanowiska (WE) nr 3/2005 z dnia 7 października 2004 r. przyjętego przez Radę, stanowiącą zgodnie z procedurą określoną w art. 251 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, w celu przyjęcia dyrektywy 2005/.../WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zanieczyszczenia pochodzącego ze statków oraz wprowadzenia sankcji w przypadku naruszenia prawa [Dz.U. 2005, C 25 E, s. 29 (39)].

w art. 5 ust. 2 dyrektywy 2005/35, który odsyła do konwencji Marpol 73/78. Wyjątek ten jest jedynie wtedy skuteczny w praktyce, kiedy dla objętych grup osób zasadniczo obowiązuje inne i surowsze kryterium odpowiedzialności niż ustanowione w konwencji Marpol 73/78.

107. Jednak przepisy wtórnego prawa wspólnotowego, o ile to możliwe, winne być interpretowane w świetle międzynarodowych umów Wspólnoty. Umowy te są mianowicie na mocy art. 300 ust. 7 WE wiążące dla instytucji Wspólnoty. Prawo wtórne nie może ich naruszać; korzystają one z pierwszeństwa przed prawem wtórnym⁷¹.

108. Odpowiednio do tego wykładni zgodnej z prawem międzynarodowym należy także przyznać pierwszeństwo przed innymi metodami wykładni. Obowiązek ten ograniczony jest jedynie normami i zasadami, którym podporządkowane są prawnomiędzynarodowe zobowiązania Wspólnoty. Są to na przykład ogólne zasady prawne, a w szczególności zasada pewności prawa. Stąd wykładnia *contra legem* jest wykluczona⁷².

109. Pojęcie rażącego niedbalstwa może być w tym znaczeniu interpretowane zawę-

żająco⁷³ w taki sposób, że nie wyjdzie ono poza konwencję Marpol 73/78. Jak wykazuje badanie służb naukowych Trybunału, lekko-myślne działanie ze świadomością prawdopodobieństwa powstania szkody, jak wymagane w konwencji Marpol 73/78, w wielu porządkach prawnych jest postrzegane jako forma rażącego niedbalstwa, które dyrektywa 2005/35 ustanawia jako kryterium odpowiedzialności. W Niemczech powiedziano by prawdopodobnie o świadomym rażącym niedbalstwie („bewusste grobe Fahrlässigkeit”)⁷⁴. Wymagane dla rażącego niedbalstwa poważne naruszenie obowiązku staranności można zatem ograniczyć w rozumieniu prawidła 11 lit. b) pkt ii) załącznika I oraz prawidła 6 lit. b) pkt ii) załącznika II do konwencji Marpol 73/78 do działania lekko-myślnego ze świadomością prawdopodobieństwa powstania szkody.

110. Ta wykładnia nie wyczerpałaby jednak w sposób pełny brzmienia dyrektywy, ponieważ świadomość prawdopodobieństwa powstania szkody na ogół nie jest wymagana dla rażącego niedbalstwa. Respektowałaby ona jednak w każdym razie granice wyznaczone tym brzmieniem. Ponadto zakres rażącego niedbalstwa mógłby być określony znacznie bardziej precyzyjnie, ponieważ okoliczności poza osobą sprawcy szkody w porównaniu do subiektywnej okoliczności świadomości miałyby znacznie mniejsze znaczenie.

71 — Wyroki: w sprawie Komisja przeciwko Niemcom, ww. w przypisie 33, pkt 52, oraz w sprawie Bellio F.lli, cytowany w przypisie 33, pkt 33.

72 — Zobacz wyroki: z dnia 16 czerwca 2005 r. w sprawie C-105/03 Pupino, Zb.Orz. s. I-5285, pkt 44 i 47 co do wykładni zgodnej z decyzją ramową, oraz z dnia 4 lipca 2006 r. w sprawie C-212/04 Adeneler i in., Zb.Orz. s. I-6057, pkt 110 co do wykładni zgodnej z dyrektywą.

73 — Co do ograniczeń wykładni zgodnej z prawami podstawowymi zob. wyrok z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie C-540/03 Parlament przeciwko Radzie, zwany wyrokiem w sprawie „Łączenie rodzin”, Zb.Orz. s. I-5769, w szczególności pkt 97 i nast.

74 — W. Gass, w: Ebenroth, Boujong, Joost, *Handelsgesetzbuch*, 1. Auflage 2001, § 435, pkt 5.

111. W tej nakazanej zobowiązaniach międzynarodowymi wykładni art. 4 w związku z art. 5 ust. 2 dyrektywy 2005/35 nie wychodzi poza konwencję Marpol 73/78 i nie stoi przy tym przy stosowaniu do działań w cieśninach, w wyłącznych strefach ekonomicznych i na morzu otwartym w sprzeczności z konwencją o prawie morza.

