



PISM

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

POLICY PAPER

NR 4 (226), CZERWIEC 2026 © PISM

Redakcja: Jarosław Ćwiek-Karpowicz, Rafał Tarnogórski

W pogoni za „flotą cieni”. Aspekty prawnomiędzynarodowe rosyjskich zagrożeń hybrydowych na Bałtyku

Rafał Tarnogórski

- Położenie na styku wschodniej i północnej flanki NATO oraz obecność ważnych szlaków komunikacyjnych i handlowych czynią z Morza Bałtyckiego strategiczny obszar z punktu widzenia bezpieczeństwa Europy.
- Destabilizująca hybrydowa aktywność Rosji, zwłaszcza działalność tzw. floty cieni, stwarza zagrożenia dla bałtyckiego ruchu morskiego i lotniczego oraz infrastruktury krytycznej.
- Szczególny status prawny Morza Bałtyckiego – jako morza półzamkniętego – pozwala na przyjęcie specjalnych regulacji wychodzących naprzeciw aktualnym zagrożeniom hybrydowym. Dla przeciwdziałania szkodliwej aktywności statków „floty cieni” możliwe jest w pierwszym rzędzie wykorzystanie przepisów dotyczących ochrony środowiska morskiego.
- W obliczu kompleksowego charakteru zagrożeń hybrydowych nad Bałtykiem Polska mogłaby zapoczątkować prace nad sformułowaniem reguł uwzględniających specyfikę akwenu i zagrożeń, co mogłoby przełożyć się na opracowanie nowej regionalnej konwencji dotyczącej bezpieczeństwa morskiego Bałtyku. Położone nad tym morzem państwa UE i NATO mogłyby dołączyć do prac nad regionalnym unormowaniem.
- Zainteresowane państwa mogłyby także podjąć próbę zmiany reguł ogólnych prawa morza, wykorzystując argumentację, że zagrożenia hybrydowe dotyczą bezpieczeństwa państw położonych nie tylko nad Bałtykiem, ale także nad innymi półzamkniętymi morzami, np. Morzem Śródziemnym. Regulacja ta mogłaby przybrać postać poprawki do Konwencji o prawie morza z 1982 r. Krok taki obarczony byłby jednak ryzykiem niezwykle długiej procedury negocjacji i odległego wejścia w życie.

PISM POLICY PAPER

Hybrydowa wojna Rosji na Bałtyku

Zgodnie z definicją wypracowaną przez Europejskie Centrum Doskonalenia ds. Zwalczania Zagrożeń Hybrydowych w Helsinkach zagrożenia hybrydowe są działaniami obliczonymi na osłabienie lub uszkodzenie określonego celu (np. instytucji państwowej lub elementu infrastruktury krytycznej), dokonywanymi poniżej progu konfliktu zbrojnego. Są one podejmowane przez państwa lub inne podmioty (np. organizacje terrorystyczne) przeciw państwom i mogą mieć miejsce w wielu sferach życia publicznego, np. w polityce lub gospodarce¹. Ich celem są przede wszystkim naturalne podatności krajów demokratycznych wynikające z pluralizmu życia społecznego i braku totalitarnej kontroli. Prowadzone są w sposób ukierunkowany i zsynchronizowany, ale są skryte, celowo utrudniając przypisanie odpowiedzialności konkretnemu państwu zgodnie z tradycyjnymi zasadami prawa międzynarodowego². Rosyjskie działania na Bałtyku obejmują właśnie szeroki wachlarz środków, a jednym z ich następstw – zamierzonym, a przynajmniej akceptowanym – jest dezorganizacja bezpieczeństwa morskiego.

Za prawdopodobnie najpoważniejsze naruszenia bezpieczeństwa morskiego należy uznać kinetyczne ataki na infrastrukturę krytyczną³, zwłaszcza na podmorskie kable komunikacyjne i rurociągi⁴. Były to takie incydenty, jak uszkodzenie podmorskich kabli telekomunikacyjnych i energetycznych między Helsinkami a Tallinem (za pomocą kotwic, przez statki należące do tzw. floty cieni⁵) oraz gazociągu Balticconnector⁶. Stwarzanie zagrożeń hybrydowych nie jest przy tym głównym celem wykorzystywania „floty cieni” – jest ona używana przez Rosję przede wszystkim do obchodzenia zachodnich sankcji, szczególnie mechanizmu pułapu cenowego na rosyjską ropę⁷. Z analogicznych instrumentów korzystały inne państwa w podobnej sytuacji – Iran, Wenezuela czy Korea Północna. Jednocześnie działalność „floty cieni” zagraża bezpieczeństwu morskiemu i środowiskowemu, co jest

¹ Zob. *Przygotowanie państwa na zagrożenia związane z działaniami hybrydowymi*, Informacja o wynikach kontroli, NIK, 2023, www.nik.gov.pl/plik/id,28523,vp,31353.pdf, zob. także zawartą tam charakterystykę zagrożeń hybrydowych z polskiej perspektywy.

² *Hybrid threats as a concept*, Hybrid CoE, www.hybridcoe.fi, cyt. za A. Dwyer, *Kryzys graniczny jako przykład działań hybrydowych*, „PISM Strategic File”, nr 2 (110), luty 2022, www.pism.pl. W analogiczny sposób zagrożenia hybrydowe zdefiniowano na potrzeby MKCK, zob. S. D’Cunha, T. Rodenhäuser, T. Ferraro, *‘Hybrid threats’, ‘grey zones’, ‘competition’, and ‘proxies’: When is it actually war?*, „Humanitarian Law & Policy”, 16 stycznia 2025 r., <https://blogs.icrc.org>.

³ Zgodnie z syntetyczną definicją polskiego Rządowego Centrum Bezpieczeństwa infrastruktura krytyczna to rzeczywiste i cybernetyczne systemy (obiekty, urządzenia bądź instalacje) niezbędne do minimalnego funkcjonowania gospodarki i państwa, zob. *Infrastruktura krytyczna*, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, <https://www.gov.pl/web/rcb>.

⁴ Jednym z działań, które miały wyjść naprzeciw tym wyzwaniom, było zainicjowanie przez członków NATO w styczniu 2025 r. na szczycie w Helsinkach misji „Straż Bałtycka” („Baltic Sentry”). Misja miała na celu zapewnienie stałej obecności morskiej i ochrony podwodnej infrastruktury krytycznej przed unikającymi sankcji tankowcami z rosyjską ropą i możliwymi aktami sabotażu; por. F. Bryjka, *NATO i UE wobec rosyjskiego sabotażu na morzu*, „Biuletyn PISM”, nr 108 (3111), 9 października 2025 r., www.pism.pl.

