

DOROTA LOST-SIEMIŃSKA\*

## OBOWIĄZEK STOSOWANIA NAJLEPSZEJ DOSTĘPNEJ TECHNOLOGII W OCHRONIE ŚRODOWISKA MORSKIEGO

### Abstrakt

Obowiązek stosowania najlepszej dostępnej technologii w ochronie środowiska wyrażony jest w wielu traktatach międzynarodowych. Jest to obowiązek nie tylko prawny, lecz także moralny. Traktaty zawarte pod auspicjami IMO, których celem jest ochrona środowiska i zapobieganie zanieczyszczeniu morza przez statki opierają się na zasadzie przezorności, której ważnym elementem jest obowiązek stosowania najlepszej dostępnej technologii. O ile wiele z tych traktatów w istocie uwzględnia postęp technologiczny, a nawet go wymusza, to nie wszystkie wprowadzane standardy oparte są na najnowszych i najlepszych rozwiązaniach. Debata nad wskaźnikiem efektywności energetycznej statków obrazuje ścieranie się interesów politycznych i ekonomicznych, jakie brane są pod uwagę podczas przyjmowania standardów środowiskowych. Wstępna strategia IMO w sprawie redukcji emisji gazów cieplarnianych zakłada osiągnięcie celów, zwanych ambicjami, zgodnych z Porozumieniem Paryskim w sprawie zmian klimatu. W globalnej żegludzie morskiej będzie to możliwe wyłącznie poprzez wprowadzenie standardów opartych na najlepszej dostępnej technologii.

**Słowa kluczowe:** najlepsza dostępna technologia, najwyższe praktyczne standardy, ochrona środowiska, wskaźnik efektywności energetycznej statków, redukcja emisji gazów cieplarnianych

---

\* dr Dorota Lost-Siemińska, zastępca dyrektora departamentu prawnego i stosunków zewnętrznych, szefowa biura prawnego, Międzynarodowa Organizacja Morska.

## WPROWADZENIE

Miałam to ogromne szczęście i zaszczyt, że w roku 1996 napisałam, pod kierunkiem Profesora Zdzisława Brodeckiego, pracę magisterską poświęconą zapobieganiu zanieczyszczaniu morza przez statki. Było to na rok przed przyjęciem przez Międzynarodową Organizację Morską (IMO) Protokołu z 1997 r. do Międzynarodowej konwencji o zapobieganiu zanieczyszczaniu morza przez statki, który to Protokół dodał do Konwencji Załącznik VI – Zapobieganie zanieczyszczaniu powietrza przez statki (dalej Załącznik VI).<sup>1</sup> Profesor Brodecki zwracał wówczas szczególną uwagę na obowiązek stosowania najlepszej dostępnej technologii (*best available technology* – BAT) w ochronie środowiska jako nie tylko obowiązek prawny, ale przede wszystkim obowiązek moralny, który ciąży w szczególności na przemyśle, ale dotyczy całej ludzkości.

Nie jest zadaniem tego artykułu dogłębna analiza zasady stosowania najlepszej dostępnej technologii w celu ochrony środowiska w instrumentach przyjętych przez IMO, lecz raczej przedstawienie kilku osobistych refleksji autorki na temat najnowszych postępów IMO w zapobieganiu zanieczyszczaniu powietrza przez statki, 25 lat po dyskusjach na ten temat z Profesorem Zdzisławem Brodeckim.<sup>2</sup>

### 1. ZASADA STOSOWANIA NAJLEPSZEJ DOSTĘPNEJ TECHNIKI/TECHNOLOGII

Zasada stosowania najlepszej dostępnej techniki/technologii (*best available technique/technology* – BAT) zakłada stosowanie najlepszej dostępnej wiedzy, techniki czy też technologii w jakiejś dziedzinie, w celu osiągnięcia zamierzonych rezultatów. Co prawda nie ma jednej, globalnie ustalonej definicji BAT, niemniej jednak warto zwrócić uwagę na definicję zawartą w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych<sup>3</sup>, która stanowi, że najlepsze dostępne techniki oznaczają najbardziej efektywne i zaawansowane etapy rozwoju i metod prowadzenia danej działalności, który wskazuje możliwe wykorzystanie poszczegól-

---

<sup>1</sup> Międzynarodowa Konwencja o zapobieganiu zanieczyszczaniu morza przez statki – MARPOL 73/78 (*International Convention for the Prevention of Pollution from Ships*) wraz z załącznikami I–V oraz Protokół z 1978 r. dotyczący tej konwencji, wraz z załącznikiem I, sporządzony w Londynie 17.2.1978 r. (Dz.U. z 1987 r. Nr 17, poz. 101) oraz Protokół z 1997 r. uzupełniający Międzynarodową Konwencję o zapobieganiu zanieczyszczaniu morza przez statki, 1973, zmodyfikowaną przynależnym do niej protokołem z 1978 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 202, poz. 1679) (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 761, 773).

<sup>2</sup> Opinie przedstawione w tym artykule są osobistymi poglądami autorki.

<sup>3</sup> Dz. Urz. UE L 334, 17.12.2010, s. 17–119.

nych technik jako podstawy przy ustalaniu dopuszczalnych wielkości emisji i innych warunków pozwolenia mających na celu zapobieganie powstawaniu, a jeżeli nie jest to możliwe, ograniczenie emisji i oddziaływania na środowisko jako całość, gdzie techniki obejmują zarówno stosowane technologie, jak i sposób, w jaki dana instalacja jest projektowana, budowana, utrzymywana, eksploatowana i wycofywana z eksploatacji; dostępne techniki oznaczają techniki o takim stopniu rozwoju, który pozwala na ich wdrożenie w danym sektorze przemysłu, zgodnie z istniejącymi warunkami ekonomicznymi i technicznymi, z uwzględnieniem kosztów i korzyści, nawet jeżeli techniki te nie są wykorzystywane lub nie zostały opracowane w danym państwie członkowskim, o ile są one dostępne dla operatora; najlepsze oznacza najbardziej efektywne w osiągnięciu wysokiego ogólnego poziomu ochrony środowiska jako całości.<sup>4</sup>