112. Stąd analiza pierwszego pytania prejudycjalnego nie wykazała elementów, które kwestionowałyby ważność przepisów dyrektywy 2005/35.

C — W przedmiocie pytania drugiego i trzeciego — odpowiedzialność na morzu terytorialnym

113. Pytania drugie i trzecie dotyczą kryterium odpowiedzialności za rażące niedbalstwo na morzu terytorialnym i powinny zatem zostać rozważone łącznie.

114. Opierają się one na okoliczności, iż zgodnie z art. 4 i 5 dyrektywy 2005/35 na morzu terytorialnym *wszystkie* osoby, to jest także właściciel, kapitan i załoga, poddane są kryterium odpowiedzialności w postaci rażącego niedbalstwa. Wyjątek określony w art. 5 ust. 2 dyrektywy 2005/35 dotyczy mianowicie

tylko obszarów wymienionych w art. 3 ust. 1 lit. c)–e), to jest cieśnin, wyłącznych stref ekonomicznych i morza otwartego, nie zaś morza terytorialnego, które jest wymienione w lit. b).

115. Pytania te byłyby rozstrzygnięte, gdyby pojęcie rażącego niedbalstwa w odniesieniu do zdarzeń na morzu terytorialnym miało to samo znaczenie, co w odniesieniu do zdarzeń w cieśninach, wyłącznych strefach ekonomicznych i na morzu otwartym. Zrzut dokonany w wyniku rażącego niedbalstwa wymagałby wtedy w świetle dotychczasowych rozważań lekkomyślności ze świadomością prawdopodobieństwa powstania szkody. Ta wykładnia zapewniałaby, że pojęcie rażącego niedbalstwa w ramach dyrektywy 2005/35 byłoby interpretowane spójnie i dodatkowo wykluczony byłby wszelki konflikt z konwencją Marpol 73/78.

116. Wąska wykładnia pojęcia rażącego niedbalstwa poza morzem terytorialnym wynika jednak wyłącznie ze starań czynionych dla uniknięcia naruszenia prawnomiędzynarodowych zobowiązań Wspólnoty. Brzmienie, systematyka i wskazówki pochodzące z postępowania legislacyjnego skłaniają jednak do szerszego rozumienia pojęcia rażącego niedbalstwa⁷⁵, mianowicie jako poważnego naruszenia obowiązku staranności, przy czym jednak bez konieczności świadomości prawdopodobieństwa powstania szkody.

⁷⁵ — Zobacz wyżej, pkt 103 i nast.

117. W konsekwencji przeniesienie tej wąskiej wykładni pojęcia rażącego niedbalstwa na morze terytorialne może być uzasadnione jedynie wtedy, kiedy nakazane jest prawnomiędzynarodowymi zobowiązaniami Wspólnoty.

118. Artykuł 2 konwencji o prawie morza stanowi, że suwerenność państwa nadbrzeżnego rozciąga się na morze terytorialne (ust. 1) oraz że jest ona wykonywana zgodnie z tą konwencją oraz innymi normami prawa międzynarodowego (ust. 3). Zgodnie z art. 211 ust. 4 państwa nadbrzeżne, korzystając ze swej suwerenności w obrębie swego morza terytorialnego, mogą wydać ustawy i inne przepisy dla zapobiegania, zmniejszenia i kontroli zanieczyszczenia środowiska morskiego ze statków obcych. Dotyczy to także statków korzystających z prawa nieszkodliwego przepływu. Te ustawy i przepisy zgodnie z częścią II rozdział 3 nie mogą ograniczać prawa nieszkodliwego przepływu obcych statków. Inaczej niż w przypadku morza terytorialnego brakuje jakiegokolwiek odniesienia do powszechnie uznanych standardów międzynarodowych.

119. Skarżące oraz Malta, Grecja i Cypr uważają, że odpowiedzialność za rażące niedbalstwo narusza prawo nieszkodliwego przepływu. Powołują się oni w szczególności na art. 19 ust. 2 lit. h) konwencji o prawie morza. Zgodnie z nim przepływu nie uważa się za nieszkodliwy, jeżeli statek spowoduje *umyślnie* i poważne zanieczyszczenie sprzecznie z konwencją. Stąd

odpowiedzialność za rażące niedbalstwo jest ich zdaniem wykluczona.

120. Ten argument pomija jednak okoliczność, iż także regulacje dotyczące ochrony środowiska są dopuszczalne przy nieszkodliwym przepływie. Jak wskazują choćby Dania i Estonia, art. 21 ust. 1 lit. f) stanowi mianowicie, że państwo nadbrzeżne może wydawać ustawy i inne przepisy zgodnie z postanowieniami konwencji oraz innymi normami prawa międzynarodowego, dotyczące nieszkodliwego przepływu przez morze terytorialne w zakresie ochrony środowiska państwa nadbrzeżnego oraz zapobiegania, zmniejszenia i kontroli zanieczyszczenia środowiska. Obce statki korzystające z prawa nieszkodliwego przepływu przez morze terytorialne powinny na mocy art. 21 ust. 4 stosować się do wszelkich ustaw i przepisów tego rodzaju. Związanie powszechnie uznanymi standardami międzynarodowymi także tutaj nie jest zasadniczo przewidziane. Dotyczy ono jedynie zgodnie z art. 21 ust. 2 projektowania, budowy, składu załogi lub wyposażenia obcych statków.