⁵ Kompleksowa ocena tego zjawiska dostępna jest w: E. Kaca, T. Pastucha, *Rosyjska flota cieni. Bilans sankcji*, Raport PISM, maj 2026; zob także raport R. Miętkiewicz, M. Paszkowski, Z. Nowak, *Flota Widmo na Bałtyku – granice tolerancji*, „Opportunity”, 20 kwietnia 2026 r., <https://theopportunity.pl>.

⁶ Do pierwszego uszkodzenia infrastruktury podwodnej doszło jesienią 2023 r. w Zatoce Fińskiej, gdy pływający pod banderą Hongkongu statek New Polar Bear uszkodził estońsko-fiński gazociąg Balticconnector. Do kolejnego doszło w grudniu 2024 r., gdy tankowiec Eagle S uszkodził podmorskie kable między Finlandią a Estonią. Do ponownego uszkodzenia kabli doszło także w grudniu 2025 r. Niektórzy eksperci wskazują, że uszkodzenia te mogły wynikać z wzmożonego ruchu statków, zob. *Były szef estońskiego wywiadu: uszkodzenia kabli na Bałtyku to nie wojna hybrydowa, lecz abieg okoliczności*, „Polska Morska”, 6 stycznia 2026 r., <https://polskamorska.pl>. Nie można jednak wykluczyć celowego działania, zob. W. Lorenz, S. Zaręba, *Konsekwencje eksplozji rurociągów Nord Stream 1 i 2*, „Komentarz PISM”, nr 125/2022, 29 września 2022 r., www.pism.pl.

⁷ T. Pastucha, *„Flota cieni” na kursie obchodzącym zachodnie sankcje*, „Biuletyn PISM”, nr 49 (2859), 29 marca 2024 r., www.pism.pl.

PISM POLICY PAPER

niekorzystnym efektem ubocznym jej fatalnego stanu technicznego⁸. O wiele poważniejsze wyzwania generowałoby użycie jednostek „floty cieni” jako nosicieli dronów w celu dezorganizacji cywilnego ruchu lotniczego, jako bazy wypadowej dla sabotażu albo do przemytu uzbrojenia czy prowadzenia walki elektronicznej. W mediach pojawiały się także sugestie, że niektóre drony, zakłócające np. funkcjonowanie lotnisk w państwach skandynawskich, mogły korzystać z pokładów takich statków⁹.

Bardzo poważne skutki w postaci problemów nawigacyjnych, dotkliwych zwłaszcza w ruchu lotniczym, pociąga za sobą również rosyjska praktyka zakłócania sygnałów GPS na Bałtyku. Estonia oceniła straty wynikające z takiej działalności na ok. pół miliona euro¹⁰. We wrześniu 2025 r. hiszpański samolot wojskowy z minister obrony Margaritą Robles na pokładzie doświadczył zakłóceń w pobliżu Królewca. Incydenty bezpieczeństwa powodują także rosyjskie samoloty wojskowe poruszające się bez włączonych transponderów. Coraz częściej naruszają one przestrzeń powietrzną państw sąsiadujących z Rosją.

Morze Bałtyckie w prawie międzynarodowym

Bałtyk jako morze półzamknięte

Szczególny status prawny Morza Bałtyckiego – jako morza półzamkniętego – pozwala na przyjęcie ewentualnych specjalnych regulacji wychodzących naprzeciw aktualnym zagrożeniom hybrydowym. Obszary morskie dzielą się na podlegające zwierzchnictwu terytorialnemu państwa nabrzeżnego i znajdujące się poza suwerennością państwową. Strefy nieobjęte suwerennością państw nadbrzeżnych są w pełni rządzone normami prawa międzynarodowego publicznego. W przypadku obszarów podlegających zwierzchnictwu terytorialnemu państwa nadbrzeżnego mają wyłączną kompetencję w zakresie ich statusu prawnego, który regulują swoim ustawodawstwem wewnętrznym, jednakże, co zostało wyraźnie podkreślone przez orzecznictwo Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości (MTS)¹¹, nie może być ono sprzeczne z powszechnym prawem międzynarodowym. Przykładem jest konieczność zagwarantowania nieszkodliwego przepływu statków wszystkich bander przez morze terytorialne, pod warunkiem że nie stanowi on zagrożenia dla pokoju, dobrego porządku lub bezpieczeństwa państwa nadbrzeżnego (spełniając tym samym warunki nieszkodliwości). Tylko w takich wypadkach można ograniczyć prawo przepływu, w każdym innym państwo nadbrzeżne ma obowiązek je respektować. Innymi słowy państwa położone nad Morzem Bałtyckim nie mają zupełnej swobody kształtowania jego reżimu prawnego, ponieważ muszą w tym zakresie uwzględniać ogólne reguły wynikające z międzynarodowego prawa morza.

⁸ Radosław Sikorski proponował w przemówieniu wygłoszonym 14 października 2025 r. w brytyjskim parlamencie alternatywne określenie: „Mam propozycję: nie mówmy o flocie cieni na Bałtyku, mówmy o flocie złomu, która karmi maszynę wojenną Putina. To są stare maszyny, które nie spełniają jakichkolwiek wymogów technicznych”, „X”, Radosław Sikorski, <https://x.com/sikorskiradek/status/1978099047035498824?s=20>.

⁹ *Mystery drones are causing havoc across Europe. Here's what we know*, „Independent”, 4 października 2025 r., www.independent.co.uk.

¹⁰ *Damage from Russia's GPS jamming amounts to over €500,00, Estonia says*, „ERR”, 31 lipca 2025 r., <https://news.err.ee>.

¹¹ Fisheries Case (United Kingdom v. Norway), Judgment of December 18th, 1951, ICJ Reports 1951, <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/5/005-19511218-JUD-01-00-EN.pdf>.

PISM POLICY PAPER

Rysunek 1. Mapa obszarów morskich na Bałtyku.



Najważniejszym aktem regulującym międzynarodowe prawo morza jest Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza z 1982 r. (powszechnie znana pod angielskim akronimem UNCLOS). Konwencja została ratyfikowana przez znaczącą większość państw (171, w tym wszystkie w basenie Morza Bałtyckiego), ale nie dokonała tego np. Turcja czy USA, które krytykowały część postanowień konwencji i twierdziły, że nie stanowi ona odzwierciedlenia prawa zwyczajowego. UNCLOS ma w relacjach między stronami pierwszeństwo w stosunku do wcześniejszych czterech konwencji

PISM POLICY PAPER

genewskich z 1958 r., których stronami było znacznie mniej państw (przeciętnie 60 dla każdej z nich)¹². Stosownie do art. 113 ust. 3 UNCLOS istnieje także możliwość zawierania umów modyfikujących lub zawieszających stosowanie niektórych postanowień konwencji, choć mają one wówczas moc wyłącznie pomiędzy ich stronami, co odzwierciedla ogólną normę zawartą w art. 41 konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów¹³.