W dziedzinie ochrony środowiska morskiego zasada ta została po raz pierwszy sformalizowana w Konwencji OSPAR z 1992 r. jako element zasady przeczorności (*precautionary approach*).<sup>5</sup> W art. 2 dotyczącym zobowiązań ogólnych, umawiające się strony zobowiązały się przedsięwziąć stosowanie najlepszych dostępnych technik i najlepszej praktyki ekologicznej przy wprowadzaniu programów i środków w celu wykonania postanowień Konwencji.<sup>6</sup>

Zgodnie z Dodatkiem Pierwszym, pojęcie „najlepsze dostępne techniki” oznacza najnowszy etap rozwoju (stan techniki) procesów, urządzeń lub metod działania, które wskazują na przydatność w praktyce danego środka służącego do ograniczenia zrzutów, emisji i odpadów. Przy ustalaniu, czy zespół procesów, urządzeń i metod działania stanowi najlepszą dostępną technikę, w przypadkach ogólnych lub indywidualnych, należy szczególnie wziąć pod uwagę: porównywalne procesy, urządzenia i metody działania, jakie ostatnio z powodzeniem wypróbowywano; postęp technologiczny i zmiany w wiedzy naukowej i świadomości; gospodarcze możliwości wprowadzania takich technik; terminy instalacji zarówno w nowych, jak i istniejących zakładach; charakter oraz wielkość danych zrzutów i emisji.

Konwencja OSPAR zakłada, że pojęcie najlepszej dostępnej techniki w przypadku danego procesu, będzie z czasem ulegało zmianie w świetle postępu technologicznego, czynników ekonomicznych i społecznych, jak również zmian

---

<sup>4</sup> Obszernie na temat zawarcia obowiązku stosowania najlepszej dostępnej technologii w państwach OECD patrz: *Report on OECD project on best available techniques for preventing and controlling industrial chemical pollution*; <https://www.oecd.org/chemicalsafety/risk-management/policies-on-best-available-techniques-or-similar-concepts-around-the-world.pdf> [dostęp 6.08.2021].

<sup>5</sup> Konwencja o ochronie środowiska morskiego obszaru Północno-Wschodniego Atlantyku sporządzona w Paryżu w dniu 22 września 1992 r., Dz. Urz. UE L 104, 03.04.1998, s. 2-21.

<sup>6</sup> R. Wang, *The precautionary principle in maritime affairs*, WMU J Marit Affairs (2011) 10:143-165, s. 147.

w zakresie wiedzy i rozumienia naukowego. Wynika to z faktu, że stosowanie najlepszej dostępnej techniki jest koncepcją dynamiczną, biorącą pod uwagę fakt, że nauka i technologia stale się rozwijają i wdrażane są nowe procesy technologiczne w różnych branżach gospodarki.<sup>7</sup>

## 2. BAT W KONWENCJI O MIĘDZYNARODOWEJ ORGANIZACJI MORSKIEJ

Przyjęta w 1948 r. Konwencja powołująca do życia Międzynarodową Organizację Morską (IMO) nie przewidywała, aby Organizacja rozstrzygała sprawy dotyczące ochrony środowiska, ani nie zawierała zasady najlepszej dostępnej techniki. Niemniej jednak, już w 1948 r. Konwencja zakładała, że najważniejszą funkcją Organizacji będzie zapewnienie mechanizmu współpracy pomiędzy rządami w zakresie regulacji i praktyk dotyczących spraw technicznych mających wpływ na żeglugę międzynarodową; oraz zachęcanie do ogólnego przyjmowania najwyższych praktycznych standardów w sprawach dotyczących bezpieczeństwa morskiego i efektywności żeglugi. Z. Brodecki zwraca uwagę, że sektor morski od początku swego istnienia był istotny w rozwoju technologii ze względu na bardzo wysokie standardy bezpieczeństwa, jakie musiały spełniać statki.<sup>8</sup> Na mocy zmian wprowadzonych do Konwencji o IMO w roku 1975 oraz 1977 kompetencje Organizacji rozszerzono o zagadnienia dotyczące ochrony środowiska morskiego, a ponadto powołano nowy organ – Komitet Ochrony Środowiska Morskiego (*Marine Environment Protection Committee – MEPC*).

Jeżeli chodzi o interpretację traktatów międzynarodowych, powszechne są dwie opinie: pierwsza zakłada, że traktat powinien być interpretowany biorąc pod uwagę intencje umawiających się stron w czasie zawierania tego traktatu. Druga opinia argumentuje, że traktatowi należy nadać takie znaczenie, jakie powinien on mieć w chwili dokonywania jego interpretacji. Konwencja Wiedeńska o prawie traktatów z 1969 r. stanowi w art. 31 ust. 3 lit. c, że w interpretacji traktatu powinno się brać pod uwagę również inne stosowne przepisy prawa międzynarodowego mające zastosowanie między stronami.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Stosowanie najlepszej dostępnej technologii przewidują także Konwencja Paryska w sprawie zapobiegania zanieczyszczeniu morza ze źródeł lądowych i Światowa Karta Przyrody, D. Bodansky, *Deconstructing the precautionary principle*: zob szerzej: D. D. Caron and H. N. Scheiber (red.), *Bringing New Law to Ocean Waters*, Koninklijke Brill N.V. P 2004, s. 381-91.

<sup>8</sup> Z. Brodecki, *Kosmos i morze – prawo w eksterytorialnej przestrzeni*, Prawo Morskie 2018, t. XXXIV, s. 129.

