

Konrad Marciniak

## ZEWNĘTRZNE ASPEKTY POLITYKI TRANSPORTU MORSKIEGO UNII EUROPEJSKIEJ

### 1. Zagadnienia wstępne. Znaczenie i specyfika transportu morskiego

Unia Europejska (UE) zrzesza państwa, z których wiele (m.in. Anglia, Grecja, Hiszpania, Holandia, Portugalia) ma istotne interesy gospodarcze oraz tradycje w zakresie transportu morskiego. Samo zresztą położenie geograficzne i specyfika handlu państw UE (nastawionego na eksport) predestynują właśnie transport morski. Należy zauważyć, że państwa UE otoczone są przez cztery morza oraz dwa oceany, a ich linia brzegowa rozciąga się na 68.000 kilometrów<sup>1</sup>. Większość państw członkowskich UE ma bezpośredni dostęp do morza (nie posiadają takiego dostępu: Austria, Czechy, Słowacja i Węgry), a 60–70% głównych ośrodków handlowych znaj-

---

<sup>1</sup> J.L.S. de Vivero (red.), *Atlas of the European Seas and Oceans. Marine jurisdictions, sea uses and governance*, Ediciones del Serbal, Barcelona 2007, s. 75. Zgodnie z danymi EUROSTATu za rok 2006, transport morski stanowił 37% ogólnego transportu w ramach UE i był drugi co do wielkości – za transportem drogowym – którego współczynnik wynosił we wskazanym okresie 46%. Y. Mahieu, *EUROSTAT. Statistics in Focus* 42/2009, s. 2. Zob. też: C. Mik, *Prawnomiędzynarodowe aspekty polityki morskiej Wspólnoty Europejskiej* [w:] *Prawo gospodarcze Wspólnoty Europejskiej na progu XXI wieku*, C. Mik (red.), TNOiK Dom Organizatora, Toruń 2002, s. 341; J. Kujawa, *Wspólna polityka żegluga Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1999, s. 7–12.

duje się w odległości 150–200 km od linii brzegowej<sup>2</sup>. Warto także wskazać, że kolejne rozszerzenia Unii – przystąpienie Wielkiej Brytanii, Danii, Grecji, a następnie Finlandii, Szwecji oraz Cypru – sprawiły, że w ramach Unii znalazły się jedne z największych potęg morskich, a transport morski zyskał na znaczeniu w unijnej polityce.

Statystyki wskazują, że 90% unijnego transportu *pro foro externo* i 40% *pro foro interno* odbywa się drogą morską<sup>3</sup>. Z danych rzeczywistych za 2007 r. wynika, że w tym roku 134.1mln ton towarów dostało się do UE drogą morską, podczas gdy 102 mln ton towarów zostały skierowane poza Unię<sup>4</sup>. Spoglądając na to samo zagadnienie z jeszcze innej perspektywy, warto wskazać, że w 2007 r. ponad 60% towarów transportowanych drogą morską zostało wyeksportowanych do portów poza UE<sup>5</sup>.

Uzupełniając powyższe informacje o dane, zgodnie z którymi 80% światowego handlu odbywa się drogą morską, a 41% światowej floty stanowi własność europejskich przedsiębiorstw<sup>6</sup>, należy uznać, że zagadnienie zewnętrznych aspektów unijnego transportu morskiego stanowi istotny problem – zarówno w sensie gospodarczym, jak i prawnym.

Przedmiotem niniejszej pracy będzie tylko prawny aspekt tego zagadnienia, aczkolwiek przy jego omawianiu specyfika interesów gospodarczych państw członkowskich UE oraz światowego transportu morskiego będą miały znaczenie oraz wpływ na dynamikę rozwoju prawa w omawianym zakresie.

Transport morski jest ze swojej istoty międzynarodowy i wymagający współpracy między wieloma partnerami<sup>7</sup>. Poniższe rozważania będą

<sup>2</sup> N.E. Farantouris, *European Integration and Maritime Transport*, Ant. N. Sakkoulas Publishers & E. Bruylant, Athens 2003, s. 79.

<sup>3</sup> J.L.S. de Vivero (red.), *Atlas of the European Seas and Oceans...*, s. 75.

<sup>4</sup> G. Amerini, *EUROSTAT. Statistics in Focus*, 6/2009, s. 1. Jeśli chodzi o wartość eksportowanych towarów, transport morski w 2007 r. przyniósł 48,5% przychodów (sumując eksport i import) wszystkich rodzajów transportu. Z kolei w kategoriach tonażu, towary transportowane (eksport i import) drogą morską w 2007 r. stanowiły 71,3% całości towarów. *EU Energy and Transport in Figures. Statistical Pocketbook 2009*, European Communities, Belgium 2009, s. 104.

<sup>5</sup> *Ibidem*.

<sup>6</sup> Wśród 35 państw, które kontrolują największą ilość floty handlowej na świecie znajdują się: Grecja (1 miejsce), Niemcy (3 miejsce), Dania (10 miejsce), Wielka Brytania (12 miejsce), Włochy (15 miejsce), Belgia (18 miejsce), Holandia (22 miejsce), Cypr (23 miejsce), Szwecja (25 miejsce), Francja (26 miejsce), Hiszpania (29 miejsce), Chorwacja (35 miejsce). Źródło: *Review of Maritime Transport 2008*, United Nations Conference on Trade and Development, New York & Geneva 2008, s. 39.

<sup>7</sup> Zob. też: R. Greaves, *Transport Law of the European Community*, Athlone, London 1991, s. 105 (dalej cytowane jako: R. Greaves, *Transport Law*); R. Greaves, *Non-Transport Aspects of European Marine Law [w:] Shipping Law Faces Europe: European Policy, Competi-*

się koncentrować na zewnętrznym aspekcie unijnego transportu morskiego. Pominięta więc, co do zasady, zostanie problematyka tego rodzaju transportu odbywającego się pomiędzy państwami członkowskimi UE.

Zgodnie z powyższymi założeniami, struktura niniejszej pracy przedstawia się następująco. Po pierwsze, zostaną zaprezentowane podstawowe uwagi odnośnie zdolności Unii Europejskiej<sup>8</sup> do działania w stosunkach zewnętrznych. Następnie, poczynione zostaną uwagi dotyczące kompetencji UE w zakresie transportu morskiego.

Kolejna część pracy została poświęcona omówieniu kształtowania się i rozwoju kompetencji UE w zakresie transportu morskiego. W następnej kolejności, omówiony jest „pakiet morski” czterech rozporządzeń przyjętych w 1986 r. W ostatniej części pracy dokonana jest charakterystyka współczesnych tendencji rozwojowych w omawianym zakresie, z uwzględnieniem umów międzynarodowych zawieranych przez Unię, relacji Unii z organizacjami międzynarodowymi oraz problematykę bezpieczeństwa morskiego.

## 2. Kompetencje zewnętrzne Unii Europejskiej ze szczególnym uwzględnieniem transportu morskiego

Rozważania dotyczące kompetencji zewnętrznych Unii Europejskiej należy rozpocząć od stwierdzenia, że – zgodnie z art. 47 Traktatu o Unii Europejskiej<sup>9</sup> (dalej też: TUE) – ma ona osobowość prawną. Co więcej, jak stwierdził Europejski Trybunał Sprawiedliwości (ETS) w słynnej sprawie *F. Costa v. E.N.E.L.*:

Państwa, ustanawiając na czas nieokreślony Wspólnotę wyposażoną we własne instytucje, w osobowość i zdolność prawną, w zdolność do występowania we własnym imieniu w obrocie międzynarodowym, a w szczególności w rzeczywiste uprawnienia władcze, wynikające z ograniczenia

---

*tion and Environment*, P. Aspden et. al. (red.), MAKLU 1995, s. 87–88 (dalej cytowane jako: R. Greaves, *Non-Transport Aspects*).

<sup>8</sup> W celu uwzględnienia zmian wprowadzonych w życie Traktatem z Lizbony, w niniejszym opracowaniu przyjęto, tam gdzie to możliwe, terminologię „Unia Europejska”, „UE” czy „prawo unijne”, mimo że – zależnie od momentu historycznego – organizacją kompetentną w zakresie transportu była wcześniej „Wspólnota Europejska”, „WE” itp. Podobnie, przy powoływaniu się na Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (TWE), tam gdzie to możliwe, wskazuje się aktualną numerację lub brzmienie TFUE.

<sup>9</sup> Dz. Urz. UE z 9.5.2008 r., C 115, s. 13.

kompetencji i przeniesienia uprawnień z tych państw na Wspólnotę [...] <sup>10</sup>  
(podkreśl. – KM).

Wprawdzie przytoczone orzeczenie dotyczyło Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, ale należy uznać, że po zmianach wprowadzonych Traktatem z Lizbony<sup>11</sup>, można je odnieść do obecnej Unii Europejskiej. Podkreślenia wymaga również to, że „zdolność do występowania we własnym imieniu w obrocie międzynarodowym” jest ograniczona do zakresu spraw, w których państwa przekazały swoje kompetencje na rzecz Unii. Stwierdzają to wyraźnie art. 4 i 5 TUE, zgodnie z którymi:

Wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w Traktatach należą do Państw Członkowskich (art. 4 ust. 1 TUE);

Granice kompetencji Unii wyznacza zasada przyznania. Wykonywanie tych kompetencji podlega zasadom pomocniczości i proporcjonalności.

Zgodnie z zasadą przyznania Unia działa wyłącznie w granicach przyznanych jej przez państwa Członkowskie w Traktatach do osiągnięcia określonych w nich celów (art. 5 ust. 1 i 2).

W tym stanie rzeczy, zdolność Unii do działania w stosunkach zewnętrznych ma miejsce wtedy, gdy taka kompetencja została wyraźnie w Traktatach przewidziana – jak choćby w odniesieniu do wspólnej polityki handlowej (art. 207 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, TFUE<sup>12</sup>) czy zawierania umów z zakresu współpracy na rzecz rozwoju (art. 209 TFUE)<sup>13</sup>. Wyprzedzając dalsze rozważania, można wskazać, że w odniesieniu do transportu morskiego Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej nie przewiduje takiej wyraźnej kompetencji. Art. 100 ust. 2 TFUE (umieszczony w Części III TFUE zatytułowanej „Polityki i działania wewnętrzne Unii”, w Tytule VI „Transport”, a nie w Tytule I Części V TFUE zatytułowanej „Działania zewnętrzne Unii”) stanowi tylko, że:

<sup>10</sup> Wyrok ETS nr 6/64 z 15.7.1964 r. w sprawie F. Costa v. E.N.E.L., ECR 1964, s. 585.

<sup>11</sup> Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, podpisany w Lizbonie 13.12.2007 r., Dz. Urz. UE z 17.12.2007 r., C 306, s. 1. Zgodnie z jego art. 1 pkt. 2 lit b: „Unia zastępuje Wspólnotę Europejską i jest jej następcą prawnym”.

<sup>12</sup> Dz. Urz. UE z 9.5.2008 r., C 115, s. 47.

<sup>13</sup> Szerzej na ten temat: P. Koutrakos, *EU International Relations Law*, Hart Publishing, Oxford and Portland 2006, s. 7 i n. oraz P. Eeckhout, *External Relations of the European Union. Legal and Constitutional Foundations*, Oxford University Press, Oxford 2004, s. 101 i n.

Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą, mogą ustanowić odpowiednie przepisy dotyczące transportu morskiego i lotniczego. Stanowią one po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym i Komitetem Regionów.

W tym kontekście podkreślenia wymaga fakt, że zgodnie z art. 4 ust. 2, lit. g TFUE, dziedzina transportu została zaliczona do kompetencji dzielonych Unii Europejskiej.

Zgodnie jednak z orzecznictwem ETS, zdolność Unii do działania w stosunkach zewnętrznych nie wynika tylko z wyraźnych norm kompetencyjnych zawartych w Traktatach, ale również w sytuacjach, kiedy ma ona tzw. kompetencje dorozumiane. W dwójnasób interesującym orzeczeniem w tym kontekście jest to w sprawie Umowy europejskiej dotyczącej pracy załóg pojazdów wykonujących międzynarodowe przewozy drogowe (AETR)<sup>14</sup>. Po pierwsze, stanowi ono podstawowe rozstrzygnięcie Trybunału dotyczące kompetencji zewnętrznych Unii. Po drugie zaś, spór rozstrzygnięty przez Trybunał dotyczył możliwości i trybu zawarcia umowy międzynarodowej dotyczącej transportu (aczkolwiek lądowego, nie morskiego).

Geneza sporu wiązała się z faktem przyjęcia przez Radę uchwały w sprawie negocjowania i zawarcia przez państwa członkowskie (ówczesnej Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej Umowy AETR. Rada argumentowała, że proponowany przez nią tryb związania się umową przez państwa członkowskie jest właściwy, gdyż – skoro kompetencja do zawierania umów międzynarodowych w zakresie transportu nie została przekazana wyraźnie Wspólnocie – to tylko one są kompetentne do jej zawarcia. Komisja zakwestionowała powyższe stanowisko Rady, podnosząc, że Traktat przyznaje Wspólnocie szeroką kompetencję do wdrożenia wspólnej polityki transportowej, co obejmuje zarówno działania wewnętrzne, jak i stosunki z państwami trzecimi.

ETS przychylił się do stanowiska prawnego Komisji, argumentując, że:

12. W braku szczególnych postanowień traktatu dotyczących negocjowania i zawierania umów międzynarodowych w dziedzinie polityki transportowej – do której to kategorii należy co do istoty AETR – należy odwołać się do ogólnych zasad prawa wspólnotowego w kwestii stosunków z państwami trzecimi...

---

<sup>14</sup> Wyrok ETS nr 22/70 z 31.3.1971 r. w sprawie Umowy europejskiej w sprawie transportu drogowego (AETR), ECR 1971, s. 263.

14. Postanowienie to, umieszczone na początku szóstej części traktatu, poświęconej „postanowieniom ogólnym i końcowym”, oznacza, iż w obrocie międzynarodowym Wspólnota ma zdolność do ustanawiania stosunków umownych z państwami trzecimi w pełnym zakresie celów określonych w pierwszej części traktatu, której część szósta stanowi kontynuację.

15. W celu ustalenia w określonym przypadku kompetencji Wspólnoty do zawierania umów międzynarodowych należy wziąć pod uwagę zarówno postanowienia materialne traktatu, jak i jego systematykę.

16. Kompetencja taka wynika nie tylko z wyraźnego powierzenia jej w traktacie – jak ma to miejsce w przypadku art. 113 [obecnie art. 207 TFUE] i 114 [skreślony] dla umów celnych i handlowych i art. 238 [obecnie art. 217 TFUE] dla umów o stowarzyszeniu – lecz może wynikać również z innych postanowień traktatu lub z aktów wydawanych na podstawie tych postanowień przez instytucje Wspólnoty.

17. W szczególności, w każdym przypadku gdy w celu wdrożenia wspólnej polityki przewidzianej w traktacie Wspólnota podjęła działania zmierzające do ustanowienia, w jakiegokolwiek formie, wspólnych zasad, państwa członkowskie nie mają już prawa, ani indywidualnie, ani nawet wspólnie, zaciągać wobec państw trzecich zobowiązań naruszających te zasady.

18. W miarę bowiem ustanawiania zasad wspólnych tylko Wspólnota jest w stanie podejmować i wykonywać w sposób skuteczny w całej sferze stosowania wspólnotowego porządku prawnego zobowiązania wobec państw trzecich.

19. Nie można w związku z tym określać innego reżimu prawnego dla działań podejmowanych w celu wykonania postanowień traktatu w porządku wewnętrznym Wspólnoty, a innego dla działań w sferze stosunków zewnętrznych.

30. AETR dotyczy dziedziny należącej do zakresu zastosowania rozporządzenia nr 543/69, w związku z czym kompetencja do negocjowania i zawarcia tej umowy należy, od dnia wejścia w życie wspomnianego rozporządzenia, do Wspólnoty.

Trybunał oddalił wprawdzie – z przyczyn formalnych – skargę Komisji, ale teoria kompetencji dorozumianych została utrwalona. Zgodnie z nią, Unia ma zdolność (z uwagi na swoją podmiotowość prawną) do podejmowania działań w zakresie stosunków zewnętrznych. Jednak jej kompetencje<sup>15</sup> w konkretnych przypadkach wymagają ustalenia. Mogą one wynikać z wyraźnej normy kompetencyjnej prawa pierwotnego. Mogą jednak

<sup>15</sup> Trybunał wyraźnie odróżnił ogólną „zdolność” (ang. capacity) Wspólnoty do działania *pro foro externo*, od jej „kompetencji” (ang. authority) do podejmowania takich działań w konkretnej sprawie.

także powstawać w sytuacji, gdy dana działalność mieści się w celach Unii, a jej instytucje podjęły już działania *pro foro interno*, aby zrealizować dany cel. Zgodnie z późniejszym orzecznictwem Trybunału, także ten ostatni warunek nie jest konieczny. Jak bowiem sędziowie luksemburscy uznali w opinii 1/76 (dotyczącej zresztą transportu wodnego, choć śródlądowego):

Zdolność do związania się Wspólnoty wobec państw trzecich wynika, w sposób dorozumiany, także z postanowień Traktatu ustanawiających wewnętrzną kompetencję Wspólnoty w sytuacji, kiedy uczestnictwo Wspólnoty w porozumieniu międzynarodowym jest, jak w przedmiotowej sprawie, konieczne do osiągnięcia jednego z celów Wspólnoty<sup>16</sup>.

Z powyższej charakterystyki teorii kompetencji zewnętrznych Unii Europejskiej wynika więc, że dla jej prawidłowej rekonstrukcji, konieczne będzie dokonanie analizy aktów prawnych o charakterze wewnętrznym. Pozwoli to także na ukazanie dynamiki kształtowania się polityki transportowej UE, czemu towarzyszyły zmiany prawa pierwotnego oraz przyjmowanie aktów prawa wtórnego. Można też już na tym etapie rozważań zaznaczyć, że rozwój ten, zwłaszcza w jego początkowym okresie, miał charakter „skokowy”. Kolejne zmiany katalizowane były przez konflikt prawny (np. rozstrzygany przez ETS) lub wymogi konieczności handlowej (np. dotyczące ochrony krajowego rynku armatorów) lub związane z potrzebą wprowadzenia środków poprawiających reżim ochrony środowiska (np. po katastrofie tankowca).

W tytule niniejszego opracowania przyjęto sformułowanie „aspekty zewnętrzne transportu morskiego”. Odzwierciedla ono fakt, że transport, w tym morski, nie zalicza się do działań zewnętrznych Unii *sensu stricto* – opisanych w Części V TFUE. Niemniej jednak, z uwagi na fakt, że Unia posiada (dzielone) kompetencje w zakresie transportu oraz, że wydała szereg aktów prawnych regulujących transport morski *pro foro interno*, obecnie nie ulega wątpliwości, że UE jest władna podejmować także działania w tej materii *pro foro externo*. Mogą one w szczególności polegać na: (a) wydawaniu aktów prawnie wiążących, które regulują relacje transportowe pomiędzy państwami UE a państwami trzecimi; (b) zawieraniu umów międzynarodowych przez Unię zawierających klauzule dotyczące transportu morskiego; (c) podejmowaniu współpracy przez Unię z Międzynarodową

---

<sup>16</sup> Opinia ETS z 26.4.1977 nr 1/76, w sprawie projektu Porozumienia ustanawiającego europejski fundusz na rzecz statków śródlądowych, ECR 1977, s. 741, pkt 5.

Organizacją Morską; oraz (d) wydawania aktów o charakterze prawnie niewiążących, ale określających cele, strategię oraz zasady postępowania UE i państw członkowskich w zakresie transportu morskiego.

### 3. Kształtowanie się polityki transportu morskiego UE.

#### Aspekty zewnętrzne

#### 3.1. Zagadnienia wstępne

Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, w swoim pierwotnym brzmieniu stanowił, iż:

Swobodę przepływu usług w dziedzinie transportu regulują postanowienia tytułu dotyczącego transportu (art. 61 ust. 1, obecnie art. 58 ust. 1 TFUE).