Morze Bałtyckie w doktrynie prawa było tradycyjnie określane mianem „regionalnego” lub „półzamkniętego”¹⁴. Takie sformułowanie znalazło się w tekście UNCLOS, której część IX poświęcono akwenum tego typu. Zgodnie z definicją zawartą w art. 122 morze zamknięte lub półzamknięte jest obszarem morskim otoczonym przez dwa lub więcej państw i połączonym z innym morzem lub oceanem wąskim ujściem, albo składającym się w całości lub w przeważającej części z mórz terytorialnych i wyłącznych stref ekonomicznych dwóch lub więcej państw nadbrzeżnych. Art. 123 konwencji zobowiązuje państwa położone nad takimi zbiornikami do koordynacji w zakresie zarządzania zasobami biologicznymi, ochrony środowiska i polityki naukowej. UNCLOS nie tworzy jednak odrębnego reżimu dla mórz zamkniętych i nie znosi ogólnych zasad prawa morza. Nakłada silniejszy wymóg koordynacji regionalnej, a wykonywanie praw suwerennych państw przybrzeżnych powinno być zgodnie z konwencją dostosowane do współzależnego charakteru akwenu. W praktyce oznacza to konieczność uwzględniania specyfiki ekosystemu Bałtyku – płytkich wód o ograniczonej wymianie z oceanem, co potęguje skutki ewentualnych zanieczyszczeń i wymusza ścisłą współpracę. Jednakże obowiązek współpracy wywodzony z zasady solidarności państw zawodzi, gdy jedno z nich lekceważy prawo międzynarodowe, tak jak ma to miejsce w przypadku Rosji.

Status Cieśnin Bałtyckich (Duńskich) i Kanału Kilońskiego

Na możliwość przyjęcia regulacji ograniczających występowanie na Bałtyku zagrożeń hybrydowych generowanych przez „flotę cieni” wpływa też specjalny status prawny Cieśnin Bałtyckich. Cieśniny te – Mały Bełt, Wielki Bełt, Sund oraz Kattegat – stanowią węzeł transportowy o kluczowym znaczeniu dla żeglugi na tym morzu. Ich kontrola, wraz z kontrolą Kanału Kilońskiego, pozwala decydować o tym, kto wypływa z Morza Bałtyckiego i kto na nie wpływa. Ze względu na ich małą szerokość stanowią one: w całości morze terytorialne Danii (Wielki Bełt), częściowo morze terytorialne Szwecji, a częściowo Danii (Sund) oraz morskie wody wewnętrzne Danii (Mały Bełt). Wyjątkiem jest Kattegat, gdzie Dania i Szwecja ograniczyły zewnętrzny zasięg swoich wód terytorialnych i w porozumieniu z 1979 r. pozostawiły wąski korytarz morza pełnego (6 mil morskich). Po wejściu w życie UNCLOS korytarz ten został zastąpiony dwoma 3-milowymi pasami wyłącznych stref ekonomicznych¹⁵.

Status prawny cieśnin, przez długi czas jedyne połączenia Bałtyku z oceanem światowym, rzutował na zagadnienie dominacji nad tym obszarem¹⁶. W praktyce ukształtowały się dwa podejścia do sytuacji

¹² USA ratyfikowały wszystkie cztery konwencje, ZSRR trzy (obecnie ich stroną pozostaje Rosja), Polska dwie; zob. Law of the Sea, 3. Convention on Fishing and Conservation of the Living Resources of the High Seas, Geneva, 29 April 1958, UN Treaty Collection, <https://treaties.un.org>.

¹³ Dz.U. 1990, poz. 74, nr 439.

¹⁴ L. Gelberg, *Problemy prawne współpracy państw bałtyckich*, PAN, Warszawa 1976, s. 101–111.

¹⁵ A. Lott, *Maritime Security in the Baltic and Japanese Straits From the Perspective of EEZ Corridors*, „Ocean Development & International Law” 2023, t. 54, nr 3, s. 333.

¹⁶ Do połowy XIX w. Dania pobierała za przepływ statków handlowych opłaty, tzw. cła sundzkie, co było przedmiotem protestów wielu państw oraz krytyki prawników. W wyniku konferencji europejskich państw morskich zdecydowała się w 1857 r. odstąpić od pobierania opłat w zamian za jednorazowy ryczałt wypłacony przez państwa bander korzystających z cieśnin. Jednocześnie zobowiązała się do utrzymania instalacji nawigacyjnych. W tym samym roku podpisano Traktat kopenhaski dotyczący zniesienia opłat za przepływy przez Cieśniny Duńskie.

PISM POLICY PAPER

prawnej Cieśnin Duńskich – jedno reprezentowane przede wszystkim przez państwa prowadzące żeglugę bałtycką, a drugie przez Szwecję i Danię. Zastrzeżona w Traktacie z 1857 r. wolność przepływu miała charakter *erga omnes*, tzn. nie ograniczała się do państw stron traktatu. W związku z tym państwa zainteresowane nieograniczonym dostępem do Bałtyku twierdziły, że traktat nie tworzył specjalnego reżimu prawnego, a jego celem była przede wszystkim likwidacja przeszkód w żegludze międzynarodowej. Rzeczywiście po jego wejściu w życie żegluga w cieśninach została otwarta dla statków handlowych wszystkich bander¹⁷. Żegluga okrętów wojennych pozostała ograniczona, co po zakończeniu zimnej wojny było oceniane jako anachroniczne¹⁸. W zmienionych po rosyjskiej agresji na Ukrainę warunkach bezpieczeństwa obostrzenia te mogą być jednak użyteczne. Z kolei Szwecja i Dania niezmiennie stały na stanowisku istnienia specjalnego reżimu prawnego dla Cieśnin Bałtyckich, ustanowionego historycznymi umowami międzynarodowymi. Po wejściu w życie UNCLOS podkreślały zgodnie, że do Cieśnin Bałtyckich ma zastosowanie jej art. 35 lit. c, wyłączający spod regulacji te cieśniny, w odniesieniu do których obowiązują historyczne umowy międzynarodowe regulujące w całości lub w części kwestię przejścia. Przekonanie to znalazło również bezpośredni wyraz w deklaracjach złożonych przez te państwa przy ratyfikacji UNCLOS, w których zastrzegały wyjątki dla Cieśnin Bałtyckich od prawa przejścia tranzytowego¹⁹. Prawo przejścia tranzytowego zostało specjalnie sformułowane w UNCLOS (art. 37–44) jako prawo zabezpieczające swobodną żeglugę w cieśninach międzynarodowych. Zapewnia ono możliwość żeglugi statków oraz okrętów i przelotu statków powietrznych cywilnych i wojskowych przez cieśniny używane w żegludze międzynarodowej w celu nieprzerwanego, szybkiego i niezakłóconego tranzytu między jedną częścią morza pełnego lub wyłącznej strefy ekonomicznej a drugą częścią morza pełnego lub wyłącznej strefy ekonomicznej.