121. Nie ma potrzeby ustalania w tym przypadku, jak daleko sięga kompetencja regulacyjna państwa nadbrzeżnego. Prawdopodobnie nie obejmuje ona już przepisów ochrony środowiska, gdyby uniemożliwiały one całkowicie przepływ. Ograniczenia suwerenności państwa nadbrzeżnego mogą dotyczyć także stosowania sankcji przeciwko statkom na morzu. Artykuł 4 dyrektywy 2005/35 nie posuwa się jednak tak daleko, w szczególności ani nie zakazuje przepływu, ani nie wymaga określonych środków wykonawczych przeciwko przepływającym

statkom. Państwa członkowskie powinny raczej zakazać jedynie określonych sposobów postępowania, które nie są konieczne dla przepływu. W tym zakresie stosunkowo łagodne kryterium staranności z koncepcji Marpol 73/78 zostaje jedynie nieznacznie zaostrzone. Musi to być możliwe jako regulacja w odniesieniu do zapobiegania i zmniejszania zanieczyszczenia środowiska w rozumieniu art. 21 ust. 1 lit. f) konwencji o prawie morza.

122. Inaczej niż twierdzi Cypr, odesłanie do innych norm prawa międzynarodowego w art. 2 ust. 3 i art. 21 ust. 1 lit. f) konwencji o prawie morza także nie prowadzi do tego, że Wspólnota na morzu terytorialnym związana jest konwencją Marpol 73/78. Jako że Wspólnota nie jest stroną tej konwencji, a konwencja o prawie morza nie odsyła do konwencji Marpol 73/78 w kwestii morza terytorialnego, nie zawiera ona dla Wspólnoty żadnej innej normy prawa międzynarodowego⁷⁶.

123. Estonia, Dania, Hiszpania, Francja, Szwecja, Zjednoczone Królestwo, Parlament, Rada i Komisja uważają zatem słusznie, iż konwencja o prawie morza *nie* ogranicza kompetencji regulacyjnych w zakresie ochrony środowiska w obrębie morza terytorialnego, inaczej niż w przypadku stref morskich omawianych w celu odpowiedzi na pierwsze pytanie, do wdrażania powszechnie uznanych międzynarodowych standardów,

w szczególności nie do wdrażania konwencji Marpol 73/78. Ten wniosek narzuca się chociażby z tego powodu, iż morze terytorialne należy zaliczyć do terytorium państwa nadbrzeżnego i nie potrzebuje ono tam w związku z tym zasadniczo żadnego upoważnienia konwencji o prawie morza do stanowienia regulacji.

124. Skarżący, Malta, Grecja i Cypr podnoszą ponadto, iż konwencja Marpol 73/78 powstrzymuje państwa strony tej konwencji od wydawania surowszych przepisów także na morzu terytorialnym. Konwencja Marpol 73/78 jest ostatecznym kompromisem w odniesieniu do zwalczania zanieczyszczenia środowiska przez zrzut ze statków. Strony te wychodzą zatem najwyraźniej z założenia, iż konwencja Marpol 73/78 zezwala na zrzuty niezakazane przez tę konwencję.

125. Ten argument nie może jednak zgodnie z reprezentowanym tu poglądem⁷⁷ kwestionować ważności dyrektywy 2005/35, chociażby dlatego że zgodnie z nim konwencja Marpol 73/78 bez odwołania w konwencji o prawie morza nie wiąże Wspólnoty. Jedynie pomocniczo, na wypadek gdyby Trybunał na podstawie wyroku w sprawie Niderlandy przeciwko Parlamentowi i Radzie doszedł do innego wniosku, zostanie zatem zbadane, czy konwencja Marpol 73/78 wymaga przyjętej dla zdarzeń

76 — Zobacz wyżej, pkt 37 i nast.

77 — Zobacz wyżej, pkt 71 i nast.

poza morzem terytorialnym wykładni zawężającej także dla morza terytorialnego.

126. Tekst konwencji Marpol 73/78 nie pozwala stwierdzić, iż zmierza on do przyjęcia ostatecznej regulacji dotyczącej zakazanych zrzutów ze statków na morzu terytorialnym. Konwencja ta wymaga, aby określone zrzuty były zakazane, by prowadzono w ich przedmiocie dochodzenie i by były ścigane. Odpowiednie przepisy znajdują się w art. 1, 4 i 6 tej konwencji, a także w prawidło 9 załącznika I oraz prawidło 5 załącznika II. Jak zostało stwierdzone we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, jak również przez skarżących, Maltę i Cypr, zgodnie z art. 14 ust. 1 załączniki I i II są w całości wiążące dla państw stron.