<sup>9</sup> M. Fitzmaurice i P. Merkouris szeroko zajmują się pojęciem ewolucji traktatów w czasie i argumentują, że interpretacja traktatu może się zmieniać w zależności od zmiany okoliczności; M. Fitzmaurice, P. Merkouris, *Treaties in Motion. The Evolution of Treaties from Formation to*

Powstaje zatem pytanie, czy Konwencję o IMO można interpretować w ten sposób, aby twierdzić, że podstawowym zadaniem Organizacji jest zachęcanie Rządów i ułatwianie przyjmowania najwyższych praktycznych standardów w zakresie bezpieczeństwa morskiego, efektywności żeglugi oraz zapobieganiu i kontroli zanieczyszczeń morza przez statki? Od czasu przyjęcia Konwencji o IMO w 1948 r. oraz jej dalszych zmian, szczególnie w latach 70. ubiegłego wieku, pod auspicjami Organizacji przyjęto około 20 innych międzynarodowych traktatów regulujących różne aspekty ochrony środowiska morskiego.

Obecnie, ochrona środowiska morskiego jest najważniejszym tematem, jakim IMO się zajmuje, a głównym celem Organizacji jest przyjmowanie najwyższych praktycznych standardów w celu ochrony środowiska przed zanieczyszczeniami pochodzącymi ze statków. Nie jest to co prawda identyczne z obowiązkiem stosowania najlepszej dostępnej techniki czy technologii, jednak te dwa pojęcia na pewno sobie nie przeczą i zmiierają do osiągnięcia tego samego celu, jakim jest bezpieczeństwo i ochrona środowiska morskiego. To, w jaki sposób państwa członkowskie IMO rozumieją i wypełniają obowiązek przyjmowania najwyższych praktycznych standardów przedstawię na wybranych przepisach Załącznika VI do Konwencji MARPOL.

### 3. NAJLEPSZE DOSTĘPNE TECHNOLOGIE I NAJWYŻSZE AMBICJE W ZAŁĄCZNIKU VI DO KONWENCJI MARPOL

Konwencja MARPOL 73/78 nie zawiera zasady stosowania najlepszej dostępnej technologii w ochronie środowiska morskiego, nie powołuje się w ogóle na żadne zasady, odwołując się jedynie do potrzeby ochrony środowiska w ogóle, a w szczególności do ochrony środowiska morskiego.

Protokół z 1997 r., który dodał Załącznik VI do MARPOL, został zawarty w czasie, gdy globalna debata na temat ochrony środowiska i zmian klimatycznych była powszechna i zaawansowana.<sup>10</sup> W 1994 r. weszła w życie Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (UNFCCC)<sup>11</sup>,

---

*Termination*, Cambridge Studies in International and Comparative Law, Cambridge University Press, 2020, s. 127. Patrz także: D. Moeckli, N.D. White, *Treaties as "Living Instruments"*, [w:] Conceptual and Contextual Perspectives on the Modern Law of Treaties, (red.) M.J. Bowman, D. Kritsiotis, Cambridge University Press, s. 136-171.

<sup>10</sup> Więcej na temat treści Załącznika VI patrz: M. Fitzmaurice, *The International Convention for the Prevention of Pollution from Ships (MARPOL)*, [w:] red. gen. D. Joseph Attard, red. tomu M. Fitzmaurice, N. A. Martínez Gutiérrez, R. Hamza, *IMLI Manual on International Maritime Law*, vol. III Marine Environmental Law and Maritime Security Law, Oxford University Press 2016, s. 55-63.

<sup>11</sup> Dz. U. z 1996 r. Nr 53, poz. 238.

a w 1997 r. został przyjęty Protokół z Kioto<sup>12</sup>. Na mocy tego Protokołu, IMO uzyskała mandat do przyjęcia standardów technicznych i operacyjnych mających na celu redukcję emisji gazów cieplarnianych ze statków.<sup>13</sup> Wcześniej jednak, w 1992 r. została przyjęta Deklaracja z Rio<sup>14</sup> i to właśnie na nią i zawartą w niej zasadę przezorności (*precautionary approach*) powołuje się Załącznik VI.<sup>15</sup>

Pomimo, że Protokół z 1997 r. nie odwołuje się do innych zasad dotyczących ochrony środowiska, które w czasie jego przyjmowania były powszechnie uznawane i stosowane (takie jak np. zasada „zanieczyszczający płaci”), to jednak zawiera on pewną furtkę umożliwiającą jego szeroką interpretację. Jest to przepis prawidła 11.6, który stanowi, że prawo międzynarodowe dotyczące ochrony, zmniejszania i kontroli zanieczyszczeń morskich ze statków, włączając w to prawo dotyczące jego wdrażania i przestrzegania, będącego w mocy w chwili zastosowania lub interpretacji Załącznika VI, ma zastosowanie, *mutatis mutandis*, do reguł i standardów przewidzianych w tym Załączniku. Zatem, mimo, że trochę ukryta w tekście, niewyodrębniona jako nadrzędna zasada to jednak Załącznik VI uznaje istnienie reguł i standardów dotyczących ochrony środowiska, które są zawarte w innych traktatach międzynarodowych.

W chwili podpisywania Protokołu z 1997 r., umawiające się Państwa brały pod uwagę traktaty zawarte pod auspicjami innych organizacji. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na Rezolucję 8 przyjętą podczas Konferencji w sprawie zanieczyszczenia powietrza (*Air Pollution Conference*), która uznaje fakt, że Załącznik VI nie reguluje emisji dwutlenku węgla ze statków, mimo, że emisje takie mają negatywny wpływ na środowisko. Odwołując się do UNFCCC, rezolucja wzywa Sekretarza Generalnego IMO do współpracy z Sekretarzem UNFCCC oraz wzywa Organizację do przeprowadzenia badań nad emisją dwutlenku węgla ze statków. Ponadto rezolucja wzywa MEPC do rozważenia strategii zmniejszenia emisji dwutlenku węgla oraz innych substancji zanieczyszczających powietrze. W następstwie przyjęcia tej rezolucji, w 2000 r. został opublikowany pierwszy raport dotyczący emisji gazów cieplarnianych, który twierdził, że żegluga morska jest źródłem 1.8% światowych emisji dwutlenku węgla.

W roku 2003, Zgromadzenie IMO uchwaliło rezolucję, w której przedstawione są polityka i priorytety dotyczące redukcji gazów cieplarnianych ze

<sup>12</sup> Dz. U. z 2005 r. Nr 203, poz.1684.

<sup>13</sup> D. Pyć, *Techniczne i operacyjne środki efektywności energetycznej dla statków morskich*, Prawo Morskie, 2019, t. XXXVII, s. 107.

<sup>14</sup> <https://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/inne/1992.html> [dostęp 25.07.2021].

<sup>15</sup> David A. Wirth, *The Rio Declaration on Environment and Development: Two Steps Forward and One Back, or Vice Versa*, Georgia Law Review 1995, vol. 29, No. 3, <https://ssrn.com/abstract=2634707> [dostęp 22.07.2021].

statków.<sup>16</sup> Rezolucja ta szeroko odwołuje się do prawa międzynarodowego dotyczącego ochrony środowiska i walki ze zmianami klimatycznymi. Przywołuje ona, między innymi, art. 212 Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza<sup>17</sup>, UNFCCC i Protokół z Kioto oraz wytyczne Międzyrządowego Panelu do spraw zmian klimatu. Rezolucja wzywa MEPC do podjęcia konkretnych działań w celu przyjęcia mechanizmów redukujących emisję gazów cieplarnianych ze statków, w tym przyjęcia wskaźnika efektywności energetycznej statków.

Załącznik VI do Konwencji MARPOL (podobnie jak Protokół z Kioto) wszedł w życie w 2005 r. Pomimo tego, producenci silników instalowanych na statkach stosowali technologię przewidzianą w paragrafie 13 Załącznika VI dotyczącym zawartości tlenków azotu już od 2000 r. W celu wykazania zgodności z nowymi standardami, administracje dobrowolnie wystawiały certyfikaty zgodności (*Statements of Compliance*), jak to zarekomendowano w wytycznych dotyczących stosowania kodeksu technicznego NOx (*Interim Guidelines for the Application of NOx Technical Code*). Potwierdzenia zgodności były wówczas wystawiane zgodnie z procedurą dotyczącą wystawiania certyfikatów.

W kwietniu 2005 r., a zatem miesiąc przed wejściem w życie Załącznika VI, grupa Państw (Finlandia, Niemcy, Włochy, Holandia, Szwecja i Wielka Brytania) zaproponowała, aby MEPC już rozpoczął prace nad poprawkami w celu zapewnienia dalszej redukcji zanieczyszczeń powietrza przez statki. Państwa te zwracały uwagę, że Rezolucja 3 przyjęta przez Konferencję w sprawie zanieczyszczenia powietrza zakładała rewizję Załącznika VI po 5 latach od dnia wejścia w życie, jednak postęp technologiczny oraz fakt, że producenci silników instalowanych na statkach spełniali standardy Załącznika VI dużo wcześniej, uzasadnia jego natychmiastowe zmiany.<sup>18</sup>

Dyskusja na temat zmian do Załącznika VI nie schodziła z agendy MEPC i tak jest do dziś. Załącznik VI był wielokrotnie zmieniany, a pierwsze poprawki zostały przyjęte już w 2008 r. na 58 sesji MEPC.<sup>19</sup> Jak wiele kontrowersji wywoływały i cały czas wywołują postanowienia tego traktatu obrazuje ilość dokumentów składanych na każde posiedzenie Komitetu. Jak wspomniano wyżej, niektóre sektory przemysłu morskiego, na przykład producenci silników, byli przygotowani i spełniali nowe standardy. Czy zatem były one naprawdę ambitne? Czy w istocie Załącznik VI odzwierciedlał istniejące technologiczne możliwości? Śledząc dyskusje dotyczące różnych aspektów redukcji emisji zanieczyszczeń powietrza ze statków widać, że jest grupa państw, które tą

---

<sup>16</sup> Rezolucja A.963(23) przyjęta 5 grudnia 2003 r. *IMO policies and practices related to the reduction of greenhouse gas emissions from ships*.

<sup>17</sup> Dz. U. z 2000 r. Nr 59, poz. 543.

<sup>18</sup> Dokument MEPC 53/4/4.

<sup>19</sup> Dokument MEPC 58/5.

dyskusję napędzają i stawiają ambitne cele, wspierane przez część sektora morskigo i proekologiczne organizacje pozarządowe. Jest też i grupa państw o odmiennych interesach, wspierana głównie przez przemysł olejowy, która stara się hamować ambitny postęp.

#### 4. DYSKUSJA O WSKAŹNIKU EFEKTYWNOŚCI ENERGETYCZNEJ STATKÓW (EEDI)

Wprowadzenie wskaźnika efektywności energetycznej jest jednym ze sposobów osiągnięcia redukcji emisji gazów cieplarnianych przez statki. Podczas 61 posiedzenia MEPC, w roku 2010, Komitet rozważał wprowadzenie zmian do Załącznika VI poprzez uregulowanie w nim EEDI oraz *Ship Energy Efficiency Plan* (SEEMP). Większość Państw Stron Załącznika uważała, że jest to prawidłowy mechanizm wprowadzenia obowiązkowego wskaźnika energetycznego. Jednakże były też głosy przeciwnie. Podczas 62 posiedzenia Komitetu państwa takie jak Chiny, Arabia Saudyjska, Afryka Południowa, Indie, Peru czy Brazylia stanowczo sprzeciwiły się nowym rozwiązaniom.<sup>20</sup>

Wprowadzenie obowiązkowego przestrzegania wskaźnika efektywności energetycznej poprzez dodanie nowego rozdziału do Załącznika VI zostało formalnie zaproponowane przez Australię, Belgię, Kanadę, Niemcy, Japonię, Norwegię, Liberię oraz Wielką Brytanię. Stosownie do art. 16 Konwencji MARPOL zostały one przedstawione 6 miesięcy przed ich rozważeniem i przyjęciem na 62 sesji Komitetu.<sup>21</sup> W chwili przyjmowania zmian, w roku 2011, 64 państwa były stronami Załącznika VI. Zgodnie ze wspomnianym artykułem 16, zaproponowane zmiany podlegały dyskusji na Komitecie, w którym uczestniczą wszystkie państwa członkowskie Organizacji, jak również organizacje rządowe i pozarządowe. Jednakże przyjmowane są one wyłącznie przez strony konwencji.

Państwa, które sprzeciwiały się wprowadzeniu zmian do Konwencji MARPOL argumentowały między innymi, że ich przyjęcie byłoby sprzeczne z treścią art. 16 oraz z praktyką Organizacji, która wymagała, by przed ostatecznym przyjęciem zmiany zostały najpierw zatwierdzone.<sup>22</sup> W istocie jest to prawda, że zazwyczaj proponowane zmiany są dyskutowane na kilku sesjach Komitetu, są one zatwierdzane i Komitet zleca Sekretarzowi Generalnemu ich rozesłanie na 6 miesięcy przed kolejną sesją, na której są one ostatecznie przyjęte. Praktyka ta jednak odbiega nieco od dosłownego brzmienia art. 16,

<sup>20</sup> Dokument MEPC 62/5/10. Wystąpienia delegacji Indii, Brazylii i Peru zawarte są w załączniku 8 do protokołu z posiedzenia Komitetu, dokument MEPC 62/24.

<sup>21</sup> Circular Letter 3128.

<sup>22</sup> Opinia Biura Prawnego IMO na temat zgodności okólnika 3128 z art. 16 Konwencji MARPOL zawarta jest w paragrafie 6.43 dokumentu MEPC 62/24.



który nie przewiduje, aby poprawki musiały być wcześniej zatwierdzone by mogły być przyjęte. W tym przypadku, poprawki należycie ogłoszono i przyjęto. Zatem argument proceduralny został obalony.<sup>23</sup>

Podnoszono również, że proponowane zmiany są sprzeczne z UNFCCC i Protokołem z Kioto, albowiem nie są spójne z zasadą wspólną, lecz zróżnicowaną odpowiedzialności, a zastosowanie do nich będzie miała zasada równego traktowania wszystkich statków. W istocie, podstawową zasadą, na której oparte są wszystkie traktaty przyjmowane pod auspicjami IMO, jest zasada równego traktowania wszystkich statków. Jest to zasada, która nie tylko stanowi o globalnym sukcesie regulacji przyjmowanych przez IMO, ale jedyna, która ma sens w przemyśle żeglugowym. Traktaty zawierane są między państwami i nakładają na nie obowiązek ich wykonania. Jednakże w większości przypadków adresatem tych traktatów są armatorzy, którzy mają zapewnić, aby ich statki spełniały wymogi konstrukcyjne i wyposażenia a załoga – wyszkolenia. Państwa mają zapewnić, że prawo krajowe będzie dostosowane do wiążących je traktatów, a podmioty, na które poszczególne obowiązki są nałożone, będą odpowiednio kontrolowane. Dzięki zasadzie równego traktowania wszystkie statki muszą spełniać te same wymogi. Wiadomo, jak łatwo w dzisiejszych czasach zmienić banderę i przerejestrować statek. Gdyby niektóre rejestry miały uprzywilejowaną pozycję i nie musiały spełniać powszechnie obowiązujących standardów, większość statków byłaby tam zarejestrowana, co oczywiście sprzeczne byłoby nie tylko z Konwencją MARPOL, ale ze wszystkimi konwencjami, w tym UNFCCC, które mają na celu ochronę środowiska.

Zasada wspólna, lecz zróżnicowanej odpowiedzialności zakłada, że państwa rozwinięte mają większą odpowiedzialność w zwalczaniu zmian klimatycznych i że interesy małych rozwijających się państw wyspiarskich (SIDS) oraz państw najmniej rozwiniętych (LDC) powinny być szczególnie chronione. Ci, którzy podnoszą argument, by konwencje IMO stosowały zasadę wspólną, lecz zróżnicowanej odpowiedzialności zdają się nie zauważać, gdzie zarejestrowane są statki. Drugim największym rejestrem na świecie jest Liberia, która należy do grupy państw LDC. Wyspy Marshalla, Bahamy oraz Singapur to z kolei państwa z grupy SIDS.<sup>24</sup> Gdyby statki podnoszące bandery tych państw nie musiały

---

<sup>23</sup> Inny argument sugerował, że wskaźnik efektywności energetycznej nie powinien być uregulowany w Załączniku VI, lecz w oddzielnym instrumencie prawnym, co oczywiście znacznie opóźniłoby jego wprowadzenie. Opinię prawną potwierdzającą prawidłowość wprowadzenia do Załącznika VI przepisów o EEDI w drodze milczącej zgody wydało Biuro Prawne IMO, która przedstawiona jest w paragrafie 4.33 dokumentu MEPC 60/22.

<sup>24</sup> Pomimo, że konwencje IMO oparte są na zasadzie równego traktowania wszystkich statków, nie oznacza to, że państwa rozwijające się pozbawione są pomocy przy zastosowaniu innych mechanizmów niż zasada wspólna, lecz zróżnicowanej odpowiedzialności. Unia Europejska i jej państwa członkowskie co roku przeznaczają miliardy euro na pomoc państwom rozwijającym się w podejmowaniu działań zmierzających do walki ze zmianami klimatycznymi.

spełniać tych samych norm ochrony środowiska, które muszą spełniać statki podnoszące bandery państw rozwiniętych, działałoby to na ich szkodę, gdyż właśnie państwa z grupy SIDS oraz LDC są najbardziej narażone na zmiany klimatyczne. Byłoby to również sprzeczne z postanowieniami UNFCCC, Protokołu z Kioto i Porozumienia Paryskiego.<sup>25</sup>

Kolejnym argumentem przeciwników wprowadzenia obowiązkowego stosowania wskaźnika efektywności energetycznej był fakt, że tylko grupa państw, tych które były stronami Załącznika VI decyduje o tym, co będzie stanowiło światowy standard. Jak wspomniałam wyżej, w chwili przyjmowania zmian, 64 państwa były stronami Załącznika VI. Z uwagi na stanowczy sprzeciw wielu państw, doszło do głosowania nad zmianami do konwencji, które w IMO, jako organizacji opartej na konsensusie, zdarza się niezwykle rzadko. Tyle, że państwa, które sprzeciwiały się wprowadzeniu zmian, nie były stronami Załącznika, a zatem nie miały prawa głosu. Spośród 64 państw stron, obecnych było 59. 49 państw głosowało za, 5 przeciw, 2 państwa wstrzymały się od głosu a 3 nie oddały głosu.

Państwa sprzeciwiające się wprowadzeniu EEDI nie złożyły broni i podniosły tę kwestię na 27 sesji Zgromadzenia IMO, w listopadzie 2011 r., powtarzając wszystkie argumenty przytoczone podczas obrad Komitetu MEPC.<sup>26</sup> Biuro Prawne IMO wyjaśniło wówczas, że poprawki do Załącznika VI zostały przyjęte przez strony tej konwencji, i że Zgromadzenie nie jest kompetentne do zmiany decyzji stron traktatu. Z opinią tą nie zgodziły się Indie, Brazylia i Chiny stojąc na stanowisku, że Zgromadzenie jako najwyższy organ Organizacji ma mandat to tego, aby wydać instrukcje komitetowi w zakresie podejmowanych decyzji. Delegacje te zignorowały fakt, że komitet jest jedynie forum, na którym się dyskutuje projekty zmian do traktatów, które są ostatecznie przyjmowane tylko przez ich strony.<sup>27</sup>

---

Więcej na ten temat w Sprawozdaniu Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Społeczno-Ekonomicznego i Komitetu Regionów, Początek drogi do osiągnięcia neutralności klimatycznej w Europie do 2050 r., Sprawozdanie z postępów działań UE na rzecz klimatu za 2020 r. Bruksela, 30.11.2020, COM(2020)777 final, s. 31.

<sup>25</sup> Stanowiska państw podnoszących argumenty przeciw wprowadzeniu EEDI zawarte są w załączniku 17 do raportu 62 sesji MEPC, dokument MEPC 62/24/Add.1.

<sup>26</sup> Stanowiska państw na temat wprowadzenia EEDI do Załącznika VI wyrażone podczas 27 sesji Zgromadzenia ujęte są w dokumencie A27/SR.7, s. 7-12.

<sup>27</sup> Więcej na temat procesu podejmowania decyzji w ramach organizacji międzynarodowych: H.G. Schermers, N.M. Blokker, *International Institutional Law*, Martinus Nijhoff Publishers, 2003, s. 491- 598. Proces przyjmowania poprawek do Konwencji MARPOL opisała D. Lost-Siemiąńska, *The International Maritime Organization, Conceptual and Contextual Perspectives on the Modern Law of Treaties*, (red.) M.J. Bowman, D. Kritsiotis, Cambridge University Press 2018, s. 919-924.

## 5. WSTĘPNA STRATEGIA IMO W SPRAWIE REDUKCJI EMISJI GAZÓW CIEPLARNIANYCH

Dyskusje te miały miejsce 10 lat temu, i dziś, podczas obrad nad wskaźnikiem efektywności energetycznej statków, jako jednym z głównych instrumentów krótkoterminowych Wstępnej strategii IMO w sprawie redukcji emisji gazów cieplarnianych, te same państwa podnoszą podobne argumenty.<sup>28</sup> W chwili przyjmowania strategii, grupa państw, w tym Komisja Europejska, stały na stanowisku, że wymogi dotyczące EEDI mają pobudzać innowacje i mają być na tyle ambitne, aby osiągnąć rzeczywistą poprawę efektywności energetycznej. IACS zwracał uwagę, że innowacyjne technologie nie są wykorzystywane do uzyskania efektywności energetycznej statków i że należałoby poddać ponownej analizie definicję „innowacyjnej technologii”. *Clean Shipping Coalition* argumentowała, że w istocie nowe technologie nie są wykorzystywane w takim stopniu w jakim powinny, natomiast Chiny i Brazylia zajęły stanowisko przeciwne i twierdziły, że statki nie są gotowe na sprostanie nowym wymagom.<sup>29</sup>

Wstępna strategia odwołuje się do UNFCCC i do Protokołu z Kioto oraz powtarza zasadę przezroczności. Potwierdza, że zastosowanie ma także zasada równego traktowania i że wszystkie statki muszą spełniać obowiązkowe standardy, aby strategia była efektywna. W strategii wymieniona jest też zasada wspólnej, lecz zróżnicowanej odpowiedzialności, choć nie jest jasne, jak ta zasada będzie stosowana. Niestety, w strategii nie ma zapisu o obowiązku stosowania najlepszej dostępnej technologii w celu redukcji emisji gazów cieplarnianych.

Cele Wstępnej strategii określone są ambicjami i obejmują zmniejszenie emisji o co najmniej 50% do 2050 r. w porównaniu z poziomem z 2008 r. Strategia zostanie zaktualizowana w 2023 r., biorąc pod uwagę praktyczne doświadczenia z pierwszej fazy. Strategia identyfikuje potencjalne instrumenty krótkoterminowe na lata 2018-2023, średnioterminowe na lata 2023-2030, oraz długoterminowe, poza rok 2030. Do głównych instrumentów mających zapewnić osiągnięcie celów strategii należy dalsza poprawa efektywności energetycznej statków, ograniczanie ich prędkości, redukcja emisji metanu i lotnych związków organicznych, opracowanie krajowych planów zmniejszania emisji gazów cieplarnianych z żeglugi, wspieranie rozwoju portów pod kątem lepszej dostępności paliw alternatywnych i niskowęglowych, oraz wprowadzenie innowacyjnych mechanizmów redukcji emisji obejmujących środki rynkowe.

<sup>28</sup> Wstępna strategia IMO w sprawie redukcji emisji gazów cieplarnianych (*Initial IMO Strategy on Reduction of GHG Emissions from Ships*), rezolucja MEPC.304(72), przyjęta 13 kwietnia 2018 r.

<sup>29</sup> Dokument MEPC 72/INF.12.

Strategia jest jedynie polityczną deklaracją i za nią muszą zostać przyjęte konkretne zmiany do Konwencji MARPOL, które będą stanowiły obowiązki prawno-traktatowe. Prace nad przyjmowaniem kolejnych konkretnych rozwiązań cały czas się toczą i są dyskutowane na sesjach Komitetu i na spotkaniach międzysesyjnej grupy roboczej do spraw redukcji emisji gazów cieplarnianych ze statków. Podczas ostatniej, 75 sesji Komitetu MEPC, przyjęto zmiany do Załącznika VI, które wprowadzają procedury weryfikacji zawartości siarki w paliwach oraz nowe wskaźniki EEDI. Zmiany te wejdą w życie 1 kwietnia 2022 r. Stosownie do założeń strategii, planowane jest też wprowadzenie zmian do Załącznika VI mających zapewnić stopniową dekarbonizację żeglugi międzynarodowej. Wszystkie te kroki są z pewnością niezbędne, ale czy są wystarczające? Jak wskazano w Czwartym badaniu IMO dotyczącym redukcji gazów cieplarnianych, emisje pochodzące ze statków wzrosły w latach 2012-2018 o 9.3%, udział emisji ze statków w emisjach globalnych wzrósł w tym czasie z 2.76% do 2.89%.<sup>30</sup> Przy takim tempie wzrostu emisji i przy wzroście liczby statków operujących globalnie, nie uda się osiągnąć ani ambicji Wstępnej strategii, ani założeń Porozumienia Paryskiego. Problem polega na tym, że ocena wpływu działania środków krótkoterminowych na gospodarki różnych państw wykazuje, że te państwa, które są najbardziej narażone na zmiany klimatyczne, także najbardziej negatywnie odczuwają skutki ekonomiczne wprowadzania rozwiązań prośrodowiskowych, jak na przykład wzrost cen transportu.<sup>31</sup> I tak źle, i tak niedobrze. Jednak państwa, które należą do grupy najbardziej narażonej na negatywne ekonomiczne skutki przyjęcia instrumentów krótko terminowych nadal postulują, by je przyjmować, i aby nie podejmować pochopnych decyzji w sprawie wyjątków i wyłączeń.<sup>32</sup>

Zanieczyszczenie powietrza i efektywność energetyczna to stały temat w porządku obrad Komitetu MEPC. Analiza licznych dokumentów przedkładanych na posiedzenia po przyjęciu Wstępnej strategii IMO, w szczególności raportów grup roboczych i korespondencyjnych wskazują, że grupa państw i organizacji pozarządowych popiera wprowadzanie wysokich standardów mających zapewnić efektywność energetyczną i zmniejszyć emisje zanieczyszczeń, jednakże spotyka się to z silnym sprzeciwem oponentów.<sup>33</sup> W dokumencie MEPC 74/INF.11 Komisja Europejska zwraca uwagę, że standardy redukcji EEDI w pierwszych fazach zostały osiągnięte bez użycia nowych technologii. Zatem wywnioskować można, że gdyby nowe, najlepsze technologie zostały użyte

<sup>30</sup> Dokument MEPC 75/7/15.

<sup>31</sup> Wszelchnonrona ocena wpływu instrumentów krótkoterminowych zawarta jest w dokumencie MEPC 76/INF.68/Add.1, a jej streszczenie przedstawione jest w dokumencie MEPC 76/7/13.

<sup>32</sup> Dokument 76/7/62 przedłożony przez Wyspy Salomona.

<sup>33</sup> Dokumenty MEPC 73/5/2, MEPC 73/INF. 11, MEPC 74/INF.11 (stanowisko Komisji Europejskiej s. 12).

i wprowadzone jako obowiązkowe standardy, można by o wiele skuteczniej zmniejszyć emisję zanieczyszczeń ze statków. Niestety, dyskusja o tym, jakie technologie byłyby najlepsze dla poprawy jakości środowiska bardzo często zdominowana jest przez politykę. Podczas nadchodzącej 76 sesji MEPC rozważana będzie propozycja przyjęcia planu działania w sprawie instrumentów średnio i długo terminowych. Aby w 2023 r. Wstępna strategia mogła zostać zweryfikowana, konkretny plan musi być przyjęty już teraz. Mijmy nadzieję, że rządy reprezentowane na forum IMO będą na tyle ambitne, aby przyjąć plan akcji zapewniający wypełnienie zobowiązań ze Wstępnej strategii i z Porozumienia Paryskiego.

O tym, jak ważna jest technologia w pracach IMO świadczy fakt, że nowe technologie na rzecz zielonej żeglugi będą tematem przewodnim Organizacji na rok 2022. Sekretarz Generalny złożył propozycję do Rady IMO, aby przyszłoroczny Światowy Dzień Morza obchodzony był pod hasłem „*New technologies for greener shipping*”. Temat ten związany jest z misją Organizacji „bezpieczna żegluga po czystych oceanach” oraz 13 i 14 celem zrównoważonego rozwoju. Można zatem się spodziewać, że w kolejnych latach wdrażanie nowych technologii w celu ochrony środowiska stanie się priorytetem Organizacji.

## WNIOSKI

W tych krótkich refleksjach na temat obowiązku stosowania najlepszych dostępnych technik i technologii w ochronie środowiska starałam się wykazać, że niezależnie od tego, że obowiązek ten nie jest wyraźnie nałożony w konwencjach przyjętych pod auspicjami IMO, to jednak Organizacja nie działa w próżni. Sama Konwencja o IMO przewiduje przyjmowanie najwyższych praktycznych standardów w zakresie bezpieczeństwa morskiego i ochrony środowiska. Konwencje i inne instrumenty dotyczące ochrony środowiska przyjmowane na forum IMO odwołują się do Ramowej konwencji w sprawie zmian klimatu, do Deklaracji z Rio czy Porozumienia Paryskiego. Są przykłady takich traktatów, jak na przykład Konwencja o wodach balastowych<sup>34</sup>, która wyprzedziła i napędziła rozwój technologiczny. Konwencja ta mogła wejść w życie dopiero wówczas, gdy na rynku było dostępne wyposażenie przewidziane jej postanowieniami. Pozostaje wierzyć, że i tym razem, przy przyjmowaniu instrumentów zmierzających do redukcji zanieczyszczeń powietrza ze statków, stanie się podobnie.

---

<sup>34</sup> Międzynarodowa konwencja o kontroli i postępowaniu ze statkowymi wodami balastowymi i osadami, sporządzona w Londynie 13 lutego 2004 r., Dz. U. z 2020 r. poz. 1800.

## OBLIGATION TO USE THE BEST AVAILABLE TECHNOLOGY IN THE PROTECTION OF THE MARINE ENVIRONMENT

**Keywords:** best available technology, best practicable standards, protection of the environment, energy efficiency design index, reduction of greenhouse gases emissions

### Abstract

Obligation to use the best available technology (BAT) in the protection of the environment is envisaged in many international treaties. It is not only legal, but also moral obligation. Treaties concluded under the auspices of the International Maritime Organization (IMO) that aim at the protection of the environment and the prevention of pollution from ships, enshrine the precautionary principle which encompasses the obligation to use the best available technology. Many IMO treaties consider technological development, some of them even drive it, however, not all standards are based on the best and the newest solutions. The discussion at the IMO's Marine Environment Protection Committee regarding the energy efficiency design index demonstrates the impact of political and economic interests on the text of adopted standards. The Initial IMO strategy on the reduction of greenhouse gas emissions from ships identifies levels of ambitions consistent with the Paris Agreement. In the shipping industry this will be achieved, if the adopted standards were based on the best available technology.

### BIBLIOGRAFIA

- Bodansky D., *Deconstructing the precautionary principle*, D. D. Caron and H. N. Scheiber (red.), *Bringing New Law to Ocean Waters*, Koninklijke Brill 2004, s. 381-91
- Brodecki Z., *Kosmos i morze – prawo w eksterytorialnej przestrzeni*, *Prawo Morskie*, 2018, t. XXXIV, s. 129
- Fitzmaurice M., Merkouris P., *Treaties in Motion. The Evolution of Treaties from Formation to Termination*, Cambridge studies in international and comparative law, Cambridge University Press, 2020, s. 127
- Fitzmaurice M., *The International Convention for the Prevention of Pollution from Ships (MARPOL)*, [w:] red. gen. D. Joseph Attard, red. tomu M. Fitzmaurice, N. A. Martínez Gutiérrez, R. Hamza, *IMLI Manual on International Maritime Law*, vol. III Marine Environmental Law and Maritime Security Law, Oxford University Press 2016, s. 55-63
- Konwencja o ochronie środowiska morskiego obszaru Północno-Wschodniego Atlantyku, Dz. Urz. UE L 104, 03/04/1998, s. 0002-0021

- Lost-Siemińska D., *The International Maritime Organization, Conceptual and Contextual Perspectives on the Modern Law of Treaties*, (red.) M.J. Bowman, D. Kritsiotis, Cambridge University Press, s. 919-924
- Międzynarodowa konwencja o kontroli i postępowaniu ze statkowymi wodami balastowymi i osadami, sporządzona w Londynie 13 lutego 2004 r., Dz. U. z 2020 r. poz. 1800
- Międzynarodowa Konwencja o zapobieganiu zanieczyszczeniu morza przez statki – MARPOL 73/78 (*International Convention for the Prevention of Pollution from Ships*) wraz załącznikami I–V oraz Protokół z 1978 r. dotyczący tej konwencji, wraz z załącznikiem I, sporządzony w Londynie 17.2.1978 r. (Dz.U. z 1987 r. Nr 17, poz. 101) oraz Protokół z 1997 r. uzupełniający Międzynarodową Konwencję o zapobieganiu zanieczyszczeniu morza przez statki, 1973, zmodyfikowaną przynależnym do niej protokołem z 1978 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 202, poz. 1679) (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 761, 773)
- Moeckli D., White N.D., *Treaties as “Living Instruments”*, [w:] *Conceptual and Contextual Perspectives on the Modern Law of Treaties*, (red.) M.J. Bowman, D. Kritsiotis, Cambridge University Press, s. 136-171
- Opinia Biura Prawnego IMO na temat zgodności cyrkularza 3128 z artykułem 16 Konwencji MARPOL zawarta jest w paragrafie 6.43 dokumentu MEPC 62/24
- Pyć D., *Techniczne i operacyjne środki efektywności energetycznej dla statków morskich*, Prawo Morskie, 2019, t. XXXVII, s. 107
- Report on OECD project on best available techniques for preventing and controlling industrial chemical pollution*; <https://www.oecd.org/chemicalsafety/risk-management/policies-on-best-available-techniques-or-similar-concepts-around-the-world.pdf> Rezolucja
- Rezolucja A.963(23) przyjęta 5 grudnia 2003 r. IMO policies and practices related to the reduction of greenhouse gas emissions from ships
- Sprawozdaniu Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Społeczno-Ekonomicznego i Komitetu Regionów, Początek drogi do osiągnięcia neutralności klimatycznej w Europie do 2050 r., Sprawozdanie z postępów działań UE na rzecz klimatu za 2020 r. Bruksela, 30.11.2020, COM (2020) 777 final, s. 31
- Schermers H.G., Blokker N.M., *International Institutional Law*, Martinus Nijhoff Publishers, 2003, s. 491- 598
- Wang R., *The precautionary principle in maritime affairs*, WMU J Marit Affairs (2011) 10:143–165, s. 147
- Wirth, David A., *The Rio Declaration on Environment and Development: Two Steps Forward and One Back, or Vice Versa*, Georgia Law Review, vol. 29, No. 3, 1995, <https://ssrn.com/abstract=2634707>
- Wstępna strategia IMO w sprawie redukcji emisji gazów cieplarnianych (*Initial IMO Strategy on Reduction of GHG Emissions from Ships*), rezolucja MEPC.304(72), przyjęta 13 kwietnia 2018 r.
- Wszechstronna ocena wpływu instrumentów krótkoterminowych zawarta jest w dokumencie MEPC 76/INF.68/Add.1, a jej streszczenie przedstawione jest w dokumencie MEPC 76/7/13