Zgodnie z tradycyjną normą zwyczajową statki i okręty mają prawo do nieszkodliwego przepływu przez cieśniny międzynarodowe bez obowiązku wcześniejszej notyfikacji, a państwa nadbrzeżne nie mogą zawiesić tego prawa. Wyjątek może wynikać tylko z normy zawartej w art. 25 ust. 1 UNCLOS, czyli uznania prawa do obrony. W przypadku Cieśnin Bałtyckich zarówno Dania, jak i Szwecja nie zrezygnowały z ciągłego wykonywania swoich suwerennych roszczeń do regulacji przepływu. Wydaje się zatem, że w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa przepływających okrętów wojennych Szwecja i Dania mogłyby zawiesić wykonywanie prawa nieszkodliwego przepływu zgodnie z art. 25 UNCLOS oraz ograniczyć – poddać obowiązkowi notyfikacji i kontroli – przejście tranzytowe. W przypadku floty handlowej również można dostrzec pewne możliwości ograniczenia jej przepływu, zwłaszcza w przypadku potwierdzenia doniesień o użyciu tankowców „floty cieni” do naruszania suwerenności państwowej przy pomocy wtargnięć dronów. Regulacja art. 25 ust. 2 UNCLOS – pozwalająca państwu nadbrzeżnemu na podejmowanie działań koniecznych do zapobiegania naruszaniu warunków, od których spełnienia uzależnione jest dopuszczenie tych statków na wody wewnętrzne lub korzystanie przez nie z urządzeń portowych – otwiera także możliwość uzasadnienia ewentualnych ograniczeń nakładanych na statki „floty cieni”, jeśli ze względu na zły stan techniczny stwarzają one zagrożenie dla bezpieczeństwa żeglugi.

W przypadkach, w których dochodziłoby do posługiwania się fałszywą banderą przez podejrzany statek, wydaje się, że istniałaby możliwość dokonania inspekcji przez okręt wojenny w oparciu o normę zawartą w art. 110 ust. 1 lit. d i e UNCLOS. Dotyczy ona tzw. prawa wizyty wykonywanego na morzu pełnym

¹⁷ L. Gelberg, *op. cit.*, s. 29.

¹⁸ D.R. Bugajski, *Przejście okrętów oraz przelot wojskowych statków powietrznych w Cieśninach Bałtyckich w czasie pokoju*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2007, nr 2, s. 130–143.

¹⁹ Law of the Sea, 6. United Nations Convention on the Law of the Sea, Montego Bay, 10 December 1982, UN Treaty Collection, <https://treaties.un.org>.

PISM POLICY PAPER

w przypadku podejrzenia, że statek nie posiada przynależności państwowej lub że statek podnoszący obcą banderę lub odmawiający pokazania swojej bandery posiada w rzeczywistości tę samą przynależność państwową, co okręt wojenny. Konwencja przewiduje wówczas możliwość sprawdzenia, czy statek ma prawo podnoszenia swojej bandery. W tym celu można wysłać do podejrzanego statku łódź pod dowództwem oficera. Jeżeli po sprawdzeniu dokumentów nadal istniałyby podejrzenia, można przeprowadzić dalszą kontrolę na statku, która, stosownie do określenia użytego w konwencji, „powinna zostać dokonana z możliwie największą rozważą”.

Kanał Kiloński od 1936 r. nie posiada umiędzynarodowionego statusu, co oznacza, że przepływ nim statków handlowych i pozostałych mogą swobodnie regulować władze Niemiec. Zgodnie z obowiązującymi obecnie zasadami z 1971 r. statki handlowe powinny m.in. przestrzegać międzynarodowych i krajowych norm i regulacji dotyczących bezpieczeństwa żeglugi, ochrony środowiska morskiego oraz związanych z bezpieczeństwem, a odnoszących się do wód wewnętrznych Niemiec²⁰. W Niemczech obowiązują przepisy wdrażające sankcje UE, które zakazują dostępu do portów i śluz statkom pod rosyjską banderą oraz części jednostek, które po 24 lutego 2022 r. zmieniły banderę lub rejestr z rosyjskiego. Ogranicza to dostęp „floty cieni” do tego szlaku żeglugowego. Jeśli chodzi o okręty wojenne, z norm zwyczajowego prawa międzynarodowego wynika konieczność uzyskania kanałami dyplomatycznymi zgody na przepływ. Zasady te dają już obecnie władzom niemieckim szerokie możliwości kontrolowania statków przepływających Kanałem Kilońskim i pozwalają na ewentualne daleko idące rozszerzenie zakresu kontroli.

Rysunek 2. Mapa Cieśnin Bałtyckich i Kanału Kilońskiego.



²⁰ Kiel Canal, Oxford Public International Law, <https://opil.ouplaw.com>.

PISM POLICY PAPER

Przeciwdziałanie „flocie cieni” w ramach obowiązującego prawa

Normy dotyczące ochrony środowiska

Dla przeciwdziałania szkodliwej aktywności statków „floty cieni” możliwe jest w pierwszym rzędzie wykorzystanie przepisów dotyczących ochrony środowiska morskiego. Jest to opcja, która pojawia się najczęściej zarówno w debacie publicznej, jak i eksperckiej. Podstawę prawną ochrony akwenu bałtyckiego ustanawiają przepisy ogólne, mające zastosowanie do wszystkich mórz i oceanów²¹. Podstawowe znaczenie ma w tej mierze konwencja o zapobieganiu zanieczyszczaniu morza przez statki z 1973 r., uzupełniona protokołem z 1978 r. (MARPOL 73/78). Została ona przyjęta przez 157 państw, w tym przez wszystkie państwa położone nad Bałtykiem²². Znalazła też odzwierciedlenie w porządku prawnym UE w formie przepisów dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2005/35/WE z 7 września 2005 r. Po zmianie, która została wprowadzona do tej dyrektywy 27 listopada 2024 r. dyrektywą 2024/3101²³, uwzględniono już kontekst łamania sankcji przez Rosję przy użyciu „floty cieni”. Znowelizowane przepisy wprost odnoszą się do przeciwdziałania ryzyku środowiskowemu ze strony tankowców z rosyjską ropą i mają zapewnić spójne stosowanie kar administracyjnych w całej Unii. Aby wzmocnić odstraszający skutek sankcji nakładanych za przestępstwa związane z zanieczyszczeniem pochodzącym ze statków, kary administracyjne mają mieć co najmniej formę grzywnien nakładanych na podmiot, do którego należy statek, co może być utrudnione przez skomplikowaną strukturę właścicielską (może chodzić o armatora, właściciela, operatora czy czarterującego lub zarządcę statku). Dodatkowo, przy określaniu wysokości sankcji nakładanych na zanieczyszczającego, krajowe organy administracyjne i sądowe powinny brać pod uwagę wszystkie istotne okoliczności, w tym recydywę w zakresie zanieczyszczenia pochodzącego ze statku.

Konwencja MARPOL znajduje szerokie zastosowanie – nie tylko do statków pod banderą stron konwencji, ale także do statków pod innymi banderami, eksploatowanych pod zarządem państw stron. „Substancją szkodliwą” zgodnie z tą konwencją jest dowolna substancja, która może spowodować powstanie niebezpieczeństwa. Również definicja konwencyjna „wypadku” jest bardzo pojemna: sformułowanie to odnosi się do jakiegokolwiek zdarzenia obejmującego faktyczny lub domniemany zrzut do morza szkodliwej substancji lub wyciek zawierający taką substancję. Konwencja w art. 5 przewiduje obowiązek posiadania przez statek specjalnych świadectw dokumentujących spełnianie wymagań eksploatacyjnych. W przypadku ich braku lub niezgodności państwo strona może odmówić wejścia statku do portu lub przystani przeladunkowej lub podjąć inne działanie przeciwko statkowi, jeśli nie odpowiada on postanowieniom MARPOL. Każdorazowo należy jednak wówczas poinformować władze lub przedstawicielstwo dyplomatyczne lub konsularne państwa bandery. Klauzula zawarta w art. 5 ust. 4 MARPOL pozwala na stosowanie konwencji w stosunku do państw niebędących jej stronami w stopniu niezbędnym do zapewnienia, aby należące do tych państw statki nie były traktowane

²¹ Podsumowanie istniejących działań przyczyniających się do osiągnięcia dobrego stanu środowiska morskiego, wynikających z aktów prawnych oraz dokumentów programowych i planistycznych, załącznik 1 do: Projekt aktualizacji Programu Ochrony Wód Morskich, Wersja specjalistyczna, Ministerstwo Infrastruktury, PGW Wody Polskie, Chroń Morze, www.chronmorze.eu.

²² *International Convention for the Prevention of Pollution from Ships (MARPOL) as modified by the Protocol of 1978 (MARPOL 73/78)* (Feb. 17, 1978), ECOLEX, www.ecolex.org.

²³ *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/3101 z dnia 27 listopada 2024 r. w sprawie zmiany dyrektywy 2005/35/WE w odniesieniu do zanieczyszczeń pochodzących ze statków oraz w sprawie wprowadzenia kar administracyjnych za naruszenia*, Dz. Urz. UE L z 16.12.2024, <https://eur-lex.europa.eu>.

PISM POLICY PAPER

w sposób bardziej uprzywilejowany. Jak można sądzić, taki mechanizm mógłby zostać wykorzystany jako podstawa szerokich kontroli, niezależnie od bandery statku „floty cieni”.

Trzeba jednak wskazać na wyłączenie zawarte w postanowieniach konwencyjnych (art. 4 ust. 3 konwencji o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego oraz art. 3 ust. 3 konwencji MARPOL), zgodnie z którym obie konwencje nie mają zastosowania do okrętów wojennych, floty pomocniczej, wojskowych statków powietrznych lub innych statków i samolotów używanych czasowo przez państwo. Potencjalnie umożliwia to łamanie sankcji przy pomocy okrętów lub statków o takim statusie, formalnie pozostających w służbie państwa. W obecnej chwili brak jednak informacji o takich działaniach, „flota cieni” ma charakter cywilny, mimo że pojawiają się informacje o identyfikacji na pokładach jej statków umundurowanych funkcjonariuszy²⁴.

Postanowienia o wypełnianiu standardów środowiskowych oraz wymóg posiadania odpowiednich dokumentów na statkach (świadectw przeglądów) zawierają również przyjęte pod egidą Międzynarodowej Organizacji Morskiej konwencja o kontroli i postępowaniu ze statkowymi wodami balastowymi i osadami (z 2004 r.) oraz konwencja w sprawie szkodliwych systemów przeciwporostowych na statkach z 2001 r. Pierwsza ma na celu zapobieganie rozprzestrzenianiu szkodliwych organizmów wodnych i patogenów poprzez zarządzanie wodami balastowymi i osadami na statkach, druga zakazuje stosowania szkodliwych organicznych związków w powłokach przeciwporostowych, które chronią części zanurzone kadłubów. Te przepisy również stanowią podstawę do potencjalnej kontroli starych i zagrażających środowisku jednostek „floty cieni”.

Oprócz przepisów ogólnych zastosowanie w odniesieniu do Bałtyku znajdują także normy regionalne. Współpraca wymagana art. 123 UNCLOS odbywa się na podstawie Konwencji o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego z 1992 r. wraz ze stanowiącymi jej integralną część załącznikami. Zastąpiła ona wcześniejszą konwencję z 1974 r. Nowa konwencja zachowała utworzoną pod rządami poprzedniej Komisję Ochrony Środowiska Morskiego Bałtyku (HELCOM) i objęła swoim zakresem kompleksową ochronę przed wszystkimi źródłami zanieczyszczeń, zachowanie różnorodności biologicznej i zrównoważone wykorzystanie zasobów morskich²⁵. W szczególności konwencja z 1992 r. rozszerzyła zakres kompetencji HELCOM (ochrona, monitoring i ocena stanu środowiska Bałtyku oraz koordynacja współpracy państw regionu) na cały obszar dorzecza Bałtyku. Obecne wyzwania, przede wszystkim zwalczanie celowych, zagrażających środowisku działań państw (łamanie z premedytacją zasady solidarności państw, zwłaszcza przez potencjalnie groźne tankowce „floty cieni”), wykraczają jednak poza tradycyjne ramy ochrony środowiska, które nie zakładały celowego i w złej wierze naruszania przepisów konwencyjnych.

Istotną rolę w ochronie środowiska morskiego Bałtyku odgrywa także prawo UE, uzupełniające regulacje regionalne. W szczególności²⁶ znaczenie ma przyjęta w 2008 r. Ramowa Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/56/WE (RDSM), ustanawiająca ramy działań Unii w dziedzinie polityki

²⁴ D. Vialko, *Sweden reports Russian troops aboard shadow fleet oil tankers in Baltic Sea*, „RBC-Ukraine”, 16 grudnia 2025 r., <https://newsukraine.rbc.ua>; *Marinen: Ryssland skyddar skuggflottan med militär operation*, „SVT Nyheter”, 16 grudnia 2025 r., www.svt.se.

²⁵ D. Pyć, *Konwencja o ochronie środowiska obszaru Morza Bałtyckiego – 40 lat współpracy w budowaniu reżimu prawnego ochrony środowiska Morza Bałtyckiego*, „Prawo Morskie” 2020, t. XXXIX, s. 71–130.

²⁶ Oprócz regulacji wskazanej w tekście można wymienić np. regulacje zaostrzające normy techniczne dla tankowców, zob. *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 530/2012 z dnia 13 czerwca 2012 r. w sprawie przyspieszonego wprowadzania konstrukcji podwójnokadłubowej lub równoważnego rozwiązania w odniesieniu do zbiornikowców pojedynczokadłubowych (przekształcenie)*, Dz.U. UE L 172/3, 30.6.2012, EUR-Lex, <https://eur-lex.europa.eu>.

PISM POLICY PAPER

środowiska morskiego, dotycząca wszystkich akwenów morskich, w przypadku których państwo członkowskie jest państwem nadbrzeżnym. Jednym z jej kluczowych zadań jest obowiązek cyklicznej (co sześć lat) aktualizacji posiadanych przez państwa członkowskie strategii morskich. Głównymi celami są: przeciwdziałanie degradacji środowiska morskiego, odtwarzanie ekosystemów morskich oraz eliminowanie istniejących zanieczyszczeń ze środowiska morskiego. Zgodnie z art. 5 ust. 2 RDSM państwa członkowskie będące jednocześnie stronami konwencji o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego z 1992 r. są zobowiązane do współpracy w celu zapewnienia koordynacji i spójności wdrażania RDSM. Opracowany przez HELCOM i przyjęty w 2021 r. zaktualizowany Bałtycki Plan Działań (Baltic Sea Action Plan – BSAP) formułuje strukturę celów regionalnych. Dwa cele ogólne Planu, tj. „Bałtyk morzem niedotkniętym substancjami niebezpiecznymi i odpadami” oraz „Ekologicznie zrównoważona działalność na morzu”, mogą stanowić najważniejszą podstawę, by w strategiach państw członkowskich i w konsekwencji w ich ustawodawstwach ująć przepisy i założenia nakierowane na zapobieganie działalności statków „floty cieni” oraz działalności zagrażającej morskiej (np. farmy wiatrowe) oraz podmorskiej (np. rurociągi) infrastrukturze krytycznej. Ostatecznie powinno to także doprowadzić do ujęcia na poziomie samego BSAP środków zaradczych podejmowanych przez państwa, w przypadku gdy naruszenia przepisów środowiskowych nie są incydentalne, ale mają zorganizowany charakter i wynikają z celowych działań aktorów państwowych, jak ma to miejsce w przypadku tankowców „floty cieni” czy uszkodzania kabli i rurociągów przy pomocy kotwic.

Normy dotyczące ochrony infrastruktury morskiej i bezpieczeństwa żeglugi

Obecne prawo międzynarodowe nie precyzuje wystarczająco ochrony prawnej podwodnej infrastruktury w kontekście działań hybrydowych i pozostawia pole do interpretacji art. 113–115 UNCLOS, które dotyczą uszkodzeń kabli podmorskich wynikających z działań umyślnych albo zawinionego niedbalstwa, ale nie z zagrożenia powodowanego w sposób zamierzony, stanowiącego część kampanii hybrydowej. Trudność przeciwdziałania takim aktom wynika z faktu, że prawo międzynarodowe systemowo, w znacznie większym stopniu niż inne dziedziny prawa, opiera się na dobrej wierze państw, które go przestrzegają, i nie zakłada działania z premedytacją w celu jego obejścia lub złamania. Jako remedium można przywołać środki dopuszczalne w ramach egzekwowania odpowiedzialności państw za akty międzynarodowo bezprawne – przy założeniu, że będzie można przypisać konkretne uszkodzenie państwu ponoszącemu odpowiedzialność za statek (co dodatkowo wzmacnia postulat ścisłego przestrzegania przepisów dotyczących państw bandery, żeby uniknąć ewentualnych prób uniknięcia odpowiedzialności). Próby dochodzenia odpowiedzialności przed sądami krajowymi na obecnym etapie zakończyły się niepowodzeniem z powodu trudności dowodowych i niezbędnego w państwach demokratycznych obowiązku przestrzegania gwarancji procesowych – np. domniemania niewinności.

Bułgarski statek Vezhen został zwolniony w lutym 2025 r., po wykluczeniu sabotażu jako przyczyny uszkodzenia podmorskiego kabla transmisji danych między Szwecją a Łotwą. Na początku października 2025 r. szwedzka prokuratura zakończyła śledztwo w tej sprawie – stwierdzono, że nie ma dowodów na umyślne przecięcie kabla. Również w październiku 2025 r. przed fińskim sądem zapadł w pierwszej instancji wyrok w sprawie uszkodzenia kabla Eastlink 2 (w grudniu 2024 r.) przez tankowiec „floty cieni” Eagle S. W wyroku tym fiński sąd stwierdził, że jego jurysdykcja jest ograniczona zgodnie z UNCLOS, a zdarzenie opisane w akcie oskarżenia uznał za „incydent żeglugowy” w rozumieniu art. 97 ust. 1 UNCLOS, a więc podlegający wyłącznej jurysdykcji państwa bandery i państwa, którego

PISM POLICY PAPER

obywatelami byli członkowie załogi²⁷. W przypadku, gdy państwo bandery jest niezainteresowane lub niezdolne do podjęcia niezbędnych środków prawnych, takie incydenty mogą obecnie pozostawać nieukarane.

Poważne zagrożenie w żegludze może sprowadzić również zakłócanie odczytów GPS (tzw. spoofing, polegający na nadawaniu fałszywych sygnałów radiowych, które imitują oryginalne sygnały z satelitów) oraz wyłączanie systemów automatycznej identyfikacji statków (AIS-off). Praktyki takie stanowią niebezpieczeństwo dla nawigacji w ruchu statków i są sprzeczne z konwencją w sprawie przeciwdziałania bezprawnym czynom przeciwko bezpieczeństwu żeglugi morskiej z 1988 r. W art. 3 lit. f) uznaje ona za przestępstwo umyślne i bezprawne działanie prowadzące do przekazania fałszywych informacji i powodujące zagrożenie dla bezpiecznej żeglugi. W przypadku tej konwencji efektywne ściganie sprawców jest jednak utrudnione, ponieważ zgodnie z art. 7 obowiązek zatrzymania spoczywa na państwie, na którego terytorium znajduje się domniemany sprawca przestępstwa.

O wiele poważniejsze wyzwania niż dotychczas opisane generowałoby użycie jednostek „floty cieni” jako nosicieli dronów dezorganizujących cywilny ruch lotniczy lub jako baz wypadowych dla sabotażu. Jak zostało wyżej zaznaczone, pojawiają się sugestie, że takie przypadki mogły mieć miejsce. Wyzwaniem mogłoby być w tym przypadku przypisanie takich działań Rosji (statki tej floty używają różnych bander), jednak mogłyby one zostać potencjalnie zakwalifikowane jako wypełniające znamiona agresji – stosownie do rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 3314 w sprawie definicji agresji z 1974 r.²⁸, zwłaszcza art. 3 lit. g). Dotyczy on wysyłania przez państwo lub w jego imieniu band lub grup zbrojnych, oddziałów nieregularnych lub najemników, które dokonują zbrojnych aktów przeciwko innemu państwu, względnie zaangażowania się w znaczny sposób w takie działanie. Oznaczałoby to nawet możliwość – w razie konieczności – użycia wobec nich siły. Wskazuje na to takie właśnie ujęcie tej kwestii w decyzji Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości z 1984 r. w sprawie działań militarnych i pozamilitarnych prowadzonych w oraz przeciw Nikaragui. Wspomniany art. 3 lit. g) rezolucji został uznany jako odzwierciedlający obowiązujące prawo zwyczajowe, a definicja agresji w tym zakresie – powiązana z prawem do samoobrony wyrażonym w art. 51 Karty Narodów Zjednoczonych²⁹.

Krok dalej – regionalna konwencja dla Bałtyku

Z uwagi na to, że Rosja jest źródłem zagrożeń hybrydowych dla regionu Bałtyku, konieczne jest wdrożenie przez państwa nadbałtyckie trwałego rozwiązania i odrzucenie założenia, że istnieje szansa na szybkie przywrócenie współpracy opartej na poszanowaniu prawa międzynarodowego. Między państwami narażonymi na hybrydowe działania Rosji istnieje głęboka wspólnota interesów. Nie bez znaczenia pozostaje zdolność i gotowość do egzekwowania sankcji, czego przykładem jest zatrzymanie przez Stany Zjednoczone statków naruszających sankcje wobec Wenezueli, i to nawet pomimo zmiany bandery na rosyjską (np. zatrzymanie tankowca *Marinera*)³⁰. Podejmowane ostatnio bardziej zdecydowane działania, polegające na zatrzymywaniu podejrzanych statków, w tym przez Francję i Wielką Brytanię, zostały

²⁷ T. Ruys, Y. Bamnios, *Anchoring Criminal Jurisdiction at Sea: The Helsinki District Court's Eagle S Judgement and its impact for the protection of submarine cables and pipelines*, „EJIL: Talk!”, 7 listopada 2025 r., www.ejiltalk.org.

²⁸ *Definition of Aggression*, UN Digital Library, <https://digitallibrary.un.org/record/190983?v=pdf>.

²⁹ *Aggression*, Oxford Public International Law, <https://opil.ouplaw.com>.

³⁰ F. Bryjka, A.M. Dwyer, R. Tarnogórski, *Zatrzymanie statków rosyjskiej „floty cieni” przez USA*, „Komentarz PISM”, nr 3/2026, 8 stycznia 2026 r., www.pism.pl.

PISM POLICY PAPER

przeprowadzone na podstawie przepisów krajowych dotyczących właśnie egzekwowania sankcji³¹. W podobną stronę zmierzają także zmiany prawa polskiego, zwłaszcza w zakresie wzmocnienia ochrony infrastruktury morskiej oraz użycia Sił Zbrojnych.

W zakresie wdrażania potencjalnych środków zaradczych najbardziej skuteczne wydaje się działanie dwutorowe. W pierwszej kolejności oznacza to skorzystanie z wdrożonych już rozwiązań, czego przykładem jest ustanowienie misji „Straż Bałtycka” czy egzekwowanie nałożonych przez UE sankcji na statki „floty cieni”. W podobny sposób należy wykorzystać już istniejące umowy międzynarodowe, zwłaszcza w zakresie spełniania przez statki norm ochrony środowiska – dokonywanie skrupulatnej kontroli dokumentów na statkach (świadczeń przeglądów, świadectw eksploatacyjnych) wymaganych przez MARPOL i konwencję o kontroli i postępowaniu ze statkowymi wodami balastowymi i osadami oraz przez konwencję w sprawie szkodliwych systemów przeciwporostowych na statkach. Doprecyzowanie systemu kontroli określonego w art. 5 konwencji MARPOL zawiera Memorandum paryskie (Memorandum of understanding) z 26 stycznia 1982 r. w sprawie kontroli przeprowadzanej przez państwo portu³². Opiera się ono na zasadzie, że odpowiedzialność za przestrzeganie wymogów określonych w międzynarodowych konwencjach morskich spoczywa na armatorze lub operatorze statku. Odpowiedzialność za zapewnienie zgodności z tymi wymogami spoczywa natomiast na państwie bandery. Memorandum nie kreuje zobowiązań prawnomiędzynarodowych i nie może stanowić samodzielnej podstawy do użycia siły, np. w postaci zatrzymania statku i dokonania inspekcji. Uprawnienia takie mogą wynikać wyłącznie z innych przepisów prawa międzynarodowego (np. zatrzymanie statku w strefie przyległej) lub krajowego (np. podczas pobytu w porcie)³³.

Nie mniej ważne będą długofalowe działania na forum międzynarodowym, przede wszystkim wśród zainteresowanych państw regionu Morza Bałtyckiego. Odpowiednim formatem nadającym tempo dyskusji mogłaby być np. Rada Państw Morza Bałtyckiego³⁴. Jej członkowie mają bowiem zbliżoną ocenę zagrożeń stwarzanych przez agresywne działania Rosji i statki „floty cieni”. Ewolucja zagrożeń wymaga przejścia od reaktywnego do prewencyjnego modelu bezpieczeństwa morskiego, czyli adaptacji istniejącego prawa morza do nowych wyzwań hybrydowych. Postulowanie wprowadzenia nowych norm do powszechnego prawa międzynarodowego jest obarczone widmem wieloletnich negocjacji bez gwarancji powodzenia, chociaż zagrożenia hybrydowe nie ograniczają się wyłącznie do akwenu Morza Bałtyckiego. Polska mogłaby jednak zapoczątkować prace nad sformułowaniem reguł uwzględniających specyfikę Bałtyku i zagrożeń hybrydowych, co przełożyłoby się na opracowanie nowej regionalnej konwencji dotyczącej bezpieczeństwa morskiego Bałtyku.

W tym kontekście należy jednak nadmienić, że państwa muszą uwzględnić ogólne reguły wynikające z międzynarodowego prawa morza i nie mogą ograniczać tradycyjnych wolności morza pełnego. Istotny w tym względzie artykuł 311 ust. 3 UNCLOS ogranicza możliwość modyfikacji lub ograniczenia uprawnień dla statków z państw trzecich w odniesieniu do żeglugi na Bałtyku, i jest potwierdzeniem mocnej gwarancji wolności morza pełnego zagwarantowanej w art. 87 UNCLOS. Można jednak rozważyć

³¹ F. Bryjka, *Wielka Brytania podejmuje zdecydowane działania wobec „floty cieni”*, „Depesza PISM”, 16 stycznia 2026 r., www.pism.pl.

³² Memorandum podpisały Belgia, Bułgaria, Kanada, Chorwacja, Cypr, Dania, Estonia, Finlandia, Francja, Niemcy, Grecja, Islandia, Irlandia, Włochy, Łotwa, Litwa, Malta, Holandia, Norwegia, Polska, Portugalia, Rumunia, Rosja, Słowenia, Hiszpania, Szwecja i Wielka Brytania.

³³ Zob. *NIR – Nowy System Inspekcyjny*, Urząd Morski w Gdyni, 11 marca 2022 r., www.umgdy.gov.pl.

³⁴ K. Dudzińska, *Polska prezydencja w Radzie Państw Morza Bałtyckiego*, „Komentarz PISM”, nr 46/2025, 4 lipca 2025 r., www.pism.pl.

PISM POLICY PAPER

wykorzystanie tego samego artykułu do opracowania nowej umowy modyfikującej między stronami stosowanie niektórych postanowień UNCLOS.

Zgodnie z art. 311 ust. 3 UNCLOS nowa konwencja nie mogłaby przeszkodzić w skutecznej realizacji przedmiotu i celu już istniejącej regulacji oraz nie mogłaby wpłynąć na stosowanie podstawowych zasad zawartych w UNCLOS, na korzystanie przez inne strony z ich praw i na wykonywanie przez nie ich obowiązków wynikających z konwencji. Nie ma jednak przeszkód prawnych, żeby nowa umowa regionalna dotycząca Bałtyku mogła ustanowić między jej stronami wyższe standardy niż te, które są wymagane przez UNCLOS.

Postulowana umowa miałaby prawny charakter międzynarodowego prawa regionalnego, choć poza jej obrębem zapewne pozostawałaby Rosja. Umowa stworzyłaby jednak prawny mechanizm dla pozostałych państw bałtyckich oraz reżim, który musiałby zostać w sposób faktyczny uwzględniony przez państwa bander pływających po Bałtyku. Mogłyby to być przepisy narzucające np. wymagany minimalny standard bezpieczeństwa, jaki muszą spełniać statki dopuszczone do żeglugi na akwenie (lub gradację takiego standardu wraz z zależnym od tego poziomem wymaganego ubezpieczenia). Wymóg posiadania „świadectwa dopuszczenia do żeglugi bałtyckiej” mógłby być np. połączony z instrumentami kontrolnymi w przypadkach przepływania nad kablami i rurociągami, np. w postaci elektronicznego lub osobowego nadzoru.

Uwzględniając specyfikę reżimu prawnego Cieśnin Bałtyckich oraz np. bardzo restrykcyjnie sformułowane przepisy portowe (np. zakaz obsługi statków przez porty państw członkowskich UE bez certyfikatu zgodności z sankcjami), faktycznym skutkiem byłoby wymuszenie stosowania wdrażanych rozwiązań przez państwa, których statki żeglowałyby po Bałtyku, nawet jeśli formalnie nie byłyby stronami postulowanej umowy. Rozwiązanie takie obciążone jest ryzykiem pozwu przed Międzynarodowym Trybunałem Sprawiedliwości lub Międzynarodowym Trybunałem Prawa Morza w Hamburgu z zarzutem łamania UNCLOS, jednak pozostaje dostępną opcją w świetle wyraźnych wrogich działań Rosji i nagminnego obchodzenia sankcji.

Wreszcie zainteresowane państwa mogłyby podjąć próbę zmiany reguł ogólnych, wykorzystując argumentację, że zagrożenia hybrydowe dotyczą bezpieczeństwa państw położonych nie tylko nad Bałtykiem, ale także nad innymi półzamkniętymi morzami (np. Morzem Śródziemnym, Morzem Czerwonym). Regulacja taka mogłaby przybrać postać poprawki do UNCLOS (na podstawie jej art. 312), obciążonej jednak ryzykiem niezwykle długiej procedury negocjacji i odległego wejścia w życie, lub uzyskać formę odrębnej konwencji modyfikującej UNCLOS w stosunkach między stronami (art. 311 ust. 3). Taka konwencja mogłaby doprecyzowywać normę wyrażoną w art. 123 UNCLOS, który dotyczy współpracy państw położonych nad morzami zamkniętymi lub półzamkniętymi. Obowiązek koordynacji i współpracy państw nadbrzeżnych w wykonywaniu ich praw i obowiązków mógłby zostać uzupełniony np. o obowiązek informowania o ruchach statków „floty cieni”, które służą obejściu sankcji międzynarodowych, zawierać uproszczone procedury inspekcji podejrzanych statków czy też ustanawiać mechanizm szybkiego reagowania na hybrydowe incydenty morskie (np. celowe uszkodzenie kabli). Inicjatywa zawarcia konwencji o bezpieczeństwie morskim wód zamkniętych i półzamkniętych mogłaby zostać zgłoszona z inicjatywy Polski na forum ONZ. Taki krok mógłby zostać poprzedzony konsultacjami w szerszym gronie zainteresowanych państw.