127. Te przepisy definiują wiążącą dla państw stron konwencję Marpol 73/78 minimalny standard przepisów ochronnych przeciwko zrzutom szkodliwych substancji ze statków do morza. Jak właśnie wykazano, ten minimalny standard ze względu na współdziałanie z przepisami konwencji o prawie morza w wyłącznych strefach ekonomicznych, cieśninach i na morzu otwartym jest jedynym dopuszczalnym standardem ochrony.

128. Pomędzy wymienionymi przepisami konwencji Marpol 73/78 istnieje jednak

tylko jeden, mianowicie zakaz zrzutu oleju w prawidło 9 załącznika I, który mógłby być ewentualnie rozumiany jako wyraźne zezwolenie na określone zrzuty. Stanowi on mianowicie, że jakkolwiek zrzut jest zabroniony, „z wyjątkiem przypadku, gdy zostaną spełnione wszystkie następujące warunki”. Warunki te dotyczą zrzutu małych ilości oleju podczas eksploatacji statku. Nie jest on zabroniony także przez dyrektywę 2005/35, ponieważ art. 5 ust. 1 przejmuje w całości ten wyjątek. Stąd nie ma w tym przypadku potrzeby ustalania, czy konwencja Marpol 73/78 rzeczywiście zezwala na takie zrzuty.

129. Standard odpowiedzialności zgodnie z prawidłem 11 lit. b) pkt ii) załącznika I do konwencji Marpol 73/78 ma natomiast z punktu widzenia techniki regulacyjnej zupełnie inną funkcję niż zawarty w prawidło 9 wyjątek. Kiedy właściciel albo kapitan nie działali umyślnie lub lekkomyślnie i ze świadomością prawdopodobieństwa wystąpienia szkody, prawidło 9 nie znajduje wówczas zastosowania. To samo dotyczy współdziałania prawidła 5 załącznika II z prawidłem 6 lit. b) pkt ii). Tym samym konwencja Marpol 73/78 nie zawiera w tych warunkach żadnej regulacji dotyczącej zrzutu w wyniku uszkodzenia. Brak regulacji nie może zasadniczo być rozumiany jako zezwolenie.

130. Nie widać więc zezwolenia w tekście konwencji Marpol 73/78, zawiera on natomiast elementy wskazujące na to, iż

w pewnych warunkach surowsze regulacje powinny być dopuszczalne. W szczególności art. 9 ust. 2 stanowi wyraźnie, iż konwencja Marpol 73/78 nie powinna naruszać zasięgu jurysdykcji (*jurisdiction*) państwa nadbrzeżnego, jak jest ona ustanowiona w konwencji o prawie morza. Jak już wykazano, konwencja o prawie morza zezwala na surowsze przepisy ochronne na morzu terytorialnym.

przewiduje, jest jednak zbyt daleko idący. Z samego faktu, że państwa strony nie zdołały uzgodnić takiej surowszej regulacji, nie wynika z pewnością, jak podnoszą Grecja i skarżący, iż uzgodniły one w konwencji Marpol 73/78 ostateczny standard ochrony dla wszystkich stref morskich.

131. Ponadto drugi akapit preambuły do konwencji Marpol 73/78 uznaje, iż między innymi spowodowane niedbalstwem lub przypadkowe usunięcie ze statków oleju lub innych substancji szkodliwych stanowi poważne źródło zanieczyszczenia. Byłoby zatem zaskakującym, gdyby konwencja Marpol 73/78 zezwalała na takie formy zrzutu w każdych okolicznościach.

134. Zgodnie z twierdzeniem skarżących wniosków Kanady o zamieszczenie w konwencji Marpol 73/78 upoważnienia do wydania surowszych przepisów został w tamtym czasie odrzucony, jednak Komisja słusznie zauważa, iż właśnie przedłożony przez skarżących materiał dotyczący historii powstawania konwencji Marpol 73/78 przemawia raczej za tym, że kwestia surowszych standardów ochrony w mniemaniu wielu uczestników rokowań powinna zostać uregulowana przez konwencję o prawie morza⁷⁸.

132. Nie sprzeciwia się temu podnoszone przez skarżących uniwersalne znaczenie w rozumieniu akapitu piątego preambuły. Odnosi się ono jedynie do objętych substancji, mianowicie do uzupełnienia regulacji dotyczących zanieczyszczenia olejami przez regulacje dotyczące zrzutu chemikaliów. Nie można z tego akapitu wnioskować, czy standardy odpowiedzialności powinny obowiązywać ostatecznie i uniwersalnie.

135. Przy omawianiu surowszych standardów państwom chodziło w rokowaniach przede wszystkim o zapewnienie, że ustanowione w konwencji Marpol 73/78 wymagania dla statków nie zostaną jednostronnie zastrzone. To gwarantuje dzisiaj dla morza terytorialnego odesłanie w art. 21

133. Pogląd Grecji, iż surowsze przepisy ochronne możliwe są jedynie wtedy, gdy konwencja Marpol 73/78 wyraźnie je

⁷⁸ — Podobnie A. Khee-Jin Tan, ww. w przypisie 43, s. 184 i nast.

ust. 2 konwencji o prawie morza do międzynarodowych standardów dla statków, to jest w szczególności do konwencji Marpol 73/78⁷⁹. Jednak dla standardów odpowiedzialności brakuje właśnie takiego odesłania.

138. Podsumowując, należy zatem stwierdzić, iż analiza drugiego i trzeciego pytania prejudycjalnego nie wykazała niczego, co mogłoby kwestionować ważność przepisów dyrektywy 2005/35.

136. W konsekwencji historia powstawania konwencji Marpol 73/78 przemawia przeciwko temu, że konwencja Marpol 73/78 przyjmuje ostateczną regulację. Należy raczej wyjść z założenia, iż kompetencje państwa nadbrzeżnego wynikają z konwencji o prawie morza, która dla morza terytorialnego nie przewiduje związania konwencją Marpol 73/78.

D — W przedmiocie pytania czwartego — zasada pewności prawa

137. W ten sposób ani konwencja o prawie morza, ani konwencja Marpol 73/78 nie wymagają w zakresie morza terytorialnego wąskiej wykładni pojęcia rażącego niedbalstwa zgodnie ze standardem odpowiedzialności określonym w prawidło 11 lit. b pkt ii) załącznika I oraz w prawidło 6 lit. b pkt ii) załącznika II do konwencji Marpol 73/78.

139. W pytaniu czwartym sąd krajowy zmierza do ustalenia, czy zastosowanie pojęcia rażącego niedbalstwa w art. 4 dyrektywy 2005/35 narusza zasadę pewności prawa. Ma on w tym względzie na uwadze w szczególności ryzyko niejednolitego wdrażania i stosowania tego pojęcia przez państwa członkowskie. Jego zdaniem poprowadzenie praktyki państw członkowskich wymaga dalszych wyjaśniających elementów.

79 — Ponadto o zastrzone wymogi dla statków i ich załogi, nie zaś o zastrzony standard odpowiedzialności, chodziło w wymienionym przez skarżących wspólnym piśmie niektórych państw członkowskich w postępowaniu przed amerykańskim Supreme Court (załącznik 16 do pisma skarżących). Postępowanie to dotyczyło surowszych regulacji Stanu Washington (zob. *Petition for a Writ of Certiorari* Stanów Zjednoczonych w postępowaniu No. 98-1701, United States of America, G. Locke i in., <http://www.usdoj.gov/osg/briefs/1998/2pet/7pet/98-1701.pet.aa.pdf>, s. 9). Okoliczność, iż w tym piśmie jest podniesiona konieczność jednolitych standardów dla statków i załogi, nie stoi w sprzeczności z przyjęciem zastrzonych standardów odpowiedzialności.

140. Żadna ze stron nie wydaje się odrzucać pojęcia rażącego niedbalstwa, kiedy jest ono — tak jak tutaj dla morza otwartego, cieśnin i wyłącznych stref ekonomicznych — w zgodzie z konwencją Marpol 73/78 rozumiane jako lekkomyślność ze świadomością prawdopodobieństwa wystąpienia szkody. Także sąd krajowy nie powinien mieć w tym względzie żadnych zastrzeżeń, ponieważ znaczenie rażącego niedbalstwa jest wyraźnie doprecyzowane przez tę wykładnię.

141. Ten pogląd jest godny zauważenia, gdyż także terminologia konwencji Marpol 73/78 nie gwarantuje jednolitego zastosowania we Wspólnocie. Faktycznie badania naukowych służb Trybunału wykazują, iż pojęcie lekkomyślności nie jest znane we wszystkich porządkach prawnych Wspólnoty. Częściowo jest ono wdrażane jako rażące niedbalstwo. Niemiecka transpozycja konwencji Marpol 73/78 używa standardu zwykłego niedbalstwa, chociaż kryterium lekkomyślności znane jest w niemieckim prawie karnym. W porównaniu z tą niespójnością dyrektywa 2005/35 przyczynia się zgodnie ze swoim motywem 3 do jednolitej wykładni konwencji Marpol 73/78 we Wspólnocie.

142. W niniejszym przypadku może jednak chodzić jedynie o to, czy pojęcie rażącego niedbalstwa w odniesieniu do zdarzeń na *morzu terytorialnym*, gdzie jego wykładnia nie jest ograniczona kryterium odpowiedzialności konwencji Marpol 73/78, jest zgodne z zasadą pewności prawa.

143. Zasada pewności prawa wymaga w szczególności, by uregulowanie było jasne i precyzyjne, tak by podlegające mu podmioty mogły ustalić w sposób jednoznaczny swoje prawa i obowiązki oraz podjąć w związku z tym odpowiednie kroki⁸⁰. W odniesieniu do czynów zabronionych i kar jest ona konkretyzowana poprzez zasadę legalności

(*nullum crimen, nulla poena sine lege*), która jest przede wszystkim ustanowiona w art. 7 ust. 1 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC)⁸¹. Z zasady tej wynika, że ustawa powinna jasno określać czyny zabronione i kary, którymi są one zagrożone. Warunek ten jest spełniony, jeśli zainteresowany na podstawie treści przepisu i w razie potrzeby na podstawie wykładni dokonanej przez sądy jest w stanie określić, jakie działania i zaniechania grożą pociągnięciem go do odpowiedzialności karnej⁸².

144. Dyrektywa 2005/35 nie musi jednak spełniać tego kryterium, ponieważ nie zawiera ona żadnych bezpośrednich skutecznych norm karnych⁸³. Takie normy muszą natomiast wydać państwa członkowskie. W zakresie, w jakim przepisy dyrektywy nie są wystarczająco precyzyjne, aby spełnić wymogi legalności, do ustawodawcy krajowego należy zarządzenie temu w ramach

80 — Wyroki: z dnia 9 lipca 1981 r. w sprawie 169/80 Gondrand Frères i Garancini, Rec., pkt 17, z dnia 13 lutego 1996 r. w sprawie C-143/93 Van Es Douane Agenten, Rec. s. I-431, pkt 27, z dnia 14 kwietnia 2005 r. w sprawie C-110/03 Belgia przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-2801, pkt 30 oraz w sprawie IATA i ELFAA, ww. w przypisie 13, pkt 68.

81 — Zobacz również wyrok z dnia 3 maja 2007 r. w sprawie C-303/05 *Advocaten voor de Wereld*, Zb.Orz. s. I-3633, pkt 49 z odwołaniem do wyroków: z dnia 12 grudnia 1996 r., w sprawach połączonych C-74/95 i C-129/95 X, Rec. s. I-6609, pkt 25, oraz z dnia 28 czerwca 2005 r. w sprawach połączonych C-189/02 P, C-202/02 P, od C-205/02 P do C-208/02 P i C-213/02 P *Dansk Røridustri i in. przeciwko Komisji*, Zb.Orz. s. I-5425, pkt 215–219.

82 — Wyrok w sprawie *Advocaten voor de Wereld*, ww. w przypisie 81, pkt 50 z odwołaniem do wyroku ETPC z dnia 22 czerwca 2000 r. w sprawie Coëme i in. przeciwko Belgii, *Recueil des arrêts et décisions*, 2000-VII, s. 1, § 145. Zobacz także wyroki ETPC: z dnia 29 marca 2006 r. w sprawie Achour przeciwko Francji, § 41, oraz z dnia 15 listopada 1996 r. w sprawie Cantoni przeciwko Francji, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-V, s. 1627, § 29.

83 — Zobacz w tym względzie ww. w przypisie 81 wyrok w sprawie X, pkt 24 i nast. z odwołaniem do wyroków ETPC: z dnia 25 maja 1993 r. *Kokkinakis*, seria A, pkt 260-A, § 52, oraz z dnia 22 listopada 1995 r. S. W. przeciwko Zjednoczonemu Królestwu i C. R. przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, seria A, pkt 335-B, § 35, i pkt 335-C, § 33. Zobacz także wyroki Trybunału: z dnia 10 lipca 1984 r. w sprawie 63/83 *Kirk*, Rec. s. 2689, pkt 22, z dnia 8 października 1987 r. w sprawie 80/86 *Kolpinghuis Nijmegen*, Rec. s. 3969, pkt 13, z dnia 26 września 1996 r. w sprawie C-168/95 *Arcaro*, Rec. s. I-4705, pkt 42, z dnia 7 stycznia 2004 r. w sprawie C-60/02 X, Rec. s. I-651, pkt 61 i nast., oraz *Dansk Røridustri i in. przeciwko Komisji*, ww. w przypisie 81, pkt 221. Zobacz w tym względzie także szczegółowo moja opinia z dnia 10 czerwca 2004 r. w sprawie C-457/02 *Niselli* (wyrok z dnia 11 listopada 2004 r.), Zb.Orz. s. I-10853, pkt 53 i nast. oraz z dnia 14 października 2004 r. w sprawach połączonych C-387/02, C-391/02 i C-403/02 *Berlusconi* (wyrok z dnia 3 maja 2005 r.), Zb.Orz. s. I-3565, pkt 140 i nast.

transpozycji z uwzględnieniem uwarunkowań krajowego porządku prawnego⁸⁴. Ważność dyrektywy nie jest w ten sposób kwestionowana, lecz co najwyżej jej skutek harmonizujący.

145. Jednak nawet gdyby zasadę legalności zastosować do niestosowanych bezpośrednio przepisów dyrektywy, art. 4 dyrektywy 2005/35 spełniłby jej wymagania. Wymaga on ustanowienia i stosowania na morzu terytorialnym kryterium odpowiedzialności w postaci rażącego niedbalstwa. Nie jest kwestią sporną, iż co najmniej pojęcie niedbalstwa jest znane w systemach prawnych i w różnych swoich przejawach może także uzasadnić penalizację. Decydującym jest podnoszone także przez skarżących naruszenie obowiązku staranności. Jak Trybunał stwierdził na podstawie ewidentnego zaniedbania, obowiązki staranności należy uzasadnić podwójnie, mianowicie, po pierwsze, z punktu widzenia kryterium obiektywnego obowiązującego wszystkie osoby z danej grupy, po drugie, z punktu widzenia tego, czego subiektywnie można oczekiwać od działającego, w szczególności ze względu na jego doświadczenie⁸⁵.

146. W odniesieniu do żeglugi morskiej, w szczególności do transportu niebezpiecznych substancji, przy przyjmowaniu takich

obowiązków staranności nakazana jest duża ostrożność. Co do zasady stowarzyszenie bierze mianowicie pod uwagę ryzyko związane z legalną eksploatacją statków. Kiedy więc obowiązki staranności nie są wyraźnie ustanowione w szczególnych aktach regulacyjnych, muszą one być możliwie jednomyślnie uznane w danych kręgach gospodarczych (*lege artis*), zanim mogą stać się istotne z punktu widzenia prawa karnego. Dotyczy to w szczególności art. 4 dyrektywy 2005/35, ponieważ użyte tam kryterium odpowiedzialności w postaci rażącego niedbalstwa w porównaniu do zwykłego niedbalstwa wymaga zachowania, które w większym stopniu narusza dany obowiązek.

147. Stąd dla zidentyfikowania obowiązków staranności, których należy dochować, nie wystarcza lektura dyrektywy. Nie jest to jednak konieczne dla spełnienia wymogu przewidywalności. Znaczenie tego pojęcia zależy w dużym stopniu od treści danych przepisów, od regulowanego nimi zakresu, a także od liczby i charakteru ich adresatów. Wymóg przewidywalności nie wyklucza możliwości zasięgnięcia przez zainteresowaną osobę fachowej porady dla ustalenia, jakie skutki może pociągnąć za sobą określone zachowanie w okolicznościach konkretnego przypadku. Dotyczy to w szczególności osób czynnych zawodowo, np. zajmujących się zawodową żeglugą, które przyzwyczajone są do konieczności bardzo ostrożnego postępowania przy wykonywaniu swojego zawodu. Od nich można zatem oczekiwać, iż ocenią oni ryzyko swojej działalności szczególnie starannie⁸⁶.

84 — Należałoby zatem zamiast niezrozumiałego sformułowania art. 4 dyrektywy 2005/35 dla odpowiedzialności poza morzem terytorialnym użyć bezpośrednio sformułowania z konwencji Marpol 73/78.

85 — Zobacz wyżej, pkt 103.

86 — Wyrok Dansk Rorindustri i in. przeciwko Komisji, ww. w przypisie 81, pkt 219 z odwołaniem do wyroku ETPC w sprawie Cantoni, ww. w przypisie 82, § 35.

148. Tym samym należy co prawda wyjść z założenia, że w ostatecznej konsekwencji jedynie sądy mogą dokładnie wyznaczyć zakres obowiązków staranności, jest to jednak zgodne z art. 7 EKPC. Ten przepis nie może być rozumiany w taki sposób, iż wyklucza on stopniowe wyjaśnianie przepisów dotyczących odpowiedzialności karnej włącznie z rozwojem prawa karnego poprzez wykładnię sądową dokonywaną w konkretnych sprawach, pod warunkiem że rozwój ten jest w konsekwencji zgodny z istotą znamienia czynu zabronionego oraz jest wystarczająco przewidywalny⁸⁷. Nie znam żadnego przypadku, w którym ETPC odrzuciłby zastosowanie pojęcia niedbalstwa lub rażącego niedbalstwa w prawie karnym.

149. Od ludzi morza można ponadto oczekiwać, iż nie będą oni tak kształtować swojego zachowania, by ocierać się o granice tego, co jest dopuszczalne prawem karnym, lecz by raczej stosować więcej staranności niż to jest nakazane prawem karnym. Przemawiają za tym związane z żeglugą morską i podnoszone na rozprawie ryzyka dla zdrowia, życia, statku i powierzonego im ładunku. Istnieją ponadto przynajmniej przy szkodach spowodowanych zanieczyszczeniem olejami istotne, w dużym stopniu niezależne od zawinienia

cywilnoprawne ryzyka odpowiedzialności na mocy międzynarodowej konwencji o odpowiedzialności cywilnej za szkody spowodowane zanieczyszczeniem olejami⁸⁸.

150. Jeżeli chodzi o obawy sądu krajowego dotyczące niejednolitej transpozycji i stosowania w państwach członkowskich, należy na wstępie przypomnieć, iż państwa członkowskie zgodnie z art. 1 ust. 2 dyrektywy 2005/35 mogą wydać surowsze przepisy ochronne w zgodzie z prawem międzynarodowym. Dyrektywa nie reguluje zatem żadnego ostatecznego, jednolitego standardu, lecz jedynie minimalne wymogi, które naturalnie w państwach członkowskich nie muszą być transponowane jednolicie.

151. W tych ramach już niniejsze postępowanie przyczynia się do sprecyzowania pojęcia rażącego niedbalstwa z art. 4 dyrektywy 2005/35. Jeśli Trybunał przyjmie prezentowany tu pogląd, zostanie w szczególności wyjaśnione, iż pojęcie to na morzu terytorialnym może mieć inne znaczenie niż w innych strefach morskich, gdzie należy je interpretować zgodnie z konwencją Marpol 73/78.

87 — Wyroki ETPC: w sprawie S. W., ww. w przypisie 83, § 36, w sprawie C. R., ww. w przypisie 83, § 34, z dnia 22 marca 2001 r. w sprawie Streletz, Kefler i Krenz przeciwko Niemcom, *Recueil des arrêts et décisions*, 2001-II, § 50, oraz z dnia 30 marca 2004 r. w sprawie Radio France i in. przeciwko Francji, *Recueil des arrêts et décisions*, 2004-II, § 20.

88 — Zobacz wyżej, pkt 91.

152. W przypadku dalszych wątpliwości sądy państw członkowskich mogą zwrócić się do Trybunału zgodnie z art. 234 WE. W pewnych okolicznościach sądy ostatniej instancji są nawet do tego zobowiązane, na przykład wtedy, kiedy orzecznictwo wyższych sądów państw członkowskich jest niejednolite⁸⁹.

153. To sądowe zabezpieczenie jednolitej transpozycji i stosowania dyrektywy 2005/35 jest uzupełnione przez zadanie Komisji zgodnie z art. 211 WE czuwania nad stosowaniem prawa wtórnego oraz ewentualnie zgodnie z art. 226 WE wszczęcia postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom traktatowym.

154. W końcu podnoszony przez skarżących i Grecję argument ewentualnego nadużycia odpowiedzialności za rażące niedbalstwo przy poważnych wypadkach nie dowodzi naruszenia zasady pewności prawa czy legalności prawa karnego. Nadużycie nie może być nigdy wykluczone z absolutną pewnością. W szczególności przedstawione na dowód niedawne przykładowe przypadki z Francji i Hiszpanii pokazują, iż nie potrzeba dyrektywy 2005/35 do poddania ludzi

morza ściganiu, które w ich mniemaniu jest nadużyciem.

155. W zakresie, w jakim skarżący podnoszą brak uzasadnienia, nie ma konieczności badania, ponieważ już sąd krajowy odrzucił te wątpliwości⁹⁰. Jako że w przypadku dyrektywy 2005/35 chodzi o powszechnie obowiązujący akt prawny, uzasadnienie może ograniczyć się do podania ogólnej sytuacji, która doprowadziła do jej wydania, oraz do określenia ogólnych celów, które chce ona osiągnąć⁹¹, brak uzasadnienia wydaje się tutaj zarzutem zbyt daleko idącym.

156. Stąd także analiza czwartego pytania prejudycjalnego nie wykazała niczego, co kwestionowałoby ważność przepisów dyrektywy 2005/35.

89 — Wyrok z dnia 15 września 2005 r. w sprawie C-495/03 *Intermodal Transports*, Zb.Orz. s. I-8151, pkt 38 i nast. oraz przytoczone tam orzecznictwo.

90 — Wyrok z dnia 11 listopada 1997 r. w sprawie C-408/95 *Euro-tunnel i in.*, Rec. s. I-6315, pkt 33 i nast.

91 — Wyrok w sprawie *IATA i ELFAA*, ww. w przypisie 13, pkt 67.

V — Wnioski

157. Proponuję Trybunałowi, aby na pytania prejudycjalne udzielił następującej odpowiedzi:

Analiza zadanych pytań nie wykazała niczego, co sprzeciwiałoby się ważności dyrektywy 2005/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie zanieczyszczenia pochodzącego ze statków oraz wprowadzenia sankcji w przypadku naruszenia prawa.