Odsyłał on zatem do Tytułu IV (obecnie: Tytuł VI), zatytułowanego „Transport”. Podstawowy przepis dotyczący transportu morskiego (art. 84, obecnie: art. 100 TFUE) brzmiał następująco:

1. Postanowienia niniejszego tytułu stosują się do transportu kolejowego, drogowego i śródlądowego.

2. Rada, stanowiąc jednomyślnie, może zdecydować, czy, w jakim zakresie i w jakim trybie właściwe przepisy mogą być przyjęte dla transportu morskiego i lotniczego. (podkreśl. – KM)<sup>17</sup>

Mimo więc faktu, że Unia była, zwłaszcza pierwotnie, organizacją o charakterze gospodarczym, a zasady transportu odgrywały w niej istotną rolę, wyraźne odwołanie do transportu morskiego znalazło się w TWE/TFUE tylko raz – i to w sposób nadzwyczaj ogólny. Cytowane powyżej postanowienie było w gruncie rzeczy odłożeniem w czasie kwestii uregulowania transportu morskiego. Omawiany przepis jest dość wyjątkowy z tego punktu widzenia, że wyłącza on inicjatywę legislacyjną Komisji (czyli organu reprezentującego „interes wspólnotowy”) na rzecz Rady – organu międzypaństwowego, gwarantując zarazem możliwość zablokowania ewentualnej decyzji Rady w przedmiotowym zakresie przez tylko jedno państwo. Dodatkowo warto wskazać, że do zmian wprowadzonych Traktatem

<sup>17</sup> Por. aktualne brzmienie art. 100 ust. 2 TFUE.



z Lizbony, Komitet Ekonomiczno-Społeczny był wyłączony z procesu legislacyjnego w zakresie transportu morskiego<sup>18</sup>. Takie rozwiązanie odzwierciedlało obawy głównych państw morskich (zwłaszcza Holandii), które obawiały się utraty możliwości regulowania samodzielnie swojej morskiej polityki transportowej na rzecz rozwiązań wspólnotowych<sup>19</sup>.

Mimo że omawiany przepis jest krótki i ogólny, relatywnie szybko powstały kontrowersje co do jego interpretacji. Wiązały się one z ustaleniem relacji między ogólnymi postanowieniami Traktatu a uregulowaniami, o charakterze *lex specialis*, dotyczącymi transportu. Warto w tym kontekście wskazać, że Tytuł IV (obecnie VI) nie normował wprost tej relacji – jak miało to miejsce w przypadku polityki rolnej (art. 38 ust. 2 oraz art. 42, obecnie: art. 38 ust. 2 i art. 42 TFUE)<sup>20</sup>. Z jednej więc strony argumentowano (głównie państwa członkowskie i lobby transportu morskiego), że transport morski jest w ogóle wyłączony z zakresu regulacyjnego TWE (w tym przepisów dotyczących swobody świadczenia usług) – do momentu wydania odpowiednich przepisów przez Radę<sup>21</sup>. Z drugiej zaś strony, analizowany przepis można rozumieć, jako wyłączający żeglugę morską tylko z zakresu postanowień Traktatu dotyczących transportu.

Ta problematyka była przedmiotem rozważań ETS w sprawie *rybaków francuskich*<sup>22</sup>. W przedmiotowej sprawie Komisja wniosła skargę przeciwko Francji, wskazując, że państwo to naruszyło postanowienia Traktatu dotyczące swobody przepływu osób oraz zakazu dyskryminacji, przez nieuchylenie ustawodawstwa, zgodnie z którym określony procent członków załogi na statkach handlowych musiał posiadać obywatelstwo francuskie. Francja odwołała się do pierwszej z zaprezentowanych powyżej linii argumentacji i starała się m.in. udowodnić, że transport morski – z uwagi na brzmienie (ówczesnego) art. 84 TWE – jest wyłączony z ogólnych postanowień dotyczących transportu oraz odnoszących się do „działalności gospodarczej w ogóle”<sup>23</sup>. Trybunał swoje rozważania rozpoczął z kolei od przypomnienia, że zgodnie z art. 2 TWE (obecnie: art. 3 TUE), „zadaniem Wspólnoty jest, przez ustanowienie wspólnego rynku i stopniowe zbliżanie polityk gospodarczych Państw Członkowskich, popieranie w ca-

<sup>18</sup> R. Greaves, *Transport Law*, s. 107.

<sup>19</sup> Zob. J. Kujawa, op.cit., s. 13.

<sup>20</sup> N.E. Farantouris, op.cit., s. 92–93.

<sup>21</sup> Zob. też: N.E. Farantouris, op.cit., s. 93–94; J. Kujawa, op.cit., s. 14 i n.; R. Greaves, *Transport Law...*, s. 106.

<sup>22</sup> Wyrok ETS z 4.4.1974 w sprawie Komisja v. Francja, 167/73, ECR 1974, s. 359.

<sup>23</sup> Ibidem, pkt. 11–12.

łej Wspólnocie harmonijnego rozwoju działalności gospodarczej". Z tego sformułowania wynika m.in. to, że ustanowienie wspólnego rynku odnosi się do całości działań gospodarczych w ramach Wspólnoty. Zadanie to jest realizowane zwłaszcza poprzez postanowienia zamieszczone w Części II Traktatu, które ustanawiają podstawy dla swobodnego przepływu towarów (Tytuł I), osób, usług i kapitału (Tytuł III). Zasady przewidziane we wskazanych częściach Traktatu mogą być jedynie wyłączone na podstawie wyraźnego przepisu (jak np. ówczesny art. 38 ust. 2 dotyczący polityki rolnej). Skoro Tytuł IV Traktatu, poświęcony transportowi, znajduje się w Części II Traktatu, należy go postrzegać jaką jeden z rodzajów usług. Potwierdza tę konkluzję brzmienie (ówczesnego) art. 61 ust. 1: „Swobodę przepływu usług w dziedzinie transportu regulują postanowienia tytułu dotyczącego transportu”. Przechodząc do interpretacji art. 84 TWE, Trybunał stwierdził, że bynajmniej nie wyłącza on transportu morskiego z ogólnych postanowień Traktatu (ang. general rules of the Treaty), a tylko wskazuje, że Rada ma pewne kompetencje odnośnie ustanowienia procedury i zakresu stosowania postanowień dotyczących ogólnie transportu w tym zakresie. Tym samym, jak stwierdzili sędziowie luksemburscy, transport morski (o ile Rada nie zdecyduje inaczej) jest wyłączony z postanowień dotyczących transportu w Tytule IV, ale podlega on nadal uregulowaniom Traktatu<sup>24</sup>. W efekcie, ETS uznał postępowanie Francji za sprzeczne z postanowieniami Traktatu.

Co ciekawe, w omawianym orzeczeniu Trybunał odwołał się do ogólnych postanowień Traktatu, które należy mieć na uwadze interpretując uregulowania dotyczące transportu morskiego (w braku konkretnych norm prawa pierwotnego czy wtórnego) – podobnie jak w sprawie *AETR* przywołał ogólne zasady prawa wspólnotowego<sup>25</sup>. Sformułowania te – z uwagi na ich ogólność – również były interpretowane w różny sposób, co stało się przedmiotem dalszego orzecznictwa trybunału. W szczególności należy w tym kontekście przywołać sprawę *Nouvelles Frontières*, która choć dotyczyła transportu lotniczego, Trybunał stwierdził niej w sposób generalny, że:

Transport lotniczy, podobnie jak inne rodzaje transportu, podlega ogólnym postanowieniom Traktatu, włączając w to zasady dotyczące konkurencji. (podkreśl. – KM)<sup>26</sup>.

<sup>24</sup> Ibidem, pkt. 18–33.

<sup>25</sup> Wyrok ETS nr 22/70 z 31.3.1971 r., pkt 12, supra.

<sup>26</sup> Wyrok ETS z 30.4.1986 r. nr 209–213/84 w połączonych sprawach *Lucas Asjes et al.*, ECR 1986, s. 1425, pkt 45.

Jak wskazano już powyżej, podejmowanie działań przez Wspólnotę w zakresie transportu morskiego – zgodnie z (obecnym) art. 100 TFUE – zostało odłożone w czasie do podjęcia odpowiednich kroków legislacyjnych przez Radę. Nic więc dziwnego, że w tym stanie rzeczy zdolność Unii do działania w zakresie transportu morskiego w wymiarze zewnętrznym była, przynajmniej początkowo, ograniczona i otoczona kontrowersjami (tyleż o charakterze prawnym, co wynikającym z interesów handlowo-gospodarczych państw członkowskich). Nie zmienia to jednak faktu, że – zgodnie z przytoczonym powyżej orzecznictwem ETS – transport morski podlega ogólnym postanowieniom Traktatu, które obejmują m.in. swobodę świadczenia usług czy zasady konkurencji.

### 3.2. Pierwsze inicjatywy Komisji Europejskiej

Komisja Europejska w 1976 r. skierowała komunikat<sup>27</sup> do Rady sygnalizujący, z jednej strony, wagę transportu morskiego dla Wspólnoty i państw członkowskich, a drugiej strony zmieniające się uwarunkowania globalne i przemiany w strukturze rynku transportowego powodujące, że konkurencyjność wspólnotowego transportu morskiego jest zagrożona.

W komunikacie tym Komisja podkreśliła szczególnie spadek znaczenia floty państw Wspólnoty. Wskazała też, że od 1959 r. flota państw socjalistycznych wzrosła o 400%, państw tzw. wygodnej bandery (ang. flags of convenience) o 330%, państw rozwijających się o 240%, a flota handlowa państw Wspólnoty w tym okresie wzrosła zaledwie o 80%<sup>28</sup>. W rezultacie udział floty wspólnotowej w światowym rynku spadł z 40% (1959) do 24% (1976)<sup>29</sup>. Zwłaszcza transport morski skierowany „na zewnątrz Wspólnoty”, jak wskazała Komisja, był zagrożony z uwagi na: (a) światowy kryzys, zwłaszcza dotyczący rynku ropy oraz (b) dyskryminacyjne, protekcyjnistyczne i dumpingowe działania państw spoza Wspólnoty<sup>30</sup>.

W swoich konkluzjach, Komisja w pierwszym rządzie podkreśliła, że jej dotychczasowe próby działania dotyczące transportu morskiego spo-

---

<sup>27</sup> *Communication from the Commission to the Council on the Community's relations with non-member countries in shipping matters*, COM(76) 341 final z 30.6.1976 r.

<sup>28</sup> *Ibidem*, pkt 3.5.

<sup>29</sup> *Ibidem*, pkt 3.16.

<sup>30</sup> *Ibidem*, pkt. 4.1–4.19.

tykały się ze sprzeciwem państw członkowskich a jej osiągnięcia w tym zakresie były nadzwyczaj ograniczone<sup>31</sup>. Argumentowała również, że scharakteryzowane powyżej problemy armatorów wspólnotowych mają swoje źródło w działaniach politycznych innych państw. W związku z powyższym, reakcja Wspólnoty byłaby najbardziej efektywna, gdyby nie była podjęta przez indywidualne państwa członkowskie, ale przez Wspólnotę jako całość. Mogłaby ona w szczególności podjąć działania w sferze: (a) stosunków dwustronnych (negocjowanie odpowiednich klauzul niedyskryminacyjnych w odniesieniu do transportu morskiego), (b) wielostronnych (koordynacja działań państw członkowskich na takich forach jak GATT czy UNCTAD) oraz (c) podjąć stosowne środki odwetowe (harmonizacja legislacji państw członkowskich w zakresie możliwości i wysokości nakładania kar w przypadkach dyskryminacji statków ich bandery)<sup>32</sup>.

### 3.3. Kontrowersje wokół projektu Konwencji NZ o kodeksie postępowania konferencji liniowych

„Sprawdzianem” dla zdolności działania Wspólnoty w zakresie transportu morskiego w wymiarze wewnętrznym był przypadek negocjowania – w ramach Konferencji Narodów Zjednoczonych ds. Handlu i Rozwoju (UNCTAD)<sup>33</sup> – Konwencji NZ o kodeksie postępowania konferencji liniowych (dalej: Kodeks postępowania)<sup>34</sup>.

W pierwszej kolejności należy wyjaśnić, że w morskiej żegludze handlowej można wyróżnić w szczególności żeglugę regularną, liniową oraz trampową. Ta pierwsza charakteryzuje się tym, że transport odbywa się między określonymi portami, po stałych stawkach frachtowych, w sposób regularny – według ustalonego rozkładu rejsów. Z kolei drugi ze wskazanych wyżej rodzajów żeglugi charakteryzuje się odbywaniem rejsów według zapotrzebowania, tj. w sposób nieregularny, bez z góry ustalonego rozkładu rejsów.

<sup>31</sup> Ibidem, pkt 5.1–5.2. W odniesieniu do stosunków wielostronnych, Komisja wskazała, że jedynym, skromnym, osiągnięciem było umieszczenia kwestii dyskryminacji bandery na liście GATT dotyczącej barier pozataryfowych (ang. non-tariff barriers).

<sup>32</sup> Ibidem, pkt. 6.1–6.16.

<sup>33</sup> UNCTAD została ustanowiona na mocy rezolucji Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych nr 1995 (XIX) z 30.12.1964 r.

<sup>34</sup> Tekst w: *Konferencja pełnomocników rządów państw członkowskich ONZ w sprawie Kodeksu postępowania liniowych konferencji żeglugowych. Akt końcowy i załączniki*, Wydawnictwo Instytutu Morskiego Nr 797, Gdańsk–Szczecin 1975.

Następnie, podkreślenia wymaga fakt, że największą rolę w ramach żeglugi liniowej odgrywały tzw. konferencje liniowe, czyli (zgodnie z definicją zawartą w Części I Kodeksu postępowania):

Grupa dwóch lub więcej przewoźników morskich dysponujących statkami, która utrzymuje międzynarodowe liniowe połączenia dla przewozu ładunków na określonej trasie lub trasach w ustalonych granicach geograficznych i która ma umowę lub układ jakiegokolwiek rodzaju, w którego ramach linii te przewożą ładunki po jednolitych lub wspólnych stawkach frachtowych i na jakichkolwiek innych uzgodnionych warunkach w odniesieniu do utrzymywania regularnych połączeń liniowych.

Po trzecie wreszcie, warto odnotować, że konferencje liniowe w latach 70. (czyli w okresie, kiedy negocjowany był Kodeks postępowania) dominowały na rynku i miały *de facto* pozycję monopolistyczną<sup>35</sup>. Powodowało to protesty krajów rozwijających się, które nie mogły rozwijać swojej floty i były uzależnione od usług oferowanych przez duże konferencje liniowe (które broniły swojej pozycji na rynku i nie dopuszczały armatorów z tych krajów)<sup>36</sup>.

Kodeks postępowania miał stanowić remedium na ten stan rzeczy, a jego wyrazem jest zwłaszcza art. 2 ust. 4 Kodeksu postępowania, zgodnie z którym udział linii żeglugowych każdego z dwóch krajów, między którymi handel jest obsługiwany przez konferencję liniową, powinien być równy, natomiast udział linii żeglugowej państwa trzeciego powinien być znaczny i wynosić np. 20%. Wprawdzie omawiane postanowienia, formalnie rzecz biorąc, miały charakter wytycznych, ale w praktyce zostały potraktowane jako rozwiązania modelowe, które w efekcie ustalały podział żeglugi liniowej według wzoru: 40–40–20. Rozwiązanie to w sposób wyraźny odeszło od zasad wolnorynkowych, na rzecz interwencjonizmu państwowego i zagwarantowania znacznej części liniowego transportu morskiego konferencjom liniowym państw, między którymi handel się odbywa<sup>37</sup>.

<sup>35</sup> Zob. L. Juda, *The UNCTAD Liner Code: A Preliminary Examination of the Implementation of the Code of Conduct for Liner Conferences*, *Journal of Maritime Law and Commerce* 1985, Vol. 16, Issue 2, s. 858–859.

<sup>36</sup> Szerzej na ten temat: C.G. Holderness, *Economic Analysis of the United Nations Code of Conduct of Liner Conferences*, *Stanford Law Review* 1977, Vol. 29, Issue 4, s. 859 i n.

<sup>37</sup> Wniosek ten wzmacnia analiza art. 3 Kodeksu postępowania, który stanowi, że decyzje dotyczące umowy konferencyjnej nie mogą być podjęte bez zgody narodowych linii żeglugowych zainteresowanych dwóch krajów.

Ceremonia podpisania Kodeksu postępowania odbyła się w Genewie, 6.4.1974 r., tj. 2 dni po wydaniu omawianego powyżej wyroku Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie *rybaków francuskich*. Mimo że Komisja – po korzystnym dla siebie wyroku – podjęła działania mające zmierzać do harmonizacji stanowisk państw Wspólnoty podczas konferencji genewskiej, państwa członkowskie zachowały się podczas niej zgodnie ze swoimi interesami narodowymi<sup>38</sup>. W rezultacie, 3 z nich głosowały „za” (Francja, RFN, Belgia), 2 „przeciw” (Wielka Brytania, Dania), a 3 wstrzymały się od głosu (Holandia, Włochy, Grecja)<sup>39</sup>.

Kompromis w ramach Wspólnoty osiągnięto dopiero w 1979 r., kiedy to Rada przyjęła rozporządzenie nr 954/79 dotyczące ratyfikacji lub przystąpienia przez Państwa Członkowskie do Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie kodeksu postępowania dla Konferencji Linii Żeglugowych<sup>40</sup>. Zgodnie z nim, państwa członkowskie mogły przystąpić do Kodeksu postępowania, ale w szeregiem zastrzeżeń, które w szczególności wyłączały zastosowanie art. 2 i 3 Kodeksu między tymi państwami oraz, na zasadzie wzajemności, między państwami członkowskimi a państwami Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). W związku z powyższym formuła 40–40–20 nie znajdowała zastosowania między tymi państwami.

### 3.4. Inne działania podejmowane w latach 1974–1986

#### 3.4.1. Procedury konsultacyjno-informacyjne

Pierwszym działaniem Wspólnoty dotyczącym polityki transportowej była decyzja Rady nr 77/587<sup>41</sup> ustalająca procedurę konsultacji w stosunkach między Państwami Członkowskimi a państwami trzecimi w sprawach żeglugi morskiej oraz działań dotyczących takich spraw w organizacjach międzynarodowych<sup>42</sup>. Warto w tym miejscu podkreślić dwie rzeczy. Mianowicie,

<sup>38</sup> Zob. J. Kujawa, op.cit., s. 16–17.

<sup>39</sup> Irlandia i Luksemburg nie brały udziału w głosowaniu. Ibidem. Akt końcowy Kodeksu postępowania zamieszczony w: *International Legal Materials* 1974, Vol. 13, Issue 4, s. 917 i n.

<sup>40</sup> Rozporządzenie Rady (EWG) nr 954/79 z 15.5.1979 r., Dz. Urz. WE z 17.5.1979 r., L 121, s. 1–4 (Specjalne wydanie polskie, Rozdz. 7, t. 1, s. 81–84), uchylone rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1490/2007 z 11.12.2007 r., Dz. U. WE z 18.12.2007 r., L 332, s. 1.

<sup>41</sup> Pomimo brzmienia ówczesnego art. 84 ust. 2 TWE, proces legislacyjny dotyczący tego aktu został zapoczątkowany przez państwo sprawujące prezydencję w Radzie, a nie przez Radę. R. Greaves, *Transport Law*, s. 109.

<sup>42</sup> Decyzja Rady nr 77/587/EWG z 13.9.1977 r., Dz. U. WE z 17.9.1977 r., L 239, s. 23 (Specjalne wydanie polskie, Rozdz. 7, t. 1, s. 74).

zgodnie z tym, co powiedziano już we wstępie niniejszej pracy, transport morski jest z natury międzynarodowy. Nie zaskakuje więc, że pierwsze działania Wspólnoty w tym zakresie było skierowane właśnie *pro foro externo*. Po drugie zaś, po kontrowersjach wokół Kodeksu postępowania w 1974 r., szczególnie wyraźna stała się potrzeba wypracowania procedur mających na celu koordynację działań państw członkowskich na forum międzynarodowym w zakresie transportu morskiego.

Zgodnie z art. 1 decyzji nr 77/587:

Państwa Członkowskie i Komisja konsultują się wzajemnie, zgodnie z procedurami ustanowionymi w niniejszej decyzji: (a) w kwestiach dotyczących spraw żeglugi morskiej oraz traktujących o organizacjach międzynarodowych, i (b) w różnych aspektach rozwoju, który ma miejsce w sprawach żeglugi morskiej w relacjach między Państwami Członkowskimi a państwami trzecimi oraz w sprawie funkcjonowania dwustronnych i wielostronnych umów zawartych w tym zakresie<sup>43</sup>. (podkreśl. – KM).

Pierwsze działania w ramach rodzącej się wspólnej polityki transportowej były więc dość ostrożne. Głównym celem ustanowienia procedur konsultacyjnych było ustalenie, czy dana problematyka porusza sprawy wspólnych interesów oraz, w następnej kolejności, rozważenie, czy działania państw członkowskich w ramach organizacji międzynarodowej powinno być skoordynowane (art. 2 ust. 1 decyzji).

Kolejnym krokiem w omawianym zakresie było przyjęcie przez Radę decyzji nr 78/774 dotyczącej działań niektórych państw trzecich w zakresie żeglugi towarowej<sup>44</sup>. W tym przypadku, celem nie była koordynacja działań państw członkowskich, a monitoring działań państw trzecich. Zgodnie z brzmieniem art. 1 przedmiotowej decyzji, każde państwo miało podjąć niezbędne środki:

[...] w celu ustanowienia systemu pozwalającego na zbieranie informacji o działalności flot państw trzecich, których praktyki są szkodliwe dla in-

<sup>43</sup> Zob. np. decyzja Rady nr 87/475/EEC z 17.9.1987 r. w sprawie transportu morskiego pomiędzy Włochami a Algierią, Dz. Urz. WE z 25.9.1987 r., L 272, s. 37, gdzie w uzasadnieniu wskazuje się wprost na procedurę konsultacyjną przeprowadzoną na mocy decyzji 77/587.

<sup>44</sup> Decyzja Rady z 19.9.1978, nr 78/774/EWG, Dz. Urz. UE z 21.9.1978 r., L 258, s. 35. Zastąpiona przez decyzję Parlamentu Europejskiego i Rady nr 167/2006/WE z 18.1.2006 dotyczącą działań niektórych państw trzecich w zakresie żeglugi towarowej, Dz. Urz. UE z 4.2.2006 r., L 33, s. 18.



teresów żeglugi Państw Członkowskich, w szczególności, jeżeli taka działalność wpływa niekorzystnie na konkurencyjny udział flot państw członkowskich w międzynarodowym handlu morskim<sup>45</sup>.

Przedmiotowa decyzja Rady była następnie uzupełniona następującymi aktami: (a) decyzją Rady nr 79/4 w sprawie zbierania informacji odnośnie działań przewoźników uczestniczących w liniowym transporcie kontenerowym na pewnych obszarach<sup>46</sup>, (b) decyzją Rady nr 80/1181<sup>47</sup>, uzupełniającą i zmieniającą decyzję Rady 79/4, (c) decyzją Rady nr 81/189<sup>48</sup> ustalającą szczegółowe zasady zbierania informacji w odniesieniu do państw Dalekiego Wschodu oraz (d) decyzją Rady nr 82/870<sup>49</sup> w sprawie przedłużenia okresu zbierania informacji, o których mowa w powyższych decyzjach.

Z uwagi na dużą liczbę zmian, decyzja 78/774 została uchylona decyzją 167/2006/WE dotyczącą działań niektórych państw trzecich w zakresie żeglugi towarowej<sup>50</sup>. Nie zmienia ona podstawowych zasad monitoringu działań państw trzecich, a jedynie konsoliduje i ujednolica te zasady<sup>51</sup>.

### 3.4.2. Środki odwetowe

Jednym z proponowanych przez Komisję działań, w komunikacie z 1976 r.<sup>52</sup>, było przyjęcie regulacji dotyczących możliwości podejmowania przez państwa członkowskie środków odwetowych w reakcji na praktyki dyskryminacyjne państw trzecich. Realizacją tego postulatu było przyjęcie przez Radę (aczkolwiek z inicjatywy RFN) decyzji nr 83/573 dotyczącej środków zaradczych w zakresie międzynarodowej żeglugi handlowej<sup>53</sup>. Omawiany akt prawny stanowił też logiczną konsekwencję procesu zbierania infor-

<sup>45</sup> W praktyce, chodziło tu zwłaszcza o państwa bloku wschodniego, m.in. ZSRR. J. Kujawa, *op.cit.*, s. 20.

<sup>46</sup> Decyzja Rady nr 79/4/EWG z 19.12.1978 r., Dz. Urz. UE z 9.1.1979 r., L 5, s. 32. Dotyczyła ona handlu państw członkowskich z państwami Afryki Wschodniej oraz Ameryki Środkowej.

<sup>47</sup> Decyzja Rady nr 80/1181/EWG z 4.12.1980 r., Dz. Urz. UE z 23.12.1980 r., L 350, s. 44. Rozszerzała ona obszar, o którym mowa w decyzji Rady 79/4 na państwa Dalekiego Wschodu.

<sup>48</sup> Decyzja Rady nr 81/189/EWG z 26.3.1981 r., Dz. Urz. UE z 2.4.1981 r., L 88, s. 32.

<sup>49</sup> Decyzja Rady nr 82/870/EWG z 16.12.1982 r., Dz. Urz. UE z 28.12.1982 r., L 368, s. 42.

<sup>50</sup> Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 167/2006/WE z 18.1.2006 r., Dz. Urz. UE z 4.2.2006 r., L 33, s. 18.

<sup>51</sup> Zob. też uzasadnienie Komisji zawarte w: COM(2003)732 final z 27.11.2003 r.

<sup>52</sup> Por. przypis nr 28 i tekst mu towarzyszący.

<sup>53</sup> Decyzja Rady nr 83/573/EWG z 26.10.1983 r., Dz. Urz. UE z 28.11.1983 r., L 332, s. 37 (Specjalne wydanie polskie, Rozdz. 7, t. 1, s. 217).



macji o działaniach państw trzecich w zakresie transportu morskiego, do czego nawiązuje wprost preambuła decyzji. Potwierdziła ona prawo państw do jednostronnego stosowania środków zaradczych, poprzedzonego konsultacjami z innymi państwami członkowskimi, zgodnie z procedurą ustanowioną decyzją Rady nr 77/587. Omawiana decyzja nie została nigdy wprost zastosowana<sup>54</sup> i została *de facto* zastąpiona rozporządzeniem nr 4058/86<sup>55</sup>.

### 3.4.3. Działania zachęcające do związania się przez państwa członkowskie konwencjami międzynarodowymi

Kolejną grupą działań podejmowanych przez Wspólnotę w okresie kształtowania się polityki transportowej były te, które zalecały państwom członkowskim związanie się istotnymi umowami międzynarodowymi. Należały do nich<sup>56</sup>:

- Zalecenie Rady nr 78/584/EEC<sup>57</sup> w sprawie ratyfikacji następujących konwencji dotyczących bezpieczeństwa w transporcie morskim:
  - Międzynarodowa konwencja o bezpieczeństwie życia na morzu, sporządzona 1.11.1974 r. (SOLAS);
  - Protokół do SOLAS z 1978 r.;
  - Międzynarodowa konwencja o zapobieganiu zanieczyszczeniu morza przez statki, sporządzona 2.11.1973 r. (MARPOL 1973);
  - Protokół do MARPOL 1973 z 1978 r. (MARPOL 1973/1978);
  - Konwencja nr 147 dotycząca minimalnych norm na statkach handlowych, sporządzona 29.10.1976 r.
- Zalecenie Rady nr 79/114/EEC<sup>58</sup> w sprawie ratyfikacji Międzynarodowej konwencji o wymaganiach w zakresie wyzkolenia marynarzy, wydawania im świadectw oraz pełnienia wacht, sporządzona 7.7.1978 (SCTW);
- Zalecenie Rady nr 79/487/EEC<sup>59</sup> w sprawie ratyfikacji Międzynarodowej konwencji o bezpiecznych kontenerach, sporządzona 2.12.1972 r. (CSC);

<sup>54</sup> R. Greaves, *Transport Law*, s. 124.

<sup>55</sup> Rozporządzenie Rady (EWG) nr 4058/86 z 22.12.1986 r., Dz. Urz. WE z 31.12.1986 r., L 378, s. 14 (Specjalne wydanie polskie, Rozdz. 7, t. 1, s. 258).

<sup>56</sup> Zob. J. Kujawa, op.cit., s. 25; R. Greaves, *Transport Law*, s. 110.

<sup>57</sup> Zalecenie Rady nr 78/584/EEC z 26.6.1978 r., Dz. Urz. WE z 19.7.1978 r., L 194, s. 17.

<sup>58</sup> Zalecenie Rady nr 79/114/EEC z 21.12.1978 r., Dz. Urz. WE z 8.2.1979 r., L 33, s. 31. Wprost odwołuje się do art. 84 ust. 2 (obecny art. 80 ust. 2 TWE, ze zmianami).

<sup>59</sup> Zalecenie Rady nr 79/487/EEC z 15.5.1979 r., Dz. Urz. WE z 22.5.1979 r., L 125, s. 18. Wprost odwołuje się ona do art. 84 ust. 2 TWE (obecny art. 80 ust. 2 TWE) i art. 75 (obecny art. 71 TWE, ze zmianami).

- Zalecenie Rady nr 83/419/EEC<sup>60</sup> w sprawie ratyfikacji Międzynarodowej konwencji o poszukiwaniu i ratownictwie morskim, sporządzona 27.4.1979 (SAR).

Jak można zaobserwować, wymienione powyżej zalecenia zmierzają do zapewnienia, szeroko rozumianego, bezpieczeństwa morskiego. W grupie umów międzynarodowych, którymi powinny się związać państwa członkowskie, znalazły się zarówno umowy dotyczące konstrukcji statków, podstawowych zasad bezpieczeństwa i nawigacji, ale także te, zapewniające odpowiednie warunki pracy dla marynarzy, czy te, dotyczące ratownictwa morskiego.

Należy w tym kontekście podkreślić, że Wspólnota nie posiadała kompetencji, aby związać się przedmiotowymi umowami międzynarodowymi. Stąd rekomendowała ona państwom członkowskim ich ratyfikację. W tym więc aspekcie, państwa członkowskie działają jako „agenci” Wspólnoty, realizując jej politykę, lecz we własnym imieniu.

#### **3.4.4. Działania wspólnotowe dotyczące bezpieczeństwa i zapobiegania zanieczyszczeniu na morzu**

Katalizatorem dla bardziej intensywnych działań Wspólnoty w dziedzinie zapobiegania zanieczyszczenia mórz była zwłaszcza katastrofa zbiornikowca „Amoco Cadiz” 16.3.1978 r. u wybrzeży Bretanii. W następstwie katastrofy do morza dostało się ok. 220 tys. ton ropy, tworząc ogromną plamę na morzu i zanieczyszczając ok. 130 mil francuskiego wybrzeża<sup>61</sup>. Wydarzenie to spowodowało szeroką dyskusję na świecie dotyczącą problematyki konstrukcji tankowców, tras tego typu statków, procedur wymiany informacji oraz skuteczności istniejącego systemu odszkodowawczego<sup>62</sup>.

W dniach 7–8.4.1978 r. Rada Europejska, podczas szczytu w Kopenhadze, uznała, że Wspólnota powinna przedsięwziąć środki w celu zwalczania zanieczyszczenia morza, w szczególności węglowodorami. W rezultacie, już 26.6.1978 r. Rady przyjęła rezolucję ustanawiającą plan kontroli i redukcji zanieczyszczenia morza spowodowanego węglowodorami<sup>63</sup>. Natomiast w grudniu 1978 r. została wydana dyrektywa Rady dotycząca pi-

<sup>60</sup> Zalecenie Rady nr 83/419/EEC z 25.7.1983 r., Dz. Urz. WE z 26.8.1983 r., L 237, s. 34.

<sup>61</sup> D.A. Jacobsen, J.D. Yellen, *Oil Pollution: The 1984 London Protocols and AMOCO CADIZ*, *Journal of Maritime Law and Commerce* 1984, Vol. 15, No. 4, s. 467.

<sup>62</sup> Zob. m.in. N.J.J. Gaskell, *The Amoco Cadiz: (I) Liability Issues*, *Journal of Energy & Natural Resources Law* 1985, Vol. 3, Issue 3, s. 169.

<sup>63</sup> Rezolucja Rady z 26.6.1978 r., Dz. Urz. WE z 8.7.1978, C 162, s. 1–4.

lotowania statków na Morzu Północnym i Kanale La Manche<sup>64</sup>. Podstawę prawną dla tej ostatniej stanowił art. 84 ust. 2 TWE (obecnie: art. 100 ust. 2 TFUE).

W rok później, na mocy tego samego przepisu, została z kolei wydana dyrektywa Rady 79/116 dotycząca minimalnych wymagań w odniesieniu do pewnych zbiornikowców wchodzących do lub opuszczających porty wspólnotowe<sup>65</sup>, zmieniona następnie dyrektywą Rady 79/1034<sup>66</sup>. Obligują wszystkie zbiornikowce do podawania szeregu informacji (takich jak: docelowy port, rodzaj transportowanego towaru czy informację co do spełniania przez nie określonych standardów międzynarodowych) państwom nadbrzeżnym o samym statku jaki jego załadunku oraz do korzystania z pilotów, na zasadach ustalonych przez te państwa. Warto podkreślić, że przedmiotowe rozwiązanie jest do dziś istotne dla Unii oraz zostało znacznie uszczegółowione w kolejnych aktach prawnych<sup>67</sup>. Z punktu widzenia niniejszej pracy, ważne jest także to, że kolejne środki prawne przyjmowane w omawianym zakresie przez Wspólnotę są silnie związane z regulacjami i kodami przyjmowanymi w ramach Międzynarodowej Organizacji Morskiej (IMO)<sup>68</sup>. Wyraźne jest więc dążenie Wspólnoty do wdrożenia międzynarodowych standardów dotyczących bezpieczeństwa statków w zakresie bezpieczeństwa.

### 3.4.5. Klauzula transportu morskiego w umowach zawieranych przez Wspólnotę z państwami trzecimi

Już komunikat Komisji z 1976 r. sygnalizował, że będzie się ona proponowała umieszczanie klauzul dotyczących transportu morskiego w umowach międzynarodowych zawieranych przez Wspólnotę<sup>69</sup>. Postulat ten został

<sup>64</sup> Dyrektywa Rady nr 79/115/EEC z 21.12.1978 r., Dz. Urz. WE z 8.2.1979 r., L 33, s. 32.

<sup>65</sup> Dyrektywa Rady nr 79/116/EEC z 21.12.1978 r., Dz. Urz. WE z 8.2.1979 r., L 33, s. 33.

<sup>66</sup> Dyrektywa Rady nr 79/1034/EEC z 6.12.1979 r., Dz. Urz. WE z 11.12.1979 r., L 315, s. 16.

<sup>67</sup> Zob. Dyrektywa Rady nr 93/75/EEC z 13.9.1993 r. w sprawie minimalnych wymagań okrętów, transportujących towary niebezpieczne lub zanieczyszczające, zamierzających wpłynąć do portów Wspólnoty bądź je opuścić, Dz. Urz. WE z 5.10.1993 r., L 247, s. 19 oraz dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2002/59/WE ustanawiająca wspólnotowy system monitorowania i informacji o ruchu statków i uchylająca dyrektywę Rady 93/75 EWG, Dz. Urz. UE z 5.8.2002 r., L 208, s. 10.

<sup>68</sup> Zob. m.in. art. 3 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2002/59/WE.

<sup>69</sup> Zob. przypis nr 28 i tekst mu towarzyszący.

zrealizowany m.in. w tzw. III Konwencji z Lomé<sup>70</sup>, zawartej z państwami Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP), gdzie w części umowy dotyczącej transportu i komunikacji (zwłaszcza art. 84–94) znajduje się szereg postanowień dotyczących transportu morskiego. W szczególności, art. 86 przedmiotowej umowy stwierdza, że jej strony uznają, iż usługi transportu morskiego są istotnym elementem rozwoju gospodarczego. Celem współpracy w tym zakresie jest zapewnienie harmonijnego rozwoju wydajnego i stabilnego transportu morskiego na warunkach satysfakcjonujących obie strony poprzez ułatwianie nieograniczonego dostępu do niego, na zasadach handlowych. Stanowi to pośrednie nawiązanie do formuły 40–40–20 ustalonej w Kodzie postępowania oraz próbę wprowadzenia elementów wolnorynkowych do transportu morskiego między państwami AKP a Wspólnotą. Kolejny przepis, art. 87, już wprost odnosił się do Kodu postępowania potwierdzając, z jednej strony, zasady przez niego ustalone, z drugiej zaś stanowią, iż zgodnie z rezolucją nr 2 załączoną do Kodu, państwa nie powinny uniemożliwiać konkurencji liniom spoza konferencji z konferencjami liniowymi, tak długo, jak przestrzegają one zasad konkurencji. Także w kolejnych przepisach można zaobserwować próbę znalezienia kompromisu między interesami gospodarczymi państw AKP a państw Wspólnoty. Wspólnota uznaje w nich chęć zwiększenia swojego udziału w świadczeniu usług transportu morskiego przez państwa AKP, ale zarazem potwierdza zasady swobodnej konkurencji. Strony umowy potwierdziły także swoją wolę promowania bezpieczeństwa żeglugi, załóg statków oraz zapobiegania zanieczyszczeniom na morzu (art. 90).

Warto wskazać, że podstawą prawną dla zawarcia powyższej umowy był art. 238 TWE (obecnie: art. 272 TFUE) dotyczący umów stowarzyszeniowych<sup>71</sup>. Jak się wskazuje w doktrynie<sup>72</sup>, nie była to najbardziej adekwatna podstawa do zawarcia umów regulujących w dużej mierze stosunki handlowe. Bardziej zasadne wydaje się zawieranie takich umów na mocy (obecnego) Tytułu II Części V TFUE poświęconego Wspólnej polityce handlowej (zwłaszcza art. 207 TFUE). Nie zmienia to jednak faktu, że wspólna polityka handlowa nie obejmuje swoim zakresem polityki transportowej (zob. art. 207 ust. 5 TFUE). W takim stanie rzeczy, obecnie umowy dwustronne wyraźnie regulujące transport morski powinny również być

<sup>70</sup> Konwencja pomiędzy EWG a państwami Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP) podpisana w Lomé, 8.12.1984 r., Dz. Urz. WE z 31.3.1986 r., L 86, s. 3.

<sup>71</sup> Zob. Decyzja Rady nr 86/125/EEC z 31.3.1986 r., Dz. Urz. WE z 9.9.1986 r., L 86, s. 1.

<sup>72</sup> R. Greaves, *Non-Transport Aspects*, s. 87–88.

oparte o (obecne) art. 100 TFUE oraz art. 218 TFUE – zgodnie bowiem z art. 207 ust. 5 TFUE:

Rokowania i zawieranie umów międzynarodowych w dziedzinie transportu podlegają tytułowi VI części trzeciej oraz artykułowi 218.

### 3.5. „Pakiet morski” z 1986 r.

#### 3.5.1. Zagadnienia wstępne

**W 1985 r. Komisja wydała kluczowy komunikat**<sup>73</sup> określający politykę, jaką zamierza prowadzić w celu osiągnięcia wspólnej polityki transportu. Symptomatyczne dla podejścia Komisji jest pierwsze zdanie omawianego dokumentu:

Po wydaniu szeregu propozycji dotyczących polityk konkretnych problemów transportu morskiego, nadszedł czas, by stworzyć bardziej spójne, całościowe ramy dla polityki transportu morskiego Wspólnoty.

Przedmiotowy komunikat rozpoczyna się od analizy wspólnotowego rynku transportu morskiego, wskazując na spadek udziału floty państw członkowskich w światowym handlu morskim, kryzys finansowy, protekcyjnistyczne działania państw trzecich oraz spadającą rentowność transportu morskiego w państwach członkowskich<sup>74</sup>. Komisja konkluduje, że w przyszłości należy przyjąć bardziej aktywną pozycję, aby podjąć walkę z zewnętrznymi zagrożeniami dla wspólnotowego transportu morskiego. Podstawą prawną dla tych działań – jak wskazuje komunikat – ma być art. 84 ust. 2 TWE (obecnie: art. 100 ust. 2 TFUE)<sup>75</sup> w związku z celami i zadaniami Wspólnoty określonymi w art. 2 i 3 Traktatu. Poniekąd podsumowując orzecznictwo Trybunału i rozwój prawa wspólnotowego w omawianej dziedzinie, Komisja wskazuje, że ogólne postanowienia Traktatu (ang. general rules of the Treaty) dotyczące swobody przepływu kapitału, towarów, pracy, przedsiębiorczości, zasad konkurencji czy poprawy warunków pracy mają zastosowanie do sektora transportu morskiego. Dodatkowo, polityka transportu morskiego jest w sposób istotny związana z wspólną po-

<sup>73</sup> *Progress towards a common transport policy. Maritime transport*, COM(85) 90 final z 14.3.1985 r.

<sup>74</sup> *Ibidem*, pkt. 1–13.

<sup>75</sup> *Ibidem*, pkt. 18–19.

lityka handlową, polityką Wspólnoty wobec państw rozwijających się, czy np. polityką dotyczącą ochrony środowiska. Nie zmienia to jednak istoty rzeczy, że omawiana polityka ma swoją własną odrębność, którą należy rozwijać w sposób kompleksowy i kompatybilny z pozostałymi powyżej wymienionymi politykami<sup>76</sup>.

Interesujące, zwłaszcza z perspektywy niniejszej pracy, są podstawowe wytyczne, jakie proponuje Komisja w odniesieniu do transportu morskiego. Obejmują one m.in.:

- a) przekonanie, że podstawowe czynniki dotyczące handlu morskiego dotyczą relacji z państwami trzecimi. Z tego punktu widzenia, każde działanie skierowane do wewnątrz Wspólnoty, powinno mieć także aspekt zewnętrzny i uwzględniać skutek takich działań dla konkurencyjności statków państw członkowskich na arenie międzynarodowej;
- b) Wspólnota powinna dążyć do uregulowania transportu morskiego raczej na forum międzynarodowym, niż poprzez podejmowanie działań jednostronnych. W rezultacie, Wspólnota powinna stymulować pracę Międzynarodowej Organizacji Morskiej, Międzynarodowej Organizacji Pracy oraz koordynować stanowiska państw członkowskich w ramach OECD;
- c) Przy rozwijaniu stosunków Wspólnoty z państwami trzecimi w zakresie transportu morskiego dla zachowania interesów Wspólnoty, należy też dążyć do zapewnienia równości traktowania armatorów państw członkowskich przez wszystkie państwa Wspólnoty;
- d) Wspólnota powinna nadal prowadzić nieprotekcjonistyczną politykę opartą na zasadzie swobodnej i sprawiedliwej konkurencji (ang. free and fair competition). W tym zakresie należy zwłaszcza rozważyć sposoby działania w ramach OECD i Układu ogólnego w sprawie ceł i handlu (GATT);
- e) Wspólnota powinna popierać międzynarodowe starania zmierzające do utrzymania i poprawy standardów bezpieczeństwa morskiego<sup>77</sup>.

Komisja odnotowała również, że działania państw członkowskich o charakterze dyskryminacyjnym nie były zbyt poważne, z uwagi na to, że były one zgodne z Kodeksem Liberalizacji Usług OECD (ang. Code of Liberalization of Current Invisible Operations). Jednakże, państwa człon-

<sup>76</sup> Ibidem, pkt 19.

<sup>77</sup> Ibidem, pkt 20.

kowskie zaczęły podpisywać umowy dwustronne z państwami trzecimi, które mają negatywny skutek dla armatorów z innych państw Wspólnoty<sup>78</sup>. W dalszej części komunikatu, Komisja dokonała analizy poszczególnych aspektów transportu morskiego, takich jak: transport liniowy, transport masowców, zapobieganie zanieczyszczeniom, kontrola portowa czy morskie badania naukowe.

Omawiany komunikat kończy się szeregiem propozycji Komisji dotyczących przyjęcia określonych aktów prawnych. Należą do nich m.in.: (a) projekt rozporządzenia Rady w sprawie koordynacji działań, aby zapewnić swobodny dostęp do ładunków w handlu oceanicznym; (b) projekt rozporządzenia Rady w sprawie zastosowania swobody świadczenia usług do transportu morskiego oraz (c) projekt decyzji Rady zmieniającej decyzję Rady 77/587/EEC z 13.9.1977 r. w sprawie ustanowienia procedury konsultacji w stosunkach między Państwami Członkowskimi a państwami trzecimi w sprawach żeglugi morskiej oraz działań dotyczących takich spraw w organizacjach międzynarodowych.

Z powyższych rozważań wynikają trzy główne wnioski. Po pierwsze, w latach 80. pojawiła się silna potrzeba (przynajmniej według Komisji) koordynacji działań Wspólnoty i państw członkowskich w zakresie transportu morskiego. Po drugie, działania te, z uwagi na międzynarodowy wymiar tego rodzaju transportu, powinny mieć aspekt zewnętrzny. Po trzecie wreszcie, Komisja podtrzymała dążenie do maksymalnej liberalizacji usług transportu morskiego i z niepokojem odnotowała postępujące działania o charakterze dyskryminacyjnym i protekcyjnym ze strony państw członkowskich.

Komunikat spotkał się z dość burzliwym przyjęciem i był szeroko dyskutowany w środowisku podmiotów zaangażowanych w transport morski<sup>79</sup>. Kontrowersyjne było naturalnie „liberalizacyjne” podejście Komisji, co nie mogło być korzystne z punktu widzenia armatorów, konkurujących z przedsiębiorcami z państw trzecich dotowanymi i chronionymi przez te państwa. Jednak w 1986 r. wokół propozycji Komisji ukształtował się konsensus, który pozwolił na przyjęcie tzw. „pakietu morskiego”.

Warto również nadmienić, że w 1985 r. Komisja wydała **Białą Księgę „Completing the Internal Market”**<sup>80</sup>, w której przewidywała 12-letni plan

<sup>78</sup> Ibidem, pkt. 21–22.

<sup>79</sup> Zob. R. Greaves, *Transport Law*, s. 111–112; J. Kujawa, op.cit., s. 29–30.

<sup>80</sup> *Completing Internal Market. White Paper from the Commission to the European Council (Milan, 28 – 29 June 1985)*, COM(85) 310 final.



osiągnięcia wspólnego rynku. Cel ten miał być zrealizowany poprzez podejmowanie szeregu działań na trzech głównych obszarach: usuwania barier o charakterze technicznym, fizycznym oraz fiskalnym. W ramach działań z pierwszego obszaru, planowane były także te, dotyczące transportu<sup>81</sup>.

Przed omówieniem jednak samego „pakietu morskiego”, konieczne jest zwrócenie uwagi na **wyrok ETS w sprawie *Parlament Europejski v. Rada* z 1985 r.**<sup>82</sup> Parlament Europejski wniósł skargę przeciwko Radzie, wskazując, że naruszyła ona Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, zwłaszcza jego art. 3 lit. e, art. 61, 74 i 84 (obecnie, odpowiednio, art. 4 ust. 2 lit. g, art. 58, art. 90 i art. 100 TFUE) przez niepodjęcie działań zmierzających do ustanowienia wspólnej polityki transportu oraz przez niepodjęcie decyzji co do 16 propozycji przedstawionych w tym zakresie przez Komisję. Skarga została niesiona w trybie art. 175 Traktatu<sup>83</sup>. W tym kontekście, Trybunał rozpatrzył w pierwszej kolejności, czy można postrzegać niewprowadzenie wspólnej polityki transportowej jako naruszenie Traktatu. Doszedł on do wniosku, że faktycznie nie ma spójnego zestawu regulacji odnoszących się do wspólnego transportu. Samo to jednak nie uzasadnia wniosku, że Rada naruszyła Traktat, bowiem – zgodnie z brzmieniem art. 175 TWE – należy udowodnić zaniechanie działania przez Radę, a nie fakt nieosiągnięcia konkretnego celu (w tym przypadku: pełnego ukształtowania wspólnej polityki transportowej)<sup>84</sup>. Następnie, Trybunał przypomniał, że – zgodnie z art. 61 ust. 1 Traktatu (obecnie art. 58 TFUE) – swobodę przepływu usług w dziedzinie transportu regulują postanowienia tytułu dotyczącego transportu. W związku z powyższym, zasady regulujące swobodę świadczenia usług powinny być osiągnięte także w dziedzinie transportu, poprzez przyjęcie odpowiednich działań. Trybunał uznał zarazem, że obowiązki wskazane w art. 75 ust. 1 lit. a) i b) Traktatu (obecnie art. 91 ust. 1 lit. a) i b) TFUE) obejmują wprowadzenie swobody świadczenia usług, której zakres jest wystarczająco precyzyjnie określony w Traktacie. W tym więc zakresie, działania Rady nie są dyskrecjonalne, tak jak w innych dziedzinach transportu. W rezultacie, Trybunał uznał, że Rada w istocie zanie-

<sup>81</sup> Ibidem, pkt 44.

<sup>82</sup> Wyrok ETS z 22.5.1985 r., *Parlament Europejski v. Rada*, 13/83, ECR 1985, s. 1513.

<sup>83</sup> „Jeśli Rada lub Komisja, z naruszeniem niniejszego Traktatu, zaniechają działania, Państwa Członkowskie i inne instytucje Wspólnoty mogą wnieść skargę do Trybunału Sprawiedliwości w celu stwierdzenia tego naruszenia”; obecnie art. 265 TFUE (zmienionym brzmieniu).

<sup>84</sup> Ibidem, zwłaszcza pkt. 47–53.



chała działania, ponieważ nie podjęła działań w odniesieniu do implementacji zasady swobody świadczenia usług w dziedzinie transportu<sup>85</sup>.

Jak więc widać, w 1985 r. sytuacja była już tego rodzaju, że konieczne było podjęcie kompleksowych działań w ramach realizacji wspólnej polityki transportowej. Część z nich dotyczyła transportu morskiego i została przyjęta w ramach tzw. „pakietu morskiego”, który obejmował cztery główne rozporządzenia Rady: nr 4055/86, nr 4056/86, nr 4057/86 oraz nr 4058/86.

### 3.5.2. Rozporządzenie Rady 4055/86

Rozporządzenie Rady 4055/86<sup>86</sup> zostało przyjęte na mocy art. 84 ust. 2 Traktatu (obecnie art. 100 ust. 2 TFUE) i poświęcone jest stosowaniu zasady swobody świadczenia usług do transportu morskiego między Państwami Członkowskimi i między Państwami Członkowskimi a państwami trzecimi. Preambuła omawianego rozporządzenia wskazuje m.in. na fakt, że Kodeks postępowania, o którym była mowa powyżej, nie został jeszcze ratyfikowany przez wszystkie państwa członkowskie oraz, że jego ratyfikacja przez część państw trzecich nie wydaje się prawdopodobne. Z tego względu akt ten nie jest wystarczający dla regulacji konkurencyjnego handlu zarówno wewnątrz Wspólnoty, jak i w relacjach z państwami trzecimi. Rada konkluduje więc, że:

zasada swobody świadczenia usług powinna być obecnie stosowana w transporcie morskim między Państwami Członkowskimi oraz między Państwami Członkowskimi a państwami trzecimi w celu stopniowego zniesienia istniejących ograniczeń oraz zapobiegania wprowadzaniu nowych ograniczeń.

W związku z powyżej zaprezentowaną logiką, już pierwszy artykuł rozporządzenia potwierdzał w szczególności, że swoboda świadczenia usług transportu morskiego stosuje się także do transportu pomiędzy państwami członkowskimi a państwami trzecimi.

Jednak podkreślenia wymaga fakt, że przedmiotowa swoboda stosuje się wyłącznie do trzech kategorii podmiotów:

<sup>85</sup> Ibidem, pkt 68.

<sup>86</sup> Rozporządzenie Rady (EWG) nr 4055/86 z 22.12.1986 r., Dz. Urz. WE z 31.12.1986 r., L 378, s. 1 (Specjalne wydanie polskie, Rozdz. 6, t. 1, s. 174). Zmienione, w wyniku zjednoczenia Niemiec, rozporządzeniem Rady (EWG) nr 3573/90 z 4.12.1990 r., Dz. Urz. WE z 17.12.1990 r., L 353, s. 16.

- a) obywateli państw członkowskich prowadzących działalność gospodarczą zarejestrowaną w państwie członkowskim innym niż państwo pochodzenia osoby, na rzecz której usługi mają być świadczone;
- b) obywateli państw członkowskich prowadzących działalność gospodarczą zarejestrowaną poza Wspólnotą oraz
- c) przedsiębiorstw żeglugowych zarejestrowanych poza Wspólnotą i kontrolowanych przez obywateli państwa członkowskiego, jeśli statki ich są zarejestrowane w tym państwie członkowskim zgodnie z jego ustawodawstwem (art. 1 ust. 2).

Dodatkowo, art. 7 rozporządzenia przewiduje możliwość rozszerzenia przez Radę stosowania jego przepisów także na obywateli państwa trzeciego, świadczących usługi transportu morskiego i prowadzących działalność gospodarczą zarejestrowaną we Wspólnocie. W praktyce, rozporządzenie stosuje się do transportu obsługiwanego przez obywateli Wspólnoty lub przedsiębiorstwa kontrolowane przez jej obywateli, przy występowaniu elementu transgranicznego. W tym aspekcie, rozporządzenie było krytykowane głównie w odniesieniu do przypadku (c), ze względu na niejasność pojęcia „kontrolowanych przez obywateli państwa członkowskiego” oraz ze względu na trudności z interpretacją tego przepisu, jeśli chodzi o warunek rejestracji przedsiębiorstwa. Wynika bowiem z niego, że obywatele kontrolujący przedsiębiorstwo żeglugowe muszą pochodzić z państwa członkowskiego, w którym statek jest zarejestrowany. W takiej sytuacji, rozporządzenie nie stosowałoby się do przedsiębiorstwa z siedzibą w Norwegii, kontrolowanego przez obywateli Wielkiej Brytanii i Danii, gdy statki zarejestrowane są w Wielkiej Brytanii<sup>87</sup>.

Jeśli chodzi zaś o zakres przedmiotowy rozporządzenia to stosuje się ono zarówno do wewnątrzspółnotowych usług żeglugowych, jak i ruchu między państwami członkowskimi a państwami trzecimi w odniesieniu do przewozu pasażerów i towarów (art. 1 ust. 4). Zakres przedmiotowy rozporządzenia jest więc szeroki, stosuje się ono bowiem do każdego rodzaju transportu, czy to pasażerskiego, czy liniowego lub trampowego<sup>88</sup>.

Istotne są uregulowania rozporządzenia zawarte w art. 2. Odnoszą się one do jednostronnych ograniczeń krajowych, które istniały przed dniem 1.7.1986 r. dotyczących przewozu określonych towarów całkowicie lub częś-

<sup>87</sup> Zob. R. Graves, *Transport Law*, s. 117–118.

<sup>88</sup> Zob. N.E. Farantouris, *op.cit.*, s. 224.

ciowo dla statków pod banderą krajową. Zgodnie z harmonogramem ustanowionym w omawianym przepisie, takie ograniczenia miały być stopniowo zniesione, w trzech etapach, ostatecznie do 1.1.1993 r. Widać więc wyraźnie intencję, sygnalizowaną w omawianym powyżej komunikacie Komisji z 1985 r., liberalizacji usług, zniesienia barier w handlu, zwłaszcza o charakterze dyskryminacyjnym. W tym samym nurcie uregulowań znajdują się art. 3 oraz 5.

Zgodnie z pierwszym z nich, istniejące umowy dwustronne między państwami członkowskimi a trzecimi zostają zniesione lub dostosowane, zgodnie z przepisami art. 4. W związku z tym, jeśli obroty były regulowane przez Kodeks postępowania, to musiałyby być one dostosowane do jego wymogów oraz zobowiązań państw członkowskich wynikających z rozporządzenia nr 954/79. Jeśli zaś obroty nie były objęte uregulowaniami Kodeksu, umowa powinna być zmieniona w ten sposób, aby zapewnić uczciwy, swobodny i niedyskryminacyjny dostęp wszystkich obywateli Wspólnoty. To ostatnie sformułowanie było zresztą również krytykowane ze względu na swój brak precyzji<sup>89</sup>.

Z kolei art. 5 odnosi się do przyszłych umów z państwami trzecimi. Zgodnie z nim, wszelkie podziały ładunku w takich umowach są zakazane. Art. 5 dopuszcza jednak odstępstwa od tej zasady w „wyjątkowych okolicznościach, kiedy przedsiębiorstwa żeglugi liniowej Wspólnoty nie miałyby inaczej realnej możliwości pływania w celach handlowych do i z zainteresowanego państwa trzeciego”. W takiej jednak sytuacji, przewidziana jest szczególna procedura notyfikacji Komisji oraz podejmowania decyzji przez Radę (art. 6). Można również wskazać, że przedmiotowy przepis odnosi się tylko do żeglugi liniowej. W zakresie handlu masowego towarami sypkimi i płynnymi, zastosowanie mają odpowiednie przepisy rozporządzenia nr 4058/86.

Dla prawidłowego zrozumienia funkcjonowania rozporządzenia Rady 4055/86 konieczne jest prześledzenie **orzecnictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości** w tym zakresie. Istotna część tego orzecnictwa odnosi się do stosowania art. 3 i 5 rozporządzenia.

Pierwszą grupą orzeczeń ETS jest to, które odnosi się do istniejących umów dwustronnych między państwami członkowskimi a państwami trzecimi (art. 3 rozporządzenia). Jak wskazano powyżej, umowy te powinny być bądź uchylone, bądź dostosowane, zgodnie z art. 4 rozporządzenia. Sprawa *Komisja v. Belgia* dotyczyła umowy zawartej przez to państwo

<sup>89</sup> R. Greaves, *Transport Law...*, s. 121.

w 1981 r. z Zairem (obecnie: Demokratyczna Republika Kongo)<sup>90</sup>. Zgodnie z art. 3 tej umowy, podział transportu morskiego pomiędzy dwa państwa był zgodny z formułą 40–40–20. Umowa była tymczasowo stosowana od 1981 r., natomiast weszła w życie w roku 1987 (tj. po wejściu w życie rozporządzenia 4055/86). Mimo pewnych kontrowersji, umowa była potraktowana jako „istniejące porozumienie”, zgodnie z art. 3 i 4 rozporządzenia 4055/86 (m.in. dlatego, że Belgia zatwierdziła umowę w 1983 r.). Komisja zarzuciła Belgii, że przedmiotowa umowa jest niezgodna z rozporządzeniem, z uwagi na to, że przewiduje ona podział ładunków między dwoma państwami. Zgodnie z argumentacją Trybunału, jedynymi wyjątkami od zasady swobody świadczenia usług transportu morskiego (ustanowionej w art. 1 rozporządzenia) są jednostronne ograniczenia krajowe, które jednakże powinny być zniesione maksymalnie do 1993 r. W stosunku jednak do art. 3 i 4 rozporządzenia, tj. w sytuacjach konieczności dostosowania istniejących umów dwustronnych w 1986 r. do wymogów wspólnotowych, żaden harmonogram działań nie został określony w odniesieniu do handlu regulowanego przez Kodeks postępowania, a w przypadku handlu przezeń nie regulowanego – termin upływał 1.1.1993 r. Z uwagi na fakt, że Belgia ratyfikowała Kodeks postępowania w 1988 r. oraz, że żaden termin dostosowania nie został określony w rozporządzeniu dla takiej sytuacji, Trybunał uznał, że umowa powinna być dostosowana do legislacji Wspólnoty najpóźniej z datą ratyfikacji Kodeksu postępowania. Nie uznał również argumentacji Belgii, że z uwagi na trudną sytuację polityczną w Zairze, renegocjacja umowy nie była możliwa. W takiej bowiem sytuacji, Belgia powinna była wypowiedzieć umowę. W rezultacie ETS doszedł do wniosku, że Belgia naruszyła rozporządzenie Rady 4055/86 przez niedostosowanie umowy z Zairem do wymogów tego rozporządzenia lub przez niewypowiedzenie tej umowy.

Kolejne dwie sprawy zostały wytoczone w analogicznej sytuacji przez *Komisję przeciwko Portugalii*<sup>91</sup>. W pierwszej z tych spraw (nr C-62/98) Komisja zarzuciła Portugalii naruszenie Traktatu w związku z niedostosowaniem do legislacji wspólnotowej bądź niewypowiedzeniem umów z Senegalem, Republiką Zielonego Przylądka, Angolą oraz Wyspami

<sup>90</sup> Wyrok ETS w sprawie *Komisja v. Królestwo Belgii* z 14.9.1999 r., C-170/98, ECR 1999, I-5493.

<sup>91</sup> Wyrok ETS w sprawie *Komisja v. Portugalia* z 4.8.2000 r., C-62/98, ECR 2000, s. I-5171 oraz wyrok ETS w sprawie *Komisja v. Portugalia* z 4.8.2000 r., C-84/98, ECR 2000, s. I-5215.

Świętego Tomasza i Księżęcą. Wszystkie z wskazanych umów były zatwierdzone przez Portugalię w 1979 r., tj. przed przystąpieniem tego państwa do UE (w 1986 r.). Portugalia wysunęła podczas postępowania trzy główne argumenty. Po pierwsze, twierdziła, że skarga Komisji jest przedwczesna, z uwagi na zaawansowany stan negocjacji z Angolą. Trybunał nie uznał tego argumentu i wskazał, że to rolę Komisji, jako strażnika Traktatów, jest podejmowanie decyzji co do zasadności i momentu wniesienia skargi. Po drugie, Portugalia argumentowała, że wojna w Angoli uniemożliwiała szybkie przeprowadzenie negocjacji. Trybunał nie uznał także tego argumentu, wskazując, podobnie jak to uczynił w sprawie *Komisja v. Belgia*, że trudna sytuacja polityczna w państwie trzecim nie usprawiedliwia naruszenia prawa wspólnotowego. Po trzecie wreszcie, Portugalia powołała się na art. 234 Traktatu (obecnie art. 351 TFUE), zgodnie z którym umowy międzynarodowe zawarte przez państwa członkowskie przed przystąpieniem do UE, o ile są niezgodne z Traktatem, powinny zostać do niego dostosowane – a nie wypowiedziane. Trybunał nie przychylił się również do tej argumentacji. Wskazał, że interpretacja art. 234 TWE oraz art. 3 i 4 rozporządzenia 4055/86, a także Konwencji o prawie traktatów, prowadzi do wniosku, że Portugalia, o ile nie mogła dostosować umowy do wymogów prawa wspólnotowego, powinna ją wypowiedzieć – którą to możliwość przewidywała sama umowa. W drugiej ze spraw (C-84/98), dotyczącej umowy Portugalii z Jugosławią, Trybunał doszedł do analogicznych wniosków i także uznał, że Portugalia naruszyła prawo wspólnotowe przez niedostosowanie przedmiotowej umowy do wymogów prawa wspólnotowego (tj. m.in. do art. 3 i 4 rozporządzenia 4055/86) bądź przez jej niewypowiedzenie.

Druga grupa orzeczeń odnosi się do sytuacji, w której przedmiotem sporu były umowy zawarte przez państwa członkowskie, na mocy upoważnienia Rady, z państwami trzecimi, po wejściu w życie rozporządzenia 4055/86. Należy do nich w pierwszej kolejności wyrok w sprawie *Komisja v. Belgia i Luksemburg*<sup>92</sup>. W tej sprawie Komisja skarżyła, że umowa zawarta pomiędzy Belgijsko-Luksemburską Unią Ekonomiczną (BLEU) a Malezją dotycząca transportu morskiego została zawarta z naruszeniem art. 5 rozporządzenia Rady 4055/86. Zgodnie z umową między BLEU a Malezją, dostęp konferencji liniowych stron umowy był zgodny z Kodeksem postępowania – czyli przewidywany był *de facto* podział zgodnie z formułą

<sup>92</sup> Wyrok ETS z 11.6.1998 r. w połączonych sprawach C-176/97 i C-177/97, *Komisja v. Belgia i Luksemburg*, ECR 1998, s. I-3557.

40–40–20. Trybunał uznał, że przedmiotowa umowa jest „przyszłą umową” w rozumieniu art. 5 rozporządzenia 4055/86, ponieważ weszła ona w życie później, niż to rozporządzenie. W tym stanie rzeczy, jedyną dopuszczalną sytuacją, kiedy taka umowa byłaby zgodna z prawem wspólnotowym, to taka, kiedy zaistniałaby „wyjątkowa sytuacja”, a Rada zatwierdziłaby taką umowę. Jednak żadna notyfikacja – w trybie art. 6 rozporządzenia – nie została wystosowana do Komisji i Rada nie podjęła decyzji o zatwierdzenie umowy. Konsekwentnie, ETS uznał, że Belgia i Luksemburg naruszyły rozporządzenie 4055/86, poprzez naruszenie zobowiązania określonego w jego art. 5.

Z kolei wyrok w sprawie *Komisja v. Belgia i Luksemburg*<sup>93</sup> dotyczył czterech umów pomiędzy Belgią i Luksemburgiem z jednej strony, a Republiką Togo, Mali, Senegalem i Wybrzeżem Kości Słoniowej, z drugiej. Trybunał odwołał się do analogicznego rozumowania jak w sprawach powyżej i, po ustaleniu, że umowy te w istocie dotyczyły podziału ładunku, uznał, że Belgia i Luksemburg naruszyły zobowiązania wynikające z rozporządzenia 4055/86. Z uwagi na to, że umowy z Togo i Mali były zawarte po wejściu w życie tego rozporządzenia, w odniesieniu do nich Trybunał orzekł, że pozostawały one w sprzeczności z art. 5 rozporządzenia. Z kolei w odniesieniu do umów z Senegalem i Wybrzeżem Kości Słoniowej, jako zawartych przed wejściem w życie rozporządzenia 4055/86, Trybunał orzekł, że Belgia i Luksemburg naruszyły zobowiązanie – wynikające z art. 3 tego rozporządzenia – do dostosowania umów do prawa wspólnotowego lub ich uchylecia.

### 3.5.3. Rozporządzenie 4056/86

Rozporządzenie nr 4056/86 ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 85 i 86 Traktatu do transportu morskiego<sup>94</sup> zostało wydane w oparciu o art. 84 ust. 2 oraz art. 87 Traktatu (obecnie, odpowiednio, art. 100 ust. 2 oraz art. 103 TFUE). Pierwsza z wymienionych podstaw prawnych normuje kwestię transportu morskiego we Wspólnocie i była już wielokrotnie omawiana w niniejszej pracy. Z kolei druga z podstaw prawnych znajduje się w Tytule Traktatu poświęconym regułom konkurencji. Na jej mocy Rada wydaje rozporządzenia i dyrektywy w celu zastosowania

<sup>93</sup> Wyrok ETS z 14.9.1999 r. w połączonych sprawach C-171/98, C-201/98, C-202/98, *Komisja v. Belgia i Luksemburg*, ECR 1999, s. I-5517.

<sup>94</sup> Rozporządzenie Rady (EWG) nr 4056/86 z 22.12.1986 r., Dz. Urz. WE z 31.12.1986 r., L 378, s. 4 (Specjalne wydanie polskie, Rozdz. 7, t. 1, s. 241).

zasad ustanowionych w (obecnych) art. 101 i 102 TFUE, poświęconych, odpowiednio, zakazanym porozumieniom między przedsiębiorstwami i zakazowi nadużywania pozycji dominującej. Jak już wskazywano, reguły konkurencji stosują się do transportu morskiego. Podkreśla to wyraźnie preambuła rozporządzenia 4056/86, zwracając zarazem uwagę, że:

Komisja nie posiada obecnie środków, aby przeprowadzać bezpośrednio kontrole w przypadku naruszeń art. 85 i 86 [obecnie: art. 101 i 102 TFUE] w transporcie morskim, poza tym Komisja nie posiada także własnych uprawnień do podejmowania decyzji lub stosowania sankcji koniecznych dla skutecznego przeciwdziałania takim naruszeniom.

Celem przedmiotowego rozporządzenia jest właśnie wprowadzenie uregulowań odnoszących się do zasad konkurencji w transporcie morskim. Z uwagi jednak na fakt, że Rada, rozporządzeniem nr 954/79, umożliwiła państwom członkowskim ratyfikację Kodeksu postępowania, który pozwala na ustalenia dotyczące podziału ładunku, rozporządzenie 4056/86 wyłącza porozumienie konferencji liniowych z zakazu porozumień między przedsiębiorstwami, określonego w (obecnym) art. 101 TFUE<sup>95</sup>.

Zgodnie więc z art. 1 ust. 2 rozporządzenia, stosuje się ono do usług międzynarodowego transportu morskiego, aczkolwiek z wyłączeniem usług trampowych<sup>96</sup> (zdefiniowanych w art. 1 ust. 3, lit. a). Jak już zasygnalizowano, porozumienia, decyzje oraz praktyki uzgodnione w ramach konferencji linii żeglugowych zostały wyłączone spod zakazu (obecnego) art. 101 TFUE (art. 3 rozporządzenia). Oznacza to, że – co do zasady – takie porozumienia itp. byłyby normalnie objęte zakazem art. 101 TFUE. Omawiane rozporządzenie wyłącza jednak konferencje linii żeglugowych (nie obejmuje to więc innych form działalności – jak konsorcjów czy spółek) spod tego zakazu. Wyłączenie to poddane jest dodatkowej kwalifikacji co do celów (art. 3 lit. a–e rozporządzenia) oraz co do skutków ekonomicznych takich porozumień, decyzji oraz praktyk (art. 4 rozporządzenia). W przypadku niespełnienia przez dane porozumienie, decyzję czy praktykę uzgodnioną tych warunków, byłyby one automatycznie poddane pod reżim (obecnego) art. 101 TFUE.

---

<sup>95</sup> Zgodnie z preambułą rozporządzenia 4056/86: „celowe jest ustanowienie wyłączenia grupowego dla konferencji linii żeglugowych; konferencje mają stabilizujący efekt, zapewniający załodowcom godne zaufania usługi...”.

<sup>96</sup> Jak wskazuje się w preambule rozporządzenia 4056/86: „stawki za te usługi są w każdym przypadku swobodnie negocjowane zgodnie z warunkami popytu i podaży”.



Ponadto rozporządzenie ustanowiło szereg obowiązków (art. 5 rozporządzenia), związanych z uzyskaniem omawianego wyłączenia. Należy do nich m.in. specjalna procedura konsultacji między użytkownikami transportu z jednej strony, a konferencjami, z drugiej. Umożliwione zostały również uzgodnienia co do lojalności między armatorami żeglugi liniowej należącymi do konferencji a użytkownikami transportu, ale także pod warunkiem konsultacji między obiema stronami. W ramach takich uzgodnień co do lojalności, zostały także ustanowione pewne wymogi co do systemu rabatów. W przeciwieństwie jednak do naruszenia warunków określonych w art. 4 rozporządzenia (co automatycznie poddaje dane porozumienie, decyzję czy praktykę uzgodnioną pod reżim art. 81 TWE (obecnego art. 101 TFUE), naruszenie obowiązków z art. 5 powoduje, że Komisja ma szereg instrumentów „kontrolno – korygujących” (art. 7 rozporządzenia)<sup>97</sup>.

Na mocy z kolei art. 6 rozporządzenia, także porozumienia, decyzje i praktyki uzgodnione między użytkownikami transportu a konferencjami zostały wyłączone spod zakazu (obecnego) art. 101 TFUE.

Tak jak zastosowanie (obecnego) art. 101 TFUE zostało wyłączone w stosunku do konferencji linii żeglugowych, tak jednak art. 8 rozporządzenia potwierdza, że (obecny) art. 102 TFUE, dotyczący zakazu nadużycia pozycji dominującej, stosuje się do działań podejmowanych przez konferencje liniowe. Dyskrecjonalną kompetencję w tym zakresie ma Komisja, która może pozbawić korzyści z wyłączenia grupowego konferencji liniowych oraz podjąć stosowne środki w celu doprowadzenia do zaprzestania naruszeń art. 86 Traktatu. W szczególności, Komisja może stwierdzić naruszenie (obecných) art. 101 i 102 TFUE i, w formie decyzji, zażądać zaniechania naruszeń (art. 11 rozporządzenia) oraz nałożyć okresową karę pieniężną w tym celu (art. 20 ust. 1 rozporządzenia). W przypadku gdy naruszenie było umyślne lub nastąpiło wskutek niedbalstwa, Komisja może również nałożyć grzywnę, zgodnie z art. 19 ust. 2 rozporządzenia.

Omawiane rozporządzenie jest dość wyjątkowe w porządku prawnym Wspólnoty, ponieważ ustanowiło grupowe wyłączenie dla konferencji linii żeglugowych spod bardzo istotnych dla tego porządku przepisów dotyczących reguł konkurencji. Ta wyjątkowa sytuacja wiązała się ze specyfiką rynku transportu morskiego i koniecznością funkcjonowania armatorów państw członkowskich na rynku międzynarodowym, gdzie podział ładunku – zgodnie z Kodeksem postępowania – był koniecznością rynko-

<sup>97</sup> Zob. też R. Greaves, *Transport Law*, s. 133–135.



wą. Rozporządzenie 4056/86 stanowiło więc konieczne uzupełnienie sytuacji prawnej związanej z rozporządzeniem Rady nr 954/79 i ratyfikacją przez część państw członkowskich Kodeksu postępowania. Z uwagi na wyjątkowy charakter takiego wyłączenia, rozporządzenie przewiduje również szereg warunków, związanych z jednej strony z minimalizacją ewentualnych negatywnych konsekwencji gospodarczych czy społecznych, a z drugiej z szeregiem obowiązków proceduralnych, konsultacyjnych, notyfikacyjnych czy informacyjnych – aby Komisja mogła monitorować prawidłowe wykonywanie rozporządzenia. W przypadku jego naruszeń przyznane jej zostały uprawnienia w zakresie wydawania rekomendacji, zaleceń, a także nakładania kar lub grzywien.

Wprawdzie rozporządzenie zostało już uchylone (co będzie przedmiotem rozważań w dalszej części pracy<sup>98</sup>), ale z uwagi na fakt, że stanowiło ono istotny etap rozwoju wspólnej polityki transportu morskiego, warto także wskazać na praktykę jego stosowania.

W pierwszej kolejności warto zwrócić uwagę na **decyzję Komisji** z 1.4.1992 r. nr 92/262/EEC<sup>99</sup> w związku ze skargą Danii, na podstawie art. 10 rozporządzenia 4056/86, na działania kompanii żeglugowych Francji oraz państw Afryki Środkowej i Zachodniej, jako naruszających reguły konkurencji. W omawianej decyzji Komisja stwierdziła w szczególności, że skoordynowane działania francuskich i afrykańskich komitetów żeglugowych nie są objęte wyłączeniem z art. 3 rozporządzenia 4056/86, z uwagi na fakt, że nie stanowią one porozumienia, decyzji lub praktyki uzgodnionej mającej na celu ustalenie stawek i warunków przewozu (te warunki spełniały konferencje Cowac i Mewac, obsługujące handel liniowy między Francją a Afryką). W rezultacie, Komisja stwierdziła naruszenie (obecnych) art. 101 i 102 TFUE oraz nałożyła grzywny na szereg przedsiębiorstw obsługujących handel pomiędzy Francją a Afryką.

Z kolei decyzja Komisji nr 92/237/EEC<sup>100</sup> dotyczy zastosowania art. 18 ust. 3 rozporządzenia 4055/86, zgodnie z którym Komisja ma uprawnienia kontrole w stosunku do przedsiębiorstw, korzystających z grupowego wyłączenia ustanowionego rozporządzeniem. W tej sprawie kontrolowane było brytyjskie przedsiębiorstwo Ukwal, obsługujące transport pomiędzy

<sup>98</sup> Zob. *infra*, pkt 4.1. niniejszej pracy.

<sup>99</sup> Decyzja Komisji nr 92/262/EEC z 1.4.1992 r., Dz. U. WE z 18.5.1992 r., L 134, s. 1. Chodzi o następujące kraje: Senegal, Gabon, Republikę Środkowoafrykańską, Niger, Burkina Faso, Gwineę, Kongo, Mali, Togo, Benin i Kamerun.

<sup>100</sup> Decyzja Komisji nr 92/237/EEC z 6.4.1992 r., Dz. Urz. WE z 5.5.1992 r., L 121, s. 45.

Wielką Brytanią a państwami Afryki Zachodniej. Z uwagi na fakt odmowy przez reprezentanta Ukwal przedstawicielom Komisji zgody na dokonanie kontroli, zgodnie z art. 18 rozporządzenia 4056/86, Komisja uznała, że doszło do naruszenia tego rozporządzenia i nałożyła grzywnę.

Także w sprawie dotyczącej Transatlantyckiego Porozumienia Żeglugi Konferencyjnej (ang. Trans-Atlantic Conference Agreement, TACA), Komisja wydała decyzję nr 1999/243/EC<sup>101</sup>, w której m.in. dokonała analizy postanowień rozporządzenia 4056/86. Przedmiotem TACA była obsługa transportu pomiędzy państwami europejskimi a Stanami Zjednoczonymi Ameryki. Komisja stwierdziła m.in., że art. 3 rozporządzenia 4056/86 jest wyjątkiem od reguł konkurencji ustanowionych w Traktacie i, jako taki, musi być interpretowany zawężająco<sup>102</sup>. W następnej kolejności, Komisja, rozpatrując TACA, doszła do wniosku, że nie może być ono postrzegane jako spełniające warunki określone w art. 3 rozporządzenia. W rezultacie, dalsza część rozważań Komisji w przedmiotowej sprawie poświęcona była analizie, czy TACA naruszyła (obecne) art. 82 i 82 Traktatu – co w końcu zostało stwierdzone<sup>103</sup>.

Podsumowując tę część pracy, należy wskazać, że rozporządzenie 4056/86 stanowi szczególne odzwierciedlenie faktu, że transport morski ma w przeważającej mierze charakter międzynarodowy. Z tej przyczyny, Wspólnota, chcąc być liczącym się graczem na omawianym rynku, musiała, przynajmniej w pewnej mierze, dostosować się do zasad gdy tego rynku. Wśród nich główną rolę pełnił Kodeks postępowania, którego istota jest jednak niezgodna z duchem Traktatu, ustanawiającego zasadę swobody konkurencji i świadczenia usług. Rozporządzenie nr 954/79 a następnie rozporządzenie 4056/86 są wyrazem tego dostosowania się, gdzie na potrzeby międzynarodowego transportu na linii państwa członkowskie-państwa trzecie dopuszcza się porozumienia, decyzje i praktyki uzgodnione. Już jednak transport wewnątrzwspólnotowy nie korzysta z takich wyłączeń.

Jak też pokazują powyższe przykłady decyzji Komisji, rynek transportu morskiego w omawianym zakresie był przez nią monitorowany, a grupowe wyłączenie na rzecz konferencji linii żeglugowych był interpretowane zawężająco. Stąd też szereg porozumień między armatorami wspólnotowy-

<sup>101</sup> Decyzja Komisji nr 1999/243/EC z 16.9.1998 r., Dz. Urz. UE z 9.4.1999 r., L 95, s. 1.

<sup>102</sup> Ibidem, pkt. 398–399.

<sup>103</sup> Przedmiotowa decyzja Komisji była następnie zaskarżona, a Sąd Pierwszej Instancji (SPI) uchylił część jej postanowień. Zob. Wyrok SPI z 30.9.2003 r. w połączonych sprawach Atlantic Container Line AB *et al.* v. Komisja, T-191/98, T-212/98 i T-214/98, ECR 2003, s. II-3275.

mi a armatorami z państw trzecich, po kontroli Komisji, był uznawany za niespełniający wymogów wyłączenia z rozporządzenia 4056/86. Powodowało to z kolei, że (obecne) art. 101 i 102 TFUE miały w pełni zastosowanie do takich porozumień i nierzadko Komisja stwierdzała ich naruszenie.

#### 3.5.4. Rozporządzenie 4057/86

Kolejnym aktem prawnym przyjętym w ramach „pakietu morskiego”, również na podstawie art. 84 ust. 2 Traktatu (obecnie art. 100 ust. 2 TFUE) było rozporządzenie Rady nr 4057/86 w sprawie nieuczciwych praktyk cenowych w transporcie morskim<sup>104</sup>. Nawiązuje ono do decyzji Rady nr 78/774, które ustanowiło system monitoringu działań państw trzecich dotyczących transportu morskiego. Jak wskazuje preambuła rozporządzenia:

istnieje powód, aby przypuszczać *inter alia* na podstawie systemu informacji ustanowionego decyzją Rady 78/774/EWG, że niektóre nieuczciwe praktyki linii żeglugowych państw trzecich stanowią przeszkodę dla swobodnego udziału armatorów Wspólnoty w międzynarodowej żegludze liniowej.

Omawiane rozporządzenie stanowiło reakcję na scharakteryzowane powyżej działania państw trzecich, które:

powodują poważne zmiany w strukturze przewozów ładunków na określonych trasach do Wspólnoty, ze Wspólnoty lub we Wspólnocie oraz powodują lub grożą spowodowaniem poważnych szkód działającym na tych trasach armatorom Wspólnoty i interesom Wspólnoty. (art. 1 rozporządzenia 4057/86).

Zgodnie z art. 2 rozporządzenia, w odpowiedzi na nieuczciwe praktyki cenowe, określone w art. 1, które powodują poważne szkody, może być zastosowana przez Wspólnotę opłata kompensacyjna. Z kolei jeśli takie praktyki tylko grożą poważnymi szkodami, zastosowanie znajduje art. 4 rozporządzenia, który ustala mechanizm kontroli szkód. Dalsza część rozporządzenia ustala procedurę, która powinna być zastosowana w celu stwierdzenia groźby lub poważnej szkody. Wszczyniana jest ona na wniosek osoby fizycznej lub prawnej lub organizacji nie mającej osobowości prawnej (art. 5). Następnie odbywane są konsultacje w ramach Komitetu Doradczego złożonego z przed-

<sup>104</sup> Rozporządzenie Rady (EWG) nr 4057/86 z 22.12.1986 r., Dz. Urz. WE z 31.12.1986 r., L 378, s. 14 (Specjalne wydanie polskie, Rozdz. 7, t. 1, s. 251).

stawicieli z każdego państwa członkowskiego, pod przewodnictwem Komisji (art. 6). Jeśli istnieją dostateczne dowody, Komisja wszczyna postępowanie, wskazując armatora zagranicznego, którego dotyczy postępowanie (art. 7). Po zakończeniu postępowania możliwe jest wydanie decyzji przez Radę, na wniosek Komisji, o nałożeniu opłaty kompensacyjnej (art. 11).

Opisana procedura znalazła zastosowanie na wniosek Comité des Associations d'Armateurs des Communautés Européennes (CAACE), grupującego armatorów z Danii, Francji, Niemiec, Holandii, Włoch, Hiszpanii oraz Wielkiej Brytanii, którzy obsługiwali transport pomiędzy Wspólnotą a Australią. Skarga dotyczyła koreańskiego przedsiębiorstwa Hyundai, które również obsługiwało transport morski na omawianej trasie. Skarżący udowodniali, że jest ono dotowane przez Rząd Korei, co spowodowało zwiększenie jego udziału w rynku. Komisja i Rada uznały tę argumentację i w rezultacie Rada wydała rozporządzenie nr 15/89<sup>105</sup>, nakładające opłatę kompensacyjną na towar ładowany w portach wspólnotowych na statki kontrolowane pośrednio lub bezpośrednio przez Hyundai Merchant Marine Company Limited, których portem przeznaczenia był port australijski.

Pierwsze dwa, powyżej omówione rozporządzenia wydane w ramach „pakietu morskiego” były związane przede wszystkim z zasadą swobody świadczenia usług i regułami konkurencji. Jak wskazywano, zasady te nie mogły być w pełni zastosowane do rynku transportu morskiego, gdyż powodowałyby to, że wspólnotowi armatorzy nie mogliby skutecznie konkurować z przedsiębiorcami z państw trzecich. Wobec powyższego, na potrzeby transportu morskiego, zasady te zostały zmodyfikowane, w szczególności tak, aby armatorzy z państw członkowskich i same państwa mogły postępować zgodnie z zasadami ustalonymi przez Kodeks postępowania. Z kolei rozporządzenie 4057/86 dostarcza Wspólnocie instrumentów prawnych w sytuacji, kiedy jej reakcja jest konieczna dla zapobiegnięcia wystąpienia poważnej szkody armatorów Wspólnoty. Można powiedzieć, że pierwsze dwa rozporządzenia miały charakter „aktywny”, umożliwiając pewne działania. Rozporządzenie 4057/86 jest bardziej „reakcyjne”, stanowi obronę interesów Wspólnoty przed działaniami zewnętrznymi. Z tego też powodu, tj. nazbyt protekcyjnego podejścia, przedmiotowe rozporządzenie było najbardziej krytykowane z tych, przyjętych w ramach „pakietu morskiego”<sup>106</sup>.

<sup>105</sup> Rozporządzenie Rady nr 15/89/EEC z 4.1.1989 r., Dz. Urz. WE z 6.1.1989 r., L 4, s. 1.

<sup>106</sup> J. Kujawa, op.cit., s. 73.

### 3.5.5. Rozporządzenie 4058/86

Ostatnim rozporządzeniem przyjętym, także na mocy (obecnego) art. 100 ust. 2 TFUE, w ramach „pakietu morskiego” było rozporządzenie Rady nr 4058/86 dotyczące skoordynowanych działań w celu zapewnienia swobodnego dostępu do ładunków w handlu morskim<sup>107</sup>. Omawiany akt prawny również ma charakter defensywny, a jego przyjęcie motywowane było m.in. tym, że:

wzrasta liczba krajów podejmujących kroki w celu ochrony swoich flot handlowych jednostronnie, za pomocą przepisów prawnych lub środków administracyjnych bądź też poprzez dwustronne umowy z innymi krajami [...]; państwa trzecie [...] w coraz większym stopniu interpretują jej postanowienia [tj. Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie Kodeksu postępowania dla konferencji liniowych – KM] w taki sposób, aby efektywnie rozszerzyć prawa przyznane przez Konwencję na ich towarzystwa, zarówno w handlu liniowym, jak i trampowym na niekorzyść państw Wspólnoty lub towarzystw z innych krajów OECD [...]; w stosunku do handlu masowego, ze strony państw trzecich istnieje wzrastająca tendencja do ograniczania dostępu do ładunków masowych, co stwarza poważne zagrożenie dla środowiska swobodnej konkurencji wyraźnie przeważającego w handlu masowym<sup>108</sup>.

Jak więc można zaobserwować, Wspólnota obawiała się protekcjonistycznych kroków podejmowanych przez państwa trzecie. Co więcej, zaczęły być one podejmowane nie tylko w zakresie żeglugi liniowej (która tradycyjnie była domeną działań protekcjonistycznych i gdzie miał zastosowanie Kodeks postępowania), ale także w odniesieniu do handlu trampowego i masowego. W rezultacie rozporządzenie stosuje się do sytuacji, gdy działania państwa trzeciego lub jego agentów ograniczają lub grożą ograniczeniem swobody dostępu dla towarzystw żeglugowych państw członkowskich lub statków zarejestrowanych w państwie członkowskich do wymienionych w nim rodzajów transportu. Obejmują one zarówno transport liniowy (ale tylko w zakresie, gdy działania nie były zgodne z Kodeksem postępowania lub były nim nieobjęte), jak i masowy i pasażerski, a także transport osób i towarów między urządzeniami pozabrzeżnymi.

<sup>107</sup> Rozporządzenie Rady (EWG) z 22.12.1986 r., nr 4058/86, Dz. Urz. WE z 31.12.1986 r., L 378, s. 14 (Specjalne wydanie polskie, Rozdz. 7, t. 1, s. 258).

<sup>108</sup> Ibidem, motywy 5–9 preambuły rozporządzenia.

Rozporządzenie przewiduje w art. 3 stosunkowo prostą procedurę, która wszczynana jest wnioskiem państwa członkowskiego kierowanego do Komisji. Następnie Komisja przedkłada odpowiednie rekomendacje lub propozycje Radzie w ciągu czterech tygodni, a ta podejmuje decyzję co do skoordynowanych działań. Przy podejmowaniu tej decyzji, Rada powinna kierować się takimi czynnikami jak: względy polityki handlu zagranicznego, interesy portów i względy morskiej polityki żeglugowej zainteresowanego państwa członkowskiego. Skoordynowane działania mogą polegać na podjęciu działań dyplomatycznych w stosunku do zainteresowanych państw trzecich bądź na przyjęciu środków zaradczych, skierowanych do towarzystwa żeglugowego państwa trzeciego (art. 4). Te ostatnie powinny być poprzedzone działaniami dyplomatycznymi i mogą polegać na nałożeniu obowiązku uzyskania zezwolenia, kontyngentu lub nałożeniu podatków lub opłat celnych.

Opisywana procedura znalazła zastosowanie tylko jeden raz, w odniesieniu do tzw. Protokołu hamburskiego, podpisanego pomiędzy państwami Środkowej i Zachodniej Afryki a Belgią, Niemcami i Holandią w 1987 r., na którego podstawie dokonano alokacji ładunków w odniesieniu do dwustronnego handlu liniowego pomiędzy tymi państwami<sup>109</sup>. Protokół został następnie zastąpiony Porozumieniem z Kinszasy, o zawarciu którego państwa członkowskie nie poinformowały Komisji w trybie art. 6 rozporządzenia 4055/86. Dania, która nie była stroną Porozumienia, a jej armatorzy działali jako „outsiderzy” (tj. towarzystwa żeglugowe spoza konferencji liniowej) w handlu z państwami Afryki Centralnej i Zachodniej – wniosła skargę do Rady, wskazując na naruszenia zarówno rozporządzenia 4055/86, jak i 4058/86. Po kontrowersjach na forum Rady, uzgodniono rozwiązanie kompromisowe polegające na podjęciu działań dyplomatycznych w trybie art. 4 (1) (a) rozporządzenia<sup>110</sup>. Po długich konsultacjach z państwami Afryki, Karaibów i Pacyfiku, sprawa została zakończona wydaniem przez Komisję decyzji nr 92/262<sup>111</sup>.

Na podstawie powyższego przykładu można powiedzieć, że skuteczność i efektywność rozporządzenia 4058/86 zależy od solidarności państw członkowskich w Radzie, co – jak można przypuszczać – zależne będzie od tego, czy istotne interesy gospodarcze tych państw nie będą sprzeczne

<sup>109</sup> N.E. Farantouris, op.cit., s. 260; R. Greaves, *EC Maritime Transport Policy and Regulation*, Duke Journal of Comparative and International Law 1992–1993, Vol. 3, Issue 1, s. 133.

<sup>110</sup> N.E. Farantouris, op.cit., s. 261.

<sup>111</sup> Zob. wyżej, przyp. 98.

w danej sprawie. Mimo tylko jednorazowego zastosowania, Komisja podkreśla użyteczność tego środka prawnego, jako argumentu negocjacyjnego. Wskazuje ona na to w komunikacie „Towards a new maritime strategy” z 1996 r., podkreślając, że podnosiła argument możliwości zastosowania środków przewidzianych w rozporządzeniu 4058/86, aby wynegocjować z państwami trzecimi korzystne rozwiązania mające zagwarantować dostęp i niedyskryminacyjne traktowanie wspólnotowych armatorów<sup>112</sup>. W tym samym dokumencie jednak, Komisja podkreśliła, że rozporządzenie 4058/86 powinno zostać znowelizowane, uwzględniając doświadczenia od roku 1986. Żadne działania w tym zakresie nie zostały jednak podjęte.

Warto również wskazać, że zastosowanie przedmiotowego rozporządzenia może mieć istotny wpływ na politykę handlową Wspólnoty (zresztą, Rada, przy podejmowaniu decyzji o skoordynowanych działaniach, musi wziąć ten aspekt pod uwagę; art. 3, akapit 4 rozporządzenia). W tym kontekście można zwrócić uwagę, że jego przyjęcie tylko w oparciu o (obecny) art. 100 ust. 2 TFUE, może budzić zastrzeżenia<sup>113</sup>.

### 3.6. Podsumowanie

Podstawowym wnioskiem wynikającym z powyższych rozważań jest to, że polityka transportu morskiego ma przede wszystkim wymiar międzynarodowy, zewnętrzny. Jednak na pierwsze kompleksowe działania w tym zakresie trzeba było czekać do roku 1986, kiedy to został przyjęty „pakiet morski”. W sensie prawnym ma to swoje uzasadnienie w konstrukcji podstawowego przepisu Traktatu w zakresie transportu morskiego – tj. art. 80 ust. 2, który uzależnia przyjęcie regulacji w tym zakresie od podjęcia działania przez Radę. Długi okres, jaki upłynął, zanim Rada podjęła owe działania należy uzasadniać niechęcią państw członkowskich do przejścia inicjatywy w zakresie transportu morskiego przez instytucje wspólnotowe. Stopniowo jednak, wraz ze zmieniającą się sytuacją na rynku światowym, orzecznictwem Trybunału oraz katastrofami morskimi, pewne działania – w sposób początkowo fragmentaryczny – zaczęły być podejmowane.

Wydaje się jednak, że podstawowym aktem w zakresie transportu morskiego jest Kodeks postępowania, który miał istotny wpływ na transport morski międzynarodowy, w tym na postępowanie Wspólnoty. Z prawnego

<sup>112</sup> *Towards a new maritime strategy*, COM(96) 81 final z 13.3.1996 r., s. 21.

<sup>113</sup> Tak np.: R. Greaves, *EC Maritime Transport Policy...*, s. 133.



punktu widzenia, Kodeks postępowania stanowił wyzwanie dla Wspólnoty, z uwagi na fakt, że jego postanowienia nie były zgodne ze swobodą świadczenia usług oraz regułami konkurencji Wspólnoty. Dostosowała się ona jednak do „reguł gry”, zwłaszcza w odniesieniu do transportu obsługiwanego przez konferencję linii żeglugowych.

W rezultacie, można wyróżnić następujące kategorie działań, podejmowanych przez Wspólnotę, w odniesieniu do transportu morskiego *pro foro externo*:

- **monitorujące** rynek światowy, umożliwiające zbieranie informacji o działaniach państw trzecich;
- **o charakterze konsultacyjnym**, stanowiące forum wymiany informacji przez państwa członkowskie, w odniesieniu do działań, jakie zamierzają one podjąć w stosunku do państw trzecich;
- zmierzające do **poprawy bezpieczeństwa morskiego statków**, m.in. poprzez zachęcanie do ratyfikacji przez państwa członkowskie określonych umów międzynarodowych;
- zmierzające do **ochrony środowiska morskiego**;
- mające na celu **ochronę wspólnego rynku przed działaniami państw trzecich**;
- przystosowujące **swobodę świadczenia usług** do specyfiki (zwłaszcza liniowego) transportu morskiego;
- adaptujące **wspólnotowe reguły konkurencji** do specyfiki transportu morskiego.

## 4. Aktualne tendencje w zakresie wspólnej polityki transportowej

### 4.1. Podstawowe dokumenty określające strategię Wspólnoty w zakresie transportu morskiego

Do podstawowych dokumentów, na podstawie których można dokonać rekonstrukcji aktualnej strategii Wspólnoty w odniesieniu do transportu morskiego, należy zaliczyć przede wszystkim:

- Białą księgę – Europejska polityka transportu na 2010 r.: czas na decyzje<sup>114</sup>;
- Zieloną księgę – W kierunku przyszłej unijnej polityki morskiej: europejska wizja oceanów i mórz „Jak niesłuszne jest nazywa-

<sup>114</sup> *White Paper – European transport policy for 2010: time to decide*, COM(2001) 370 final z 12.9.2001 r. Opubl. przez: Office for Official Publications of the European Communities, 2001.



nie tej planety Ziemią, skoro jest raczej Oceanem” przypisywane Arthurowi C. Clarke’owi<sup>115</sup>;

- Niebieską księgę – Zintegrowana polityka morska Unii Europejskiej<sup>116</sup>;
- Strategiczne cele i zalecenia w zakresie polityki transportu morskiego UE do 2018 r.<sup>117</sup>

Pierwszy z przytoczonych powyżej komunikatów Komisji w sposób ogólny charakteryzuje podejście Wspólnoty do transportu, choć koncentruje się bardziej na transporcie lądowym. W odniesieniu do transportu wodnego z kolei, akcent położony jest na transport wewnątrz Wspólnotowy. Podkreślone są zwłaszcza takie problemy jak konieczność rozwoju transportu intermodalnego (m.in. program Marco Polo), eliminacja „wąskich gardeł” czy rozwinięcie transportu wodnego bliskiego zasięgu<sup>118</sup>.

Drugi z komunikatów określa podstawowe cele i priorytety Unii w zakresie polityki morskiej. Odnosi się ona również do transportu morskiego, wskazując na znaczenie sektora transportu morskiego w gospodarce unijnej oraz światowej. Zgodnie z ogólnym założeniem tego dokumentu, proponowana jest zintegrowana polityka transportu morskiego, tj. taka, która jest zharmonizowana z takimi dziedzinami jak przemysł stoczniowy, ochrona środowiska morskiego, ograniczanie emisji dwutlenku węgla do atmosfery, rozwój turystyki, bezpieczeństwo morskie, poprawa bezpieczeństwa i warunków pracy marynarzy czy rozwój biotechnologii. Z tego też względu polityka morska ma opierać się na koncepcji klastrów, czyli ma być kształtowana z uwzględnieniem współzależności między różnymi sektorami związanym i z morzem<sup>119</sup>. Podobne zasady mają się też odnosić do prawodawstwa wspólnotowego w zakresie transportu morskiego<sup>120</sup>. Akty prawne dotyczące różnych sektorów, powinny być tworzone w taki sposób, aby nie były wzajemnie sprzeczne. Odpowiedzialność w tym zakresie ponoszą sami adresaci, którzy powinni informować Komisję i proponować rozwiązania oparte na zintegrowanej analizie. Proponuje się również wprowa-

<sup>115</sup> KOM(2006) 275 wersja ostateczna z 7.6.2006 r., Biuro Publikacji Oficjalnych Wspólnot Europejskich, 2006.

<sup>116</sup> KOM(2007) 575 wersja ostateczna z 10.10.2007 r.

<sup>117</sup> KOM(2009) 8 wersja ostateczna z 21.1.2009 r.

<sup>118</sup> *White Paper – European transport policy for 2010: time to decide...*, s. 43 i n. Zob. też: *Utrzymać Europę w ruchu – zrównoważona mobilność dla naszego kontynentu. Przegląd średniookresowy Białej Księgi Komisji Europejskiej dotyczącej transportu z 2001 r.*, COM(2006) 314 wersja ostateczna z 22.6.2006 r., s. 12 i n.

<sup>119</sup> KOM(2006) 275 wersja ostateczna, s. 8–22.

<sup>120</sup> *Ibidem*, s. 23 i n.

dzenie systemu nagród i kar dla armatorów, który miałby premiować tych z nich, których statki spełniają wysokie standardy bezpieczeństwa. Wskazuje się również na konieczność wykonywania kontroli i egzekwowania standardów przez państwa bandery. W tym zakresie – jak wskazuje omawiany komunikat – „WE i państwa członkowskie powinny w pełni wykorzystać swoją władzę, łączny wpływ i instrumenty polityki zewnętrznej, aby poprawić jakość usług wszystkich państw bandery.”

Trzeci z komunikatów, zgodnie z swoją nazwą, proponuje integralne, międzysektorowe podejście do polityki morskiej. W odniesieniu do transportu morskiego w dokumencie tym stwierdza się, że Komisja zamierza: „zapropnować Europejską Przestrzeń Transportu Morskiego bez barier” oraz „przygotować kompleksową strategię na rzecz transportu morskiego na lata 2008–2018”<sup>121</sup>.

Realizacją powyżej wskazanego zamierzenia Komisji jest jej komunikat zatytułowany „Strategiczne cele i zalecenia w zakresie polityki transportu morskiego UE do 2018 r.” Wśród celów Unii znajduje się m.in.:

- a) osiągnięcie i utrzymanie stałych i przewidywalnych warunków konkurencji na świecie, co ma zapewnić europejskiemu sektorowi transportu morskiego odporność na skutki spowolnienia tempa wzrostu gospodarczego;
- b) podjęcie zdecydowanych działań na rzecz sprawiedliwych warunków w zakresie międzynarodowego handlu morskiego oraz dostępu do rynków. Unia ma dążyć do liberalizacji handlu usługami morskimi i angażować się w negocjacje zarówno na forum wielostronnym (m.in. w ramach Światowej Organizacji Handlu), regionalnym oraz dwustronnym;
- c) promowanie zasady „rzeczywistego związku” w odniesieniu do praw i obowiązków państw bandery<sup>122</sup>.

Warto już na tym etapie analizy podkreślić, że istotna część działań Unii w zakresie transportu morskiego wiąże się z inicjatywami podejmowanymi na forum międzynarodowym. W zależności od materii, będą to w praktyce działania, które w istotny sposób związane są z wyspecjalizowanymi organizacjami międzynarodowymi, jak Międzynarodowa Organizacja Morska (IMO) czy Międzynarodowa Organizacja Pracy (ILO). Omawiany komunikat wskazuje m.in., że w związku z odczuwalnym brakiem fchow-

<sup>121</sup> KOM(2007) 575, s. 8.

<sup>122</sup> KOM(2009) 8 wersja ostateczna, s. 3–4.

ców w przemyśle transportu morskiego, konieczna jest poprawa atrakcyjności zawodów związanych z gospodarką morską, np. przez wspieranie działań IMO i ILO podejmowanych na rzecz sprawiedliwego traktowania marynarzy oraz poprzez pełne wdrożenie wymogów określonych w Międzynarodowej Konwencji o wymaganiach w zakresie wykształcenia marynarzy, wydawania świadectw oraz pełnienie wacht (tzw. Konwencja STCW)<sup>123</sup>.

Poniższe rozważania mają na celu charakterystykę aktualnych trendów w polityce wspólnego transportu morskiego. Wyraźne w nich będą zarówno nawiązania do powyżej przedstawionych komunikatów określających dalszy rozwój tej polityki w przyszłości, jak i nawiązania do tendencji, które można zaobserwować od przyjęcia „pakietu morskiego” w 1986 r.

## 4.2. Dalsza liberalizacja wspólnotowego transportu morskiego. Środki przyjęte w związku z „pakietem morskim”

Jak wskazywano, w okresie do 1986 r. jednym z głównych instrumentów prawnych wywierających wpływ na wspólnotową politykę transportu morskiego był Kodeks postępowania. Spośród najważniejszych aktów prawnych przyjętych przez Wspólnotę w związku z regułami transportu morskiego ustalonymi przez Kodeks było, po pierwsze, rozporządzenie Rady nr 954/79 umożliwiające państwom członkowskim jego ratyfikację oraz, po drugie, rozporządzenia „pakietu morskiego”, w tym zwłaszcza rozporządzenia nr 4055/86 oraz 4056/86.

Pierwsze zmiany proceduralne do rozporządzenia 4056/86 zostały wprowadzone na mocy **rozporządzenia Rady nr 1/2003**<sup>124</sup>. Stanowiło ono istotny krok w implementacji reguł konkurencji, tak, aby art. 101 i 102 TFUE były „skuteczne i jednolicie stosowane”<sup>125</sup>. Celem przedmiotowego rozporządzenia było zastąpienie dotychczas obowiązującego systemem bezpośrednio stosowanych wyłączeń, w którym organy ochrony konkurencji oraz sądy państw członkowskich byłyby uprawnione do stosowania nie tylko art. 80 ust. 1 i art. 82 Traktatu, lecz także art. 81 ust. 3 Traktatu<sup>126</sup>. W rezultacie, praktycznie wszystkie przepisy, począwszy od art. 7 rozpo-

<sup>123</sup> Dz. U. WE z 1978 r., nr 39, poz. 201.

<sup>124</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 1/2003 z 16.12.2002 r., Dz. Urz. UE z 4.1.2003 r., L 1, s. 1.

<sup>125</sup> Ibidem, pkt 1 preambuły rozporządzenia 1/2003.

<sup>126</sup> Ibidem, pkt 4 preambuły rozporządzenia 1/2003.

rozporządzenia 4056/86, zostały uchylone i zastąpione uregulowaniami rozporządzenia 1/2003. Jak już wskazano, zmiany te miały charakter głównie proceduralny. Kluczowe więc przepisy materialne rozporządzenia 4056/86, zawierające grupowe wyłączenia porozumień, decyzji i praktyk uzgodnionych konferencji linii żeglugowych, zostały utrzymane w mocy (m.in. art. 3–5 rozporządzenia).

Dla problematyki transportu morskiego większe jednak znaczenie miało **rozporządzenie Rady nr 1419/2006 uchylające rozporządzenie (EWG) nr 4056/86** określające szczegółowe zasady stosowania art. 85 i 86 Traktatu do transportu morskiego oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1/2003 w zakresie rozszerzenia jego zakresu na usługi kabotażu i międzynarodowe usługi trampowe<sup>127</sup>. Preambuła omawianego rozporządzenia przypomina, że *ratio legis* wydania rozporządzenia 4056/86 związane było z tym, że wyłączenie grupowe konferencji żeglugi liniowej postrzegane było jako posiadające stabilizacyjny wpływ, gwarantujący eksporterom niezawodność usług<sup>128</sup>. Z analizy Komisji wynikał jednak wniosek, że wyłączenie to nie ma już takiego skutku<sup>129</sup>. Grupowe wyłączenie nie spełnia już zatem czterech przesłanek, o których mowa w art. 101 ust. 3 TFUE. Konferencje żeglugi liniowej (a) nie przyczyniają się już do polepszenia produkcji lub produktów (nie mają bowiem możliwości narzucania taryfy konkurencji), (b) negatywne skutki wynikające z ograniczenia konkurencji nie są rekompensowane użytkownikom, (c) ograniczenia te nie są niezbędne dla osiągnięcia celów przedsiębiorstw oraz (d) konferencje nie podlegają skutecznej presji konkurencji<sup>130</sup>. W rezultacie rozporządzenie 4056/86 zostało uchylone i, w konsekwencji, grupowe wyłączenie dla konferencji linii żeglugowych zostało zniesione. Z uwagi jednak na fakt, że takie zniesienie nie mogło mieć skutku natychmiastowego i należało przyznać państwom i przedsiębiorstwom czas na dostosowanie się do nowej sytuacji, rozporządzenie 1419/2006 ustanowiło okres przejściowy do 18.10.2008 r. Dopiero od tej daty, grupowe wyłączenie dla konferencji zostało efektywnie zniesio-

<sup>127</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 1419/2006 z 25. 9.2006 r., Dz. Urz. UE z 28. 9.2006 r., L 269, s. 1.

<sup>128</sup> Ibidem, pkt 3 preambuły rozporządzenia 1419/2006.

<sup>129</sup> SEC(2005) 1641 z 14.12.2005 r., zwłaszcza s. 11 i n. Dokument ten stanowi załącznik do dokumentu KOM(2005) 651 wersja ostateczna z 14.12.2005 r.

<sup>130</sup> Ibidem, pkt. 4 – 7 preambuły rozporządzenia 1419/2006. Zob. też *Wytoczne Komisji w sprawie stosowania art. 81 Traktatu WE w sektorze usług transportu morskiego*, Dz. Urz. UE z 14.9.2007 r., C 215, s. 3.

ne. W szczególności, należało umożliwić 14 państwom członkowskim, które ratyfikowały Kodeks postępowania, czas na jego wypowiedzenie<sup>131</sup> – co stało się konieczne w wyniku przyjęcia rozporządzenia 1419/2006. Państwa członkowskie nie miały już bowiem możliwości stosowania jego przepisów (chodzi tu w szczególności o stosowanie formuły 40–40–20).

Na powyższym przykładzie można zaobserwować, jak sytuacja gospodarcza, struktura rynku transportu morskiego oraz jego specyfika wpływają na wspólną politykę transportu morskiego. W latach 80. i 90. konieczne było podjęcie działań mających na celu ochronę wspólnotowych armatorów i przystosowanie zasad swobody świadczenia usług oraz reguł konkurencji do wymogów transportu morskiego. Na początku XXI wieku międzynarodowa sytuacja na rynku transportu morskiego zmieniła się i pociągnęło to za sobą zmiany w legislacji Unii. Widać także ponownie, że transport morski jest ze swej istoty międzynarodowy, a Unia, chcąc być konkurencyjna, musi reagować na zmiany tego rynku. Ponadto grupowe wyłączenia były środkiem wyjątkowym, mającym uzasadnienie tylko gdy sprzyjał celom określonym w Traktacie. W sytuacji, gdy wyłączenie takie przestało być zasadne, należało owe środki wyjątkowe uchylić.

Naturalną konsekwencją przyjęcia rozporządzenia 1419/2006 była konieczność uchylenia rozporządzenia 954/79 umożliwiającego ratyfikację Kodeksu postępowania przez państwa członkowskie. Komisja już przedkładając Radzie propozycję przyjęcia rozporządzenia 1419/2006 przewidywała taką konieczność<sup>132</sup>. W rezultacie, Parlament Europejski i Rada przyjęły **rozporządzenie 1490/2007** uchylające rozporządzenie nr 954/79 dotyczące ratyfikacji lub przystąpienia do Konwencji NZ w sprawie Kodeksu Postępowania dla Konferencji Linii Żeglugowych<sup>133</sup>. Uzasadnienie przyjęcia przedmiotowego rozporządzenia jest zgodne z powyżej przedstawioną logiką. Jego preambuła wskazuje więc m.in. na niemożliwość stosowania Kodeksu postępowania po upływie okresu przejściowego ustalonego w rozporządzeniu 1419/2006. Z tego względu, rozporządzenie nr 954/79 zostało uchylone, z dniem wejścia w życie rozporządzenia 1490/2007, tj. 18.10.2008 r.<sup>134</sup>

<sup>131</sup> KOM(2005) 651 wersja ostateczna z 14.12.2005 r.

<sup>132</sup> Ibidem, s. 11, pkt 46. Komisja podkreśliła także, że Kodeks postępowania nie jest stosowany w praktyce i od początku lat 90. do konferencji nie przystąpiły żadne nowe państwa. Ibidem, s. 11, pkt 45.

<sup>133</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1490/2007 z 11.12.2007 r., Dz. Urz. UE z 18.12.2007 r., L 332, s. 1.

<sup>134</sup> Zob. też uzasadnienie Komisji zawarte w: KOM(2006) 869 wersja ostateczna z 30.1.2007 r.

Można powiedzieć, że moment uchylecia rozporządzenia nr 954/79 zamyka pewien okres w rozwoju polityki transportu morskiego. Jego przyjęcie poprzedzał szereg kontrowersji, wynikających zarówno z interesów gospodarczych państw członkowskich, jak i niejasności prawnych w odniesieniu do konieczności działania Wspólnoty w tym zakresie. W 2007 r. sytuacja gospodarcza zmieniła się, a sytuacja prawna była również bardziej klarowna. Utrwaliły się rozwiązania prawne (a także orzecznictwo) odnoszące się do stosowania swobody przedsiębiorczości oraz reguł konkurencji do transportu morskiego. Transport morski, mimo swojej odrębności, był też stopniowo coraz intensywniej włączany w bardziej kompleksową politykę Wspólnoty w odniesieniu do transportu, silnie zresztą powiązaną z polityką handlową.

Wydaje się również, że konieczna jest zmiana rozporządzenia nr 4055/86, w związku z uchYLENIEM rozporządzenia nr 954/79. To pierwsze odwołuje się bowiem w swoim uzasadnieniu do Kodeksu postępowania i, co bardziej istotne, art. 4 rozporządzenia 4055/86 wprowadza konieczność dostosowania ustaleń dotyczących podziału ładunku do zasad Kodeksu postępowania. Należy uznać, że przedmiotowy przepis, z uwagi na upływ okresów przejściowych, o których w nim mowa, oraz na niezasadność odwoływania się w nim do Kodeksu postępowania, stał się bezprzedmiotowy i powinien zostać zmieniony lub uchylony. W chwili obecnej, nie ma jednak żadnej inicjatywy Komisji w tym zakresie.

### **4.3. Umowy międzynarodowe dotyczące transportu morskiego zawierane przez Wspólnotę**

#### **4.3.1. Umowy regulujące wyłącznie transport morski**

Chiny są trzecim największym parterem handlowym UE znajdującym się poza Europą oraz istotnym podmiotem na rynku dostarczania usług transportu morskiego<sup>135</sup>. W tym stanie rzeczy nie zaskakuje, że już 12.2.1998 r. Rada upoważniła Komisję do wszczęcia negocjacji z tym państwem w celu zawarcia umowy dwustronnej dotyczącej transportu morskiego. Decyzja Rady w sprawie zawarcia przedmiotowej umowy została wydana 28.1.2008 r.<sup>136</sup>, a sama Umowa o transporcie morskim między Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi z jednej strony,

<sup>135</sup> COM(2002) 97 final z 22.2.2002 r.

<sup>136</sup> Decyzja Rady nr 2008/143/WE z 28.1.2008 r., Dz. Urz. UE z 21.2.2008 r., L 46, s. 23.

a Rządem Chińskiej Republiki Ludowej z drugiej strony weszła w życie 1.3.2008 r.<sup>137</sup> Powyższa decyzja Rady została oparta na art. 80 ust. 2 TWE (dotyczącym transportu morskiego) oraz art. 300 ust. 2 i 3 TWE (dotyczącego umów międzynarodowych zawieranych przez Wspólnotę).

Zastosowanie omawianej Umowy jest dość szerokie, stosuje się ono bowiem nie tylko do międzynarodowego transportu morskiego, ale także do usług logistycznych, w tym operacji multimodalnych (art. 2 Umowy). Z kolei celem Umowy (art. 1) jest:

poprawa warunków transportu morskiego ładunków przewożonych z Chin i do Chin, ze Wspólnoty i do Wspólnoty, jak również do i ze Wspólnoty oraz do i z Chin z jednej strony, a państw trzecich z drugiej strony, z korzyścią dla przedsiębiorstw stron.

Również w art. 1 Umowy wskazane są podstawowe zasady, na jakich się ona opiera. Zaliczono do nich: swobodę świadczenia usług transportu morskiego, swobodny dostęp do ładunków i przewozów statkami z państw trzecich (*cross trade*) oraz zasadę nieograniczonego dostępu i niedyskryminacyjnego traktowania przy korzystaniu z portów i pomocniczych urządzeń portowych. Zmierza więc ona do liberalizacji usług transportu morskiego na linii Unia–Chiny<sup>138</sup>, w większej mierze, niż mogło to być osiągnięte na mocy umów dwustronnych pomiędzy państwami członkowskimi a Chinami. Warto przy tym wskazać, że aż 11 państw członkowskich ma zawarte takie porozumienia<sup>139</sup>. Zgodnie z art. 15 ust. 3 Umowy, są one przez nią zastąpione, o ile są z nią sprzeczne (chyba, że są bardziej korzystne). W pozostałym zakresie, porozumienia dwustronne obowiązują bez zmian. Warto także wskazać, że wśród zobowiązań określonych w Umowie znajdują się także te, zgodnie z którymi strony zobowiązały się do niewprowadzania klauzul dotyczących podziału ładunku w przyszłych umowach z państwami trzecimi oraz do wypowiedzenia takich klauzul, w rozsądnym terminie, jeśli znajdują się one w obowiązujących umowach.

W chwili obecnej, jest to jedyna umowa bilateralna zawarta przez Wspólnotę z państwem trzecim, która dotyczy wyłącznie usług transportu morskiego. Widać jednak wyraźnie i na tym polu, że polityka transportu

<sup>137</sup> Dz. Urz. UE z 21.2.2008 r., L 46, s. 25. Umowa została zmieniona Protokołem, w związku z rozszerzeniem Unii, Dz. Urz. UE z 21.2.2008 r., L 46, s. 38.

<sup>138</sup> Zob. też komunikat Komisji COM(2002) 97 final z 22.2.2002 r., s. 2, pkt 4.

<sup>139</sup> Ibidem, s. 3, pkt 5.



morskiego Wspólnoty zmierza do maksymalnej liberalizacji usług w tym zakresie. Jest to tendencja tożsama z tą, którą można zaobserwować w związku z przyjęciem rozporządzeń 1419/2006 i 1490/2007.

Należy również zwrócić uwagę na **Umowę między Wspólnotą Europejską a Stanami Zjednoczonymi Ameryki dotyczącą wzajemnego uznawania certyfikatów zgodności wyposażenia statków z 2004 r.**<sup>140</sup> Wprawdzie nie dotyczy ona usług transportu morskiego jako takich, ale wpływa na ich świadczenie. Strony umowy zobowiązały się w niej do uznawania certyfikatów zgodności (dokumenty wydane przez uprawniony organ strony stwierdzające, że dany produkt spełnia odnośne przepisy ustawowe, wykonawcze oraz administracyjne tej strony; art. 1–3 Umowy), a także do współpracy na forum IMO, Międzynarodowej Organizacji Standaryzacyjnej, Międzynarodowej Komisji Elektrotechnicznej oraz Międzynarodowej Unii Telekomunikacyjnej, celem ustanowienia i poprawy międzynarodowych zasad dla zwiększenia bezpieczeństwa na morzu i zapobiegania zanieczyszczeniu mórz (art. 11 Umowy). Interesujące jest również to, że przedmiotowa umowa jest postrzegana głównie przez pryzmat zniesienia barier technicznych w handlu (preambuła wprost odwołuje się Porozumienia ustanawiającego Światową Organizację Handlu, zachęcającego do zawarcia takich porozumień) i została zawarta przez Wspólnotę w ramach jej kompetencji wyłącznej, na mocy art. 133 i 300 TWE (obecnie art. 207 i 218 TFUE)<sup>141</sup>.

#### 4.3.2. Umowy dwustronne zawierane przez Wspólnotę zawierające klauzule dotyczące transportu morskiego

Jak już wskazano<sup>142</sup>, transport morski był również regulowany tzw. III Konwencji z Lomé, zawartej z **państwami Afryki, Karaibów i Pacyfiku**. Obecnie współpraca z państwami AKP jest regulowana przez tzw. Umowę z Cotonou<sup>143</sup>, która również zawiera odwołanie do transportu morskiego (art. 42). Na jej podstawie strony zobowiązały się m.in.:

<sup>140</sup> Dz. Urz. UE z 30.4.2004 r., L 150, s. 46.

<sup>141</sup> Zob. decyzja Rady nr 2004/425/WE z 21.4.2004 r., Dz. Urz. UE z 30.4.2004 r., L 150, s. 42.

<sup>142</sup> Zob. supra, pkt III, lit. d, pkt v.

<sup>143</sup> Umowa o partnerstwie między członkami grupy państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku z jednej strony a Wspólnotą Europejską i jej Państwami Członkowskimi z drugiej strony, podpisana w Kotonu, z 23.6.2000 r., Dz. Urz. UE z 15.12.2000 r., L 317, s. 3, zmieniona następnie Umową o partnerstwie z 25.6.2005 r., Dz. Urz. UE z 11.8.2005 r., L 209, s. 27.

wspierać liberalizację transportu morskiego i, w tym celu, skutecznie stosować zasadę nieograniczonego dostępu do międzynarodowego rynku transportu morskiego na niedyskryminacyjnych i handlowych zasadach.

W porównaniu więc z III Konwencją z Lomé, Umowa z Cotonou zawiera mniej postanowień dotyczących transportu morskiego. Nie zawiera ona w szczególności odwołania do Kodeksu postępowania i jego zasad. Przyznaje natomiast klauzulę najwyższego uprzywilejowania m.in. w odniesieniu do dostępu do portów, wykorzystania infrastruktury oraz dodatkowych usług morskich. Należy także zwrócić uwagę, że powyższe umowy z państwami AKP zostały zawarte w oparciu o (obecne) art. 218 (dotyczący zawierania umów międzynarodowych przez Wspólnotę) i 217 (dotyczący zawierania umów stowarzyszeniowych przez Wspólnotę) TFUE. Mimo więc wyraźnych odwołań do transportu morskiego, nie uznano za zasadne, aby odwoływać się do bardziej szczegółowych postanowień Traktatu dotyczących transportu.

Z kolei w przypadku **Umowy ramowej o handlu i współpracy między Wspólnotą Europejską i jej Państwami Członkowskimi, z jednej strony, a Republiką Korei, z drugiej strony**<sup>144</sup>, podstawa prawna jej zawarcia jest o wiele bardziej rozbudowana<sup>145</sup>. Powołuje się ona na art. 57 ust. 2, 71, 80 ust. 2, 133 oraz 308 w zw. z art. 300 ust. 2 i 3 TWE. Zwłaszcza odwołanie do art. 80 ust. 2 TWE (obecnego art. 100 ust. 2 TFUE) jest interesujące z perspektywy niniejszej pracy. Umowa z Koreą (w art. 7) faktycznie zawiera klauzulę dotyczącą transportu morskiego. W szczególności wskazuje się w nim, że strony umowy będą dążyć do zapewnienia nieograniczonego dostępu do międzynarodowego rynku morskiego oraz transportu morskiego w oparciu o rzetelną konkurencję, na zasadach handlowych. Co ciekawe, umowa odwołuje się jeszcze do Kodeksu postępowania, dopuszczając jego zastosowanie. Obecnie jednak, Unia ze swojej strony – jak należy uważać – nie mogłaby się powołać na ten przepis, z uwagi na fakt uchylecia rozporządzenia 954/79. Umowa z Koreą zawiera także klauzulę, zgodnie z którą strony zobowiązują się do niewprowadzania klauzul o podziale ładunku w przyszłych umowach zawieranych z państwami trzecimi, chyba że, w wyjątkowych okolicznościach, będzie to uzasadnione w przypadku konferencji żeglugi liniowej.

<sup>144</sup> Dz. Urz. UE z 30.3.2001 r., L 90, s. 46.

<sup>145</sup> Decyzja Rady nr 2001/248/WE z 19.2.2001 r., Dz. Urz. UE z 30.3.2001 r., L 90, s. 45.

Pewne nawiązanie do transportu morskiego znajduje się także w umowach ramowych o współpracy między Wspólnotą a **Brazylią**<sup>146</sup> oraz między Wspólnotą a **Kostaryką, Salwadorem, Gwatemalą, Hondurasem, Nikaragwą i Panamą**<sup>147</sup>. W tych jednak przypadkach, nawiązanie to nie znajduje się nawet w głównym tekście umów, a tylko jest załączone do nich w formie wymiany listów. Jest ono również bardzo ogólne. Strony potwierdzają w nim swoją wolę do uregulowania kwestii żeglugi morskiej, w tym zwłaszcza w tych dziedzinach, gdzie może być zagrożony handel. Strony zobowiązały się w omawianych deklaracjach także do poszukiwania obustronnie korzystnych rozwiązań w odniesieniu do żeglugi morskiej, respektując zasadę swobodnej i rzetelnej konkurencji na zasadach handlowych. Jeśli chodzi o podstawę prawną zawarcia przedmiotowych umów, to odpowiednie decyzje Rady<sup>148</sup> opierają się o art. 133 (wspólna polityka handlowa), art. 181 (współpraca na rzecz rozwoju) oraz 300 TWE (obecne art. 207, 211 i 218 TFUE).

Z powyższej charakterystyki umów zawieranych przez Wspólnotę, które wprawdzie nie są poświęcone transportowi morskiemu, ale zawierają do niego odwołania, można wyciągnąć następujące wnioski. Po pierwsze, biorąc pod uwagę politykę transportu morskiego, można obserwować tendencję do liberalizacji usług transportu morskiego i maksymalnego ograniczania praktyk protekcyjnych czy wynikających z Kodeksu postępowania. Nie zawsze jest to oczywiście możliwe i zależy od siły gospodarczej oraz priorytetów drugiej strony umowy. W przypadku umów z państwami Ameryki Południowej, nie można nawet mówić o uregulowaniu kwestii transportu morskiego, a raczej o deklaracji woli stron umowy. Omawianą tendencję widać również w umowach z państwami AKP oraz Koreą.

Po drugie, rozpatrując prawny aspekt powyższych umów, można wskazać na następujące zagadnienia. Chociaż wszystkie z nich odwołują się do transportu morskiego, w podstawach prawnych ich zawarcia nie zawsze podany jest art. 80 ust. 2 TWE (obecny art. 100 ust. 2 TFUE). W ten sposób – jak się wydaje prawidłowy – postąpiono w przypadku umowy z Koreą. W umowie z państwami AKP, za wystarczające uznano odniesienie do art. 300 i 310 TWE. Nie ma również odwołania do art. 80 ust. 2 TWE w umowach z państwami Ameryki Południowej. W tym jednak przypadku

<sup>146</sup> Dz. Urz. UE z 1.11.1995 r., L 262, s. 54.

<sup>147</sup> Dz. Urz. UE z 12.3.1999 r., L 63, s. 39.

<sup>148</sup> Zob. Dz. Urz. UE z 12.3.1999 r., L 63, s. 38 (umowa z Kostaryką, Salwadorem...) oraz Dz.U. z 1.11.1995 r., L 262, s. 53 (umowa z Brazylią).

jest to jednak uzasadnione sposobem i formą podejścia w tych umowach do kwestii transportu morskiego. Warto wreszcie wskazać, że stronami powyższych umów jest zarówno Unia, jak i państwa członkowskie. Są więc to tzw. umowy mieszane, do zawarcia których konieczna jest współpraca tych państw i UE, z uwagi na podział kompetencji w sprawach, których dotyczą umowy<sup>149</sup>.

#### 4.4. Bezpieczeństwo transportu morskiego i ochrona środowiska

Pierwsze środki przyjęte przez Wspólnotę w zakresie poprawy bezpieczeństwa transportu morskiego oraz ochrony środowiska pochodzą z końca lat 70. XX w.<sup>150</sup> Przed ich omówieniem, warto jednakże wskazać na wagę problemu, przez odwołanie się do podstawowych danych statystycznych. Według danych OECD, ok. 10–15% statków floty światowej (tj. ok. 5000–7500 statków) nie spełnia międzynarodowych standardów bezpieczeństwa<sup>151</sup>. Dodatkowo, transport towarów drogą morską intensyfikuje się. Przykładowo, w związku z budową przez Rosję terminali na ropę, w sposób istotny wzrasta ruch statków przez Zatokę Fińską. W 2000 r. transportowanych było tam ok. 40 milionów ton ropy i materiałów ropopochodnych; według przewidywań do 2010 r. liczba ta może wzrosnąć do 100–120 mln ton. Podobnie rzecz się ma na Morzu Śródziemnym, gdzie w 2002 r. 122 mln ton ropy na 7400 tankowcach przekroczyło Cieśninę Bosfor. Przy założeniu wzrostu wydobywania ropy w regionie Morza Kaspijskiego, średni współczynnik transportu ropy z terminali usytuowanych tam lub na Morzu Czarnym wyniesie ok. 2,4 mln baryłek ropy dziennie w 2015 r.<sup>152</sup>

Z uwagi na powyższe, polityka Unii w odniesieniu do transportu morskiego musi brać pod uwagę aspekt bezpieczeństwa morskiego. Poniżej zostaną przedstawione podstawowe działania podejmowane w tym zakresie, z podkreśleniem tych, które mają aspekt zewnętrzny.

##### 4.4.1. Pakiet środków „Eryka I”

Dnia 12.12.1999 r., ok. 40 mil morskich od francuskiego wybrzeża, doszło do wypadku jednokadłubowego tankowca „Eryka”, w wyniku czego

<sup>149</sup> B. Parameswaran, *The Liberalization of Maritime Transport Services: With Special Reference to the WTO/GATS Framework*, Springer 2004, s. 145–147.

<sup>150</sup> Zob. supra, pkt 3.4.4.

<sup>151</sup> Trzeci pakiet środków prawnych na rzecz bezpieczeństwa na morzu Unii Europejskiej, COM(2005) 585 wersja ostateczna z 23.11.2005 r., s. 6.

<sup>152</sup> Ibidem.

do morza dostało się 10 000 ton ropy (z ponad 30 000, które transportował ten okręt)<sup>153</sup>. Dla zabezpieczenia skarg odszkodowawczych, ok. 172 mln Euro zostało udostępnionych na mocy specjalnego Funduszu, który powstał na podstawie Protokołu z 1992 r. w sprawie zmiany Międzynarodowej Konwencji o odpowiedzialności cywilnej za szkody spowodowane zanieczyszczeniem olejami, sporządzonej w Brukseli 29.11.1969 r.<sup>154</sup>, a kolejne 12,8 mln Euro przez ubezpieczyciela statku (Steamship Mutual P&I Club)<sup>155</sup>.

Powyższy wypadek stał się przyczynkiem do szerokiej debaty co do skuteczności istniejących uregulowań międzynarodowych dotyczących tankowców oraz reżimu odpowiedzialności za takie katastrofy. Miała ona miejsce również w ramach Unii Europejskiej, a Komisja w swoim komunikacie wyraźnie stwierdza, że ramy prawne dotyczące bezpieczeństwa morskiego, wypracowane w ramach IMO, są niedostateczne<sup>156</sup>. W perspektywie krótkoterminowej Komisja zaproponowała następujące środki:

- a) bardziej rygorystyczne inspekcje statków w portach wspólnotowych. W ich wyniku, statki mające więcej niż 15 lat, które były zatrzymane za nieprawidłowości dwukrotnie w ciągu dwóch lat, miałyby otrzymać zakaz wejścia do portów wspólnotowych;
- b) zwiększenie nadzoru nad towarzystwami klasyfikacyjnymi, na które państwa członkowskie delegują uprawnienia w zakresie kontroli statków;
- c) należy zakazać wejścia na wody wspólnotowe tankowcom jednokadłubowym, zgodnie z harmonogramem ustanowionym przez USA (2015, 2010 i 2015 r., zależnie od tonażu)<sup>157</sup>.

W wyniku powyższej propozycji Komisji 19.12.2001 r. została przyjęta **dyrektywa 2001/106/WE Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniająca dyrektywę Rady 95/21/WE** dotyczącą przestrzegania, w odniesieniu do żeglugi morskiej korzystającej ze wspólnotowych portów oraz żeglugi morskiej po wodach znajdujących się pod jurysdykcją Państw Członkowskich, międzynarodowych norm bezpieczeństwa statków i zapobiegania zanie-

<sup>153</sup> J. Wene, *European and International Regulatory Initiatives Due to the Erika and Prestige Incidents*, Australian and New Zealand Maritime Law Journal 2005, Vol. 19, s. 56 i n.

<sup>154</sup> Dz.U. z 2001 r., Nr 136, poz. 1526.

<sup>155</sup> Więcej na ten temat: oficjalna strona Funduszu: <http://www.iopcfund.org/> oraz J. Wene, op.cit., s. 57–58.

<sup>156</sup> *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the safety of seaborne oil trade*, COM(2000) 142 final z 21.3.2000 r.

<sup>157</sup> Ibidem, s. 5–6.

czyszczeniom oraz pokładowych warunków życia i pracy (kontrola państwa portu)<sup>158</sup>. Zgodnie z powyższymi założeniami Komisji, dyrektywa zobowiązała państwa członkowskie do utrzymywania odpowiednich jednostek kontrolujących, do przeprowadzania określonej liczby kontroli (zmiany do art. 4, 5 i 7), a także doprecyzowała, jakie statki w szczególności powinny zostać poddane takiej kontroli (zmiany do Załącznika I).

Z perspektywy niniejszej pracy, szczególnie jednak istotne jest postanowienie art. 3 dyrektywy Rady 95/21/WE<sup>159</sup>, zgodnie z którym stosuje się ona do każdego statku i jego załogi wpływającego do portu państwa członkowskiego lub na jego instalację przybrzeżną lub do statku zakotwiczonego w pobliżu takiej instalacji. W tym sensie, omawiany środek prawny ma wymiar zewnętrzny, ponieważ stosuje się do statków państw trzecich (choć znajdujących się na wodach pod jurysdykcją państw członkowskich UE) i zobowiązuje (zwłaszcza w wersji zmienionej) do podejmowania inspekcji wobec takich statków oraz, w razie wykrycia nieprawidłowości, do ich zatrzymania (art. 9) a także, jeśli to konieczne, do nałożenia kar, wprowadzonych na mocy dyrektywy (art. 19a).

Kolejnym instrumentem prawnym przyjętym w ramach pakietu „Eryka I”, było **rozporządzenie nr 417/2002** Parlamentu Europejskiego i Rady z 18.2.2002 r. w sprawie przyspieszonego wprowadzania konstrukcji podwójnokadłubowej lub równoważnego rozwiązania w odniesieniu dla tankowców pojedynczokadłubowych i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 2978/94<sup>160</sup>. Należy odnotować, że celem przedmiotowego rozporządzenia jest wprowadzenie konstrukcji podwójnokadłubowej dla zbiornikowców oraz wprowadzenie zakazu transportu do lub z portów państwa członkowskiego olejów ciężkich w zbiornikowcach pojedynczokadłubowych (art. 1). Podobnie jak powyżej omawiana dyrektywa, rozporządzenie 417/2002 stosuje się m.in. do zbiornikowców, bez względu na ich banderę, wchodzących lub wychodzących z portu lub terminalu przybrzeżnego albo kotwiczących w obszarze podlegającym jurysdykcji państwa członkowskiego (art. 2). Omawiane rozporządzenie było kilkakrotnie zmieniane, w szczególności po katastrofie zbiornikowca „Prestige” 19.11.2002 r., w wyniku której do morza dostało się 64 000 ton ropy<sup>161</sup>.

<sup>158</sup> Dz. Urz. UE z 22.1.2002 r., L 19, s. 17.

<sup>159</sup> Dz. Urz. UE z 7.7.1995 r., L 157, s. 1.

<sup>160</sup> Dz. Urz. UE z 7.3.2002 r., L 64, s. 1. Ostatnia zmiana: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 219/2009 z 11.3.2009 r., Dz. Urz. UE z 31.3.2009 r., L 87, s. 109.

<sup>161</sup> J. Wene, op.cit., s. 58 i n.

Powyżej scharakteryzowane środki prawne zostały przyjęte w oparciu o art. 80 ust. 2 TWE (obecny art. 100 ust. 2 TFUE). Mają one na celu zwieszenie bezpieczeństwa żeglugi i transportu morskiego na wodach wspólnotowych poprzez wzmożone kontrole w portach państw członkowskich oraz implementację określonych standardów konstrukcyjnych statków. Warto podkreślić, że wobec statków pływających pod banderą państwa trzeciego zezwolenie na wejście lub wyjście z wód (portów) państw członkowskich może nie zostać udzielone.

#### 4.4.2. Pakiet środków „Eryka II”

W 2000 r. Komisja zaproponowała kolejny pakiet działań w wyniku katastrofy Eryki, zmierzających do zwiększenia poziomu bezpieczeństwa morskiego<sup>162</sup>. W ich wyniku została m.in. ustanowiona **Europejska Agencja ds. Bezpieczeństwa na Morzu**<sup>163</sup>. Jej podstawowym zadaniem jest dostarczanie Komisji oraz państwom członkowskim pomocy technicznej i naukowej w celu zapewnienia jednolitego i skutecznego poziomu bezpieczeństwa na morzu, zapobiegania zanieczyszczeniom i działania w odpowiedzi na zanieczyszczenia powodowane przez statki we Wspólnocie. Jej działania nie mają, przynajmniej bezpośrednio, aspektu zewnętrznego, aczkolwiek należy zwrócić uwagę, że Agencja wspomaga państwa członkowskie i Komisję w działaniach weryfikacyjnych dotyczących także statków państw trzecich (zob. np. art. 2, lit. b, pkt iii rozporządzenia 1406/2002) oraz pozostaje ona otwarta na uczestnictwo państw trzecich (zob. art. 17 rozporządzenia 1406/2002).

Kolejnym aktem prawnym przyjętym w ramach pakietu „Eryka II” była **dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2002/59/WE, która ustanowiła wspólnotowy system monitorowania i informacji o ruchu statków**<sup>164</sup>. Stosuje się ona, co do zasady, do wszystkich statków (a więc

<sup>162</sup> *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on a second set of Community measures on maritime safety following the sinking of oil tanker Erika*, COM(2002) 802 final z 6.12.2002 r.

<sup>163</sup> Rozporządzenie (WE) nr 1406/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z 27.6.2002 r. ustanawiające Europejską Agencję ds. Bezpieczeństwa na Morzu, Dz. Urz. UE z 5.8.2002 r., L 208, s. 1; ostatnio zmienione przez rozporządzenie (WE) nr 1891/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 18.12.2006 r., Dz. Urz. UE z 30.12.2006 r., L 394, s. 1.

<sup>164</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2002/59/WE z 27.6.2002 r., Dz. Urz. UE z 5.8.2002 r., L 208, s. 10; ostatnio zmieniona dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/18/WE z 23.4.2009 r. ustanawiającą podstawowe zasady regulujące dochodzenia w sprawach wypadków w sektorze transportu morskiego i zmieniającą dyrektywę Rady 1999/35/WE



i do statków państw trzecich) o minimalnej pojemności 300.000 ton brutto. Zgodnie z dyrektywą wszystkie takie statki, zmierzające do portów wspólnotowych powinny zgłosić odpowiednie informacje władzom portowym danego portu (art. 4), a państwa członkowskie powinny zapewnić (art. 6–7), aby statki te były wyposażone w systemy rejestrowania przebiegu podróży (tzw. VDR) oraz automatycznej identyfikacji statku (tzw. AIS). Szczególne procedury zostały ustanowione w odniesieniu do statków przewożących towary niebezpieczne (art. 13 i n.) oraz w odniesieniu do statków niebezpiecznych czy takich, które uległy wypadkowi (art. 16 i n.). Warto przy tym dodać, że istotna część środków przyjętych w omawianym rozporządzeniu stanowi implementację szeregu rezolucji IMO.

W ramach pakietu „Eryka II” Komisja zaproponowała również utworzenie **specjalnego funduszu odszkodowawczego mającego zastosowanie do szkód olejowych, które nastąpiły na wodach europejskich**. Parlament Europejski wniósł szereg poprawek do omawianej propozycji, z których częścią Komisja się nie zgodziła. Aktualny projekt<sup>165</sup> nadal czeka na pierwsze czytanie w Radzie.

#### 4.4.3. Pakiet środków „Eryka III”

Trzeci, bardzo obszerny, pakiet środków dotyczących bezpieczeństwa morskiego został zaproponowany przez Komisję w 2005 r.<sup>166</sup>, a zaaprobowany przez Parlament Europejski 11.3.2009 r. W jego ramach zostały przyjęte następujące akty prawne:

- dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/21/WE z 23.4.2009 r. w sprawie zgodności z wymaganiami dotyczącymi państwa bandery<sup>167</sup>;
- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 391/2009 z 23.4.2009 r. w sprawie wspólnych reguł i norm dotyczących organizacji dokonujących inspekcji i przeglądów na statkach<sup>168</sup>;

---

oraz dyrektywę 2002/59/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, Dz. Urz. UE z 28.5.2009 r., L 131, s. 114.

<sup>165</sup> COM(2002) 313 final z 12.6.2002 r. Zob. też: <http://www.europarl.europa.eu/oeil/FindByProcnum.do?lang=2&procnum=COD/2000/0326>

<sup>166</sup> *Trzeci pakiet środków prawnych na rzecz bezpieczeństwa na morzu Unii Europejskiej*, COM(2005) 585 wersja ostateczna z 23.11.2005 r., s. 6. Zob. też supra, przypis nr 152 i tekst mu towarzyszący.

<sup>167</sup> Dz. Urz. UE z 28.5.2009 r., L 131, s. 132.

<sup>168</sup> Ibidem, s. 11.

- dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/15/WE z 23.4.2009 r. w sprawie wspólnych reguł i norm dotyczących organizacji dokonujących inspekcji i przeglądów na statkach oraz odpowiednich działań administracji morskich<sup>169</sup>;
- dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/16/WE z 23.4.2009 r. w sprawie kontroli przeprowadzanej przez państwo portu<sup>170</sup>;
- dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/17/WE z 23.4.2009 r. zmieniająca dyrektywę 2002/59/WE ustanawiającą wspólnotowy system monitorowania i informacji o ruchu statków<sup>171</sup>;
- dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/18/WE z 23.4.2009 r. ustanawiająca podstawowe zasady regulujące dochodzenia w sprawach wypadków w sektorze transportu morskiego i zