ISSN 0209-2069

ZESZYTY NAUKOWE NR 56
WYŻSZEJ SZKOŁY MORSKIEJ
Szczecin 1998

INSTYTUT EKSPLOATACJI PORTÓW I FLOTY

Leszek Plewiński

# Międzynarodowa Organizacja Morska gwarantem bezpieczeństwa na morzu

*Międzynarodowa Organizacja Morska (IMO) jest agendą ONZ, do której podstawowych zadań należy poprawa bezpieczeństwa na morzu oraz zapobieganie zanieczyszczaniu środowiska morskiego. W ciągu swojej pięćdziesięcioletniej działalności IMO doprowadziła do przyjęcia i wdrożenia wielu aktów prawa międzynarodowego. Dzięki aktywnej współpracy technicznej państwa członkowskie tworzą standardy, umożliwiające jednolite wdrażanie uchwalonych uregulowań na całym świecie. Artykuł wykazuje, że mimo wielorakich trudności (brak sankcji w stosunku do nieuczciwych armatorów i substandardowych statków, poważne kłopoty finansowe IMO, itp.) coraz bliższa staje się realizacja fundamentalnego celu organizacji, który wyrażany jest najczęściej w postaci hasła: „Bezpieczniejsza żegluga i bardziej czyste oceany".*

## International Maritime Organisation as a Safety Warrant at Sea

*The International Maritime Organisation (IMO) is a branch of the United Nations Organisation, one of whose main tasks is to improve safety at sea and prevent pollution of the sea environment. In the course of its fifty years of activity it brought about the acceptance and instituting of numerous acts of international law. Due to active technical cooperation among its member states it is possible to create uniform standards of regulations accepted throughout the world. The article shows that in spite of manifold difficulties (like lack of legal sanctions against dishonest shipowners and ships below standards, serious financial difficulties of the IMO and the like), the time is approaching for the fulfilment of the organisation's fundamental motto: „Safer sailing and cleaner oceans".*

Żegluga zawsze była uważana za bardzo niebezpieczną sferę działalności człowieka, głównie ze względu na groźny żywioł morski i nieprzewidywalne warunki pogodowe. W tej sytuacji trudno się dziwić, że już w lutym 1948 roku międzynarodowa konferencja, obradująca pod patronatem ONZ, podjęła wniosek o powołaniu, w miejsce Tymczasowej Komisji ds. Transportu i Komunikacji ONZ, nowej, wyspecjalizowanej agendy do spraw problematyki morskiej. Po dwóch tygodniach obrad przyjęto Konwencję w sprawie utworzenia Międzyrządowej Morskiej Organizacji Doradczej (*Inter-Governmental Maritime Consultative Organization* – IMCO)[1]. Trzeba obiektywnie stwierdzić, że wiele państw morskich miało wówczas poważne wątpliwości czy akceptować wspomnianą konwencję. Najwięcej kontrowersji budził jej artykuł I, który określając cele nowej organizacji szermował hasłem o świecie bez dyskryminacji oraz zapowiadał walkę z „nieuczciwymi, ograniczającymi praktykami" (*unfair restrictive practices*). Obawiano się wtedy zahamowania dalszego, nieskrępowanego rozwoju firm żeglugowych. W tej sytuacji dopiero po dziesięciu latach, tj. 17 marca 1958 roku, gdy Japonia przyjęła konwencję, wymogi formalne do jej wdrożenia zostały spełnione. Jednak stronami tej ważnej umowy międzynarodowej nie były wtedy tak znaczące państwa morskie, jak Grecja, Indie, Norwegia i Szwecja – w Polsce konwencja w sprawie utworzenia IMCO weszła w życie 16 marca 1961 r. Obecnie posiadamy stałego przedstawiciela w Londynie i ośrodek do spraw IMO przy Polskim Rejestrze Statków. Kolejne lata przysparzały organizacji nowych członków – na dzień 15 marca 1995 roku liczyła ona 151 państw, a dwa terytoria (Hongkong i Makao) miały status członka stowarzyszonego. Międzynarodowa Organizacja Morska zajmuje się poprawą bezpieczeństwa na morzu oraz zapobieganiem zanieczyszczaniu środowiska naturalnego przez statki. Strategiczne cele IMO są osiągane dzięki szerokiej wymianie informacji, która odbywa się w komitetach, podkomitetach i innych agendach organizacji oraz w drodze przyjmowania konwencji, innych uregulowań międzynarodowych i zaleceń, a także przez świadczenie państwom członkowskim różnorakich usług informacyjnych i doradczych.

## Światowe standardy bezpieczeństwa żeglugi

Jeszcze w latach pięćdziesiątych większość państw kierowała się własnymi uregulowaniami prawnymi w sprawach żeglugi, przyjęte umowy międzynarodowe z tego zakresu były nieliczne, a stopień ich wdrożenia znikomy. Dzięki aktywnej postawie IMO kolejne lata zaowocowały ustanowieniem wielu aktów prawa międzynarodowego o kluczowym znaczeniu dla bezpieczeństwa na mo-

[1]Od dnia 22 maja 1982 roku została ona przekształcona w Międzynarodową Organizację Morską (*International Maritime Organization* – IMO).

rzu. Chyba najbardziej płodnym okresem dla organizacji były lata siedemdziesiąte, gdy ustanowiono gros konwencji o fundamentalnym znaczeniu dla ochrony życia na morzu. Większość tych uregulowań znalazło również powszechne poparcie w społeczności ludzi morza. Potwierdzeniem tych tez mogą być następujące konwencje: Międzynarodowa konwencja o bezpieczeństwie życia na morzu, 1974 (SOLAS 1974) – przyjęta do tej pory przez 136 państw, reprezentujących 98,27 procent tonażu światowego; Międzynarodowa konwencja o wymaganiach w zakresie wyszkolenia marynarzy, wydawania im świadectw oraz pełnienia wacht, 1978 (STCW 1978) – 130 państw, 97,55 procent tonażu; Konwencja w sprawie międzynarodowych przepisów o zapobieganiu zderzeniom na morzu, 1972 (COLREG 1972) – przyjęta przez 130 państw (96,20% tonażu na świecie) i Międzynarodowa konwencja o zapobieganiu zanieczyszczaniu morza przez statki, 1973 z Protokołem 1978 (MARPOL 73/78), którą przyjęły 102 państwa, reprezentujące 93,48 procent światowego tonażu. Nie mniejsze znaczenie miały również konwencje uchwalone w drugiej połowie lat sześćdziesiątych – warto tu przywołać Międzynarodową konwencję o liniach ładunkowych, 1966 (LL 1966), do której przystąpiło 140 państw, reprezentujących 98,19 procent tonażu światowego i Międzynarodową konwencję o pomierzaniu pojemności statków, 1969 (TONNAGE 1969), którą zaakceptowało 118 państw, dysponujących 97,51 procentami tonażu na świecie. Szereg ważnych dla bezpieczeństwa i ochrony środowiska morskiego problemów uregulowano kodeksami, kodami, protokołami i rezolucjami, co w istotny sposób skróciło procedurę wdrożeniową. Ze względu na ograniczone ramy artykułu przywołamy tylko dwa uregulowania z tego zakresu. Jednym z najważniejszych i najstarszych w grupie kodów jest Międzynarodowy morski kod towarów niebezpiecznych (IMDG Code), przyjęty przez IMO w 1965 roku. Z kolei do najnowszych uregulowań należy Międzynarodowy kodeks zarządzania bezpieczną eksploatacją statków i zapobieganiem zanieczyszczaniu (ISM Code), który wchodzi w życie, w stosunku do statków pasażerskich, zbiornikowców, chemikaliowców, gazowców i masowców, od 1 lipca 1998 roku.[2] Wreszcie nie sposób tu pominąć historycznego porozumienia w sprawie bezpieczeństwa statków rybackich, tj. Międzynarodowej konwencji o bezpieczeństwie statków rybackich, Torremolinos, 1977 (SFV 1977) wraz z Torremolińskim Protokołem z 1993 roku, który zawiera istotne poprawki do tej konwencji.

Trzeba mieć świadomość, że Międzynarodowa Organizacja Morska, jako depozytariusz konwencji i innych uregulowań o istotnym znaczeniu dla bezpieczeństwa na morzu i ochrony środowiska morskiego, dba również o wdrażanie

[2]ISM Code obowiązuje, w stosunku do statków pasażerskich ro-ro, na wodach Unii Europejskiej, od 1 lipca 1996 roku.

tych aktów i ich permanentną nowelizację. Organizacja nie dysponuje jednak sankcjami w stosunku do nieuczciwych armatorów i substandardowych statków. W tej sytuacji utworzono w strukturach IMO Podkomitet ds. wdrażania konwencji (*Sub-Committee on Flag State Implementation* – FSI), który formalnie rozpoczął pracę w kwietniu 1993 roku, a jego zadaniem jest między innymi tworzenie ogólnych wytycznych dla „państw flagi" i „państw portu" w kwestii przestrzegania obowiązujących uregulowań międzynarodowych dotyczących bezpieczeństwa na morzu i ochrony środowiska. Wspomniany podkomitet ma również współpracować z organami kontroli państwa portu (*Port State Control* – PSC) – chodzi m.in. o wykorzystanie przez IMO statystyk wypadków morskich i raportów z naruszeń wymagań konwencji przez statki. Z drugiej strony dynamiczny rozwój żeglugi i rosnące zagrożenie bezpieczeństwa na morzach i oceanach świata stwarzają potrzebę ciągłej aktualizacji istniejących uregulowań międzynarodowych. W trakcie tych prac okazało się, że obowiązująca procedura, związana z wdrażaniem poprawek i uzupełnień do konwencji, jest niezwykle skomplikowana i czasochłonna, co skutecznie blokuje bieżącą nowelizację tych aktów prawa międzynarodowego. Dopiero zastosowanie nowego rozwiązania w postaci tzw. „milczącej akceptacji"[3] (*tacit acceptance*) uzdrowiło sytuację. Do tej pory najdalej idące zmiany dotyczyły konwencji: SOLAS 1974 i STCW 1978.

## Przeciwdziałanie zanieczyszczaniu środowiska

W momencie powoływania IMO zanieczyszczanie środowiska przez statki było traktowane jako problem lokalny i nie wymagało uregulowań międzynarodowych. Jednak dynamiczny wzrost tonażu w eksploatacji, który w przypadku zbiornikowców osiągnął gigantyczne rozmiary[4], generował poważne zagrożenia dla środowiska morskiego. Istotnym osiągnięciem IMO było przyjęcie, w 1973 roku, wspomnianej już Konwencji MARPOL, która, w związku z tragicznymi w skutkach katastrofami zbiornikowców, została gruntownie znowelizowana w roku 1978. Praktycznie od tej pory mamy do czynienia z nowym podejściem

[3] Ta milcząca zgoda na zmiany w istniejących przepisach polega, najkrócej rzecz ujmując, na braku sprzeciwu państw – Stron konwencji wobec ogłoszonych poprawek do dnia ich planowanego wejścia w życie. Nowelizacja nie może mieć miejsca, gdy wspomniany sprzeciw zgłosi trzecia część tych państw, dysponujących połową tonażu światowego.

[4] Wystarczy przypomnieć, że w latach 1959-1979 nośność światowej floty zbiornikowców wzrosła dziesięciokrotnie. Podobne tempo notowano w kwestii wzrostu wielkości jednostki – pod koniec lat 50. średnia nośność zbiornikowca nie przekraczała 30 000 ton, podczas gdy w drugiej połowie lat 70. pojawiły się już giganty o nośności ponad 500 000 ton.

do budowy i eksploatacji statków przewożących ropę naftową i produkty jej przetwórstwa. Wystarczy przypomnieć o tak istotnych dla ochrony środowiska morskiego ustaleniach Konwencji MARPOL 73/78, jak specjalne zbiorniki na popłuczyny i systemy gazu obojętnego (*inert gas systems*). Dalsze zmiany w łonie tego ważnego aktu prawa międzynarodowego szły również w kierunku ustalenia bezpiecznych warunków przewozu płynnych chemikaliów luzem (przyjęte w końcu 1985 r.). Ostatnie uzupełnienie, które zostało dołączone do konwencji jako załącznik, traktuje o niezwykle aktualnym problemie w postaci warunków zwalczania zanieczyszczania atmosfery przez statki.

Co prawda Międzynarodowa Organizacja Morska nie jest odpowiedzialna za zapobieganie zanieczyszczaniu środowiska morskiego z lądu, to jednak jest ona depozytariuszem Konwencji o zapobieganiu zanieczyszczaniu mórz przez zatapianie odpadów i innych substancji, 1972, zwanej „Konwencją Londyńską" (LC 1972). Ta umowa międzynarodowa obejmuje także problematykę spalania śmieci na morzu. Wieloletni wysiłek IMO, mający na celu niedopuszczenie do uczynienia z mórz i oceanów „światowego śmietnika", zaowocował przyjęciem, w 1996 roku, poprawek do wspomnianej konwencji – całkowicie zabraniających m.in. spalania odpadów na morzu.

Katastrofa zbiornikowca „EXXON VALDEZ", która miała miejsce w 1989 roku u brzegów Alaski, doprowadziła najpierw do drastycznych zmian w prawodawstwie Stanów Zjednoczonych, dotyczących budowy zbiornikowców. Jednak dalszymi jej konsekwencjami było wprowadzenie, w 1992 roku, kolejnych zmian w Konwencji MARPOL 73/78. Nałożyły one obowiązek budowy zbiornikowców o podwójnych kadłubach, nie wykluczając stosowania zatwierdzonej alternatywy. Przyjęto również do realizacji specjalny program dla jednostek będących w eksploatacji.

Prowadząc rozważania na temat ochrony środowiska morskiego trudno pominąć problemy ratownictwa. Właśnie potrzeba modyfikacji uregulowań dotyczących wynagrodzenia za ratownictwo morskie, które nie przewidywały nawet zwrotu kosztów ratownikom za zapobieganie lub minimalizowanie negatywnego skutku awarii dla środowiska, sprawiła, że w kwietniu 1989 roku przyjęto, pod patronatem IMO, Międzynarodową konwencję o ratownictwie, 1989 (SALVAGE 1989). Zastąpiła ona obowiązującą wcześniej Konwencję o ujednoliceniu niektórych przepisów dotyczących niesienia pomocy i ratownictwa morskiego z 1910 roku. Nowa konwencja weszła w życie 14 lipca 1996 roku – przewiduje ona specjalne wynagrodzenie dla ratowników nawet wtedy, gdy nie wykazali się materialnym rezultatem w postaci uratowania jednostki lub jej

ładunku, ale ich akcja zapobiegła lub zminimalizowała negatywne skutki awarii w zakresie skażenia środowiska morskiego[5].

Wreszcie warto zwrócić uwagę na najnowszą konwencję Międzynarodowej Organizacji Morskiej z zakresu ochrony środowiska, która obowiązuje od 13 maja 1995 roku, Międzynarodową konwencję o współpracy i gotowości do zwalczania zanieczyszczeń olejowych, 1990 (OPRC 1990). Głównym zadaniem tej konwencji jest wdrożenie światowego systemu reakcji na katastrofalne rozlewy olejowe. Jeszcze przed wejściem tej konwencji w życie była ona nieformalną podstawą dla IMO do podjęcia niezbędnych działań w Zatoce Perskiej w celu ograniczenia skutków skażenia środowiska w związku z konfliktem zbrojnym w tym rejonie. Utworzono wtedy specjalny „Fundusz Katastrofy" i „Centrum Koordynacyjne Rozlewów Olejowych", które spełniły znaczącą rolę w zapobieganiu degradacji środowiska, głównie na akwenie przyległym do brzegów Arabii Saudyjskiej.

Ostatnio staraniem organizacji przyjęto kolejną, ważną dla bezpieczeństwa żeglugi i ochrony środowiska morskiego, konwencję. Chodzi o Międzynarodową konwencję o odpowiedzialności i odszkodowaniach za szkody związane z przewozem morskim substancji niebezpiecznych i szkodliwych, 1996 (HNS 1996). Jest ona w trakcie procedury ratyfikacyjnej.

Nie sposób tu nawet wymienić wszystkich aktów prawa międzynarodowego, podjętych pod auspicjami Międzynarodowej Organizacji Morskiej, o kluczowym znaczeniu dla bezpieczeństwa życia na morzu i ochrony środowiska. Zasługi tej organizacji dla wszystkich stron biorących udział w szeroko pojętej działalności ludzkiej na morzu są ogromne. Warto chociaż wspomnieć o wielorakich trudnościach, na jakie natrafia IMO w trakcie realizacji swoich zadań, jak również o zastrzeżeniach zgłaszanych pod adresem tej instytucji.

Dosyć powszechna jest świadomość, że wiele wymogów dawno przyjętych konwencji IMO nie doczekało się wdrożenia w znacznej liczbie państw, w innych zaś wchodziły w życie ze znacznym opóźnieniem. Z kolei obowiązujące procedury utrudniały szybką reakcję organizacji na pojawiające się potrzeby w zakresie nowych uregulowań – trafiały się nawet pięcioletnie okresy potrzebne do uzgodnienia tekstu przyjmowanych konwencji i ich przyjęcia. Podobnych, a nawet dłuższych przedziałów czasowych wymagało postępowanie ratyfikacyjne. W tej sytuacji trudno się dziwić opiniom, które wskazywały na potrzebę nowelizacji niektórych ustaleń już w momencie ich wdrażania. Wreszcie po-

[5] Łatwo można sobie wyobrazić sytuację odholowania przez ratowników uszkodzonego zbiornikowca w bezpieczne miejsce, którego nie udało się jednak uratować – w czasie obowiązywania Konwencji z 1910 roku ratownicy nie mogli otrzymać ani centa – Konwencja SALVAGE 1989 zapewnia im zwrot kosztów, powiększony o dodatek od 30 do 100 procent.

ważnym zarzutem w stosunku do Międzynarodowej Organizacji Morskiej była mała skuteczność jej działań i podejmowanych inicjatyw, co wynika, obiektywnie rzecz biorąc, z braku wystarczających sankcji. Podobnie znaczne kontrowersje budzi zgoda organizacji na stosowanie rozwiązań regionalnych.

Podejmując próbę obiektywnej oceny IMO, nie sposób pominąć sygnalizowanych przez organizację, zwłaszcza na początku bieżącej dekady, poważnych kłopotów finansowych związanych z wieloletnimi zaległościami i opóźnieniami w płaceniu składek członkowskich przez niektóre państwa. Na szczęście wspomniane trudności ekonomiczne Międzynarodowej Organizacji Morskiej powoli ustępują, co ma pozytywny wpływ na jej pracę. Ponadto zmiana praktyki legislacyjnej w kierunku rozszerzenia zakresu problemów regulowanych rezolucjami, protokołami i kodeksami wydatnie upraszcza i skraca procedurę wdrożeniową. Warto również odnotować pozytywną rolę, jaką spełnia kontrola państwa portu (PSC) w egzekwowaniu, bezpośrednio na statkach, wymogów IMO.

Już na podstawie tej z konieczności syntetycznej charakterystyki Międzynarodowej Organizacji Morskiej i jej głównych kierunków działania, można wyciągnąć następujące generalne wnioski:

1. IMO jest jedną z najefektywniejszych wyspecjalizowanych instytucji w systemie ONZ. W pierwszym pięćdziesięcioleciu działalności organizacji, dzięki zgodnemu współdziałaniu jej członków, uczyniono wiele dla pełnej realizacji podstawowego hasła: „Bezpieczniejsza żegluga i bardziej czyste oceany".
2. Równolegle z rozległą pracą legislacyjną rozwija się współpraca techniczna między członkami organizacji, która pozwala na ustalanie uniwersalnych standardów bezpieczeństwa. Dzięki tym standardom możliwe jest jednolite wdrażanie przyjętych uregulowań.
3. Priorytetowym zadaniem IMO na najbliższe lata jest ograniczenie negatywnego oddziaływania tzw. czynnika ludzkiego (*human factor*). Jak wykazuje bowiem praktyka około 80 procent wypadków na morzu powodują ludzie, co jest spowodowane głównie niewłaściwym szkoleniem załóg, ich przemęczeniem, trudnościami językowymi oraz błędami na etapie projektowania statków. Uwzględniając ten stan rzeczy organizacja podejmuje szeroko zakrojoną działalność prewencyjną.

## Literatura

1. IMO News 1998. Nr 1.
2. Plewiński L.: *Ambitne plany IMO.* „Namiary na Morze i Handel" (NnMiH) 1997, nr 5, s.25-26.
3. Plewiński L.: *Czy IMO wychodzi na prostą?* NnMiH 1996, nr 7, s.28.

4. Plewiński L.: *Wpływ obsad załogowych na bezpieczeństwo życia na morzu i ochronę środowiska morskiego,* [w.:] Regionalne seminarium pt. Bezpieczeństwo życia na morzu i ochrona środowiska morskiego. Kołobrzeg 6-7 czerwiec 1997. Kołobrzeg 1997., s.55-65.
5. Walczak A.: *Międzynarodowa Organizacja Morska. International Maritime Organization* (IMO). Szczecin 1987. WSM.
6. Walczak A.: *Strategia Międzynarodowej Organizacji Morskiej w dziedzinie bezpieczeństwa na morzu.* Szczecin 1991. WSM.

Recenzent
prof. zw. dr hab. Franciszek Gronowski

Otrzymano
w czerwcu 1998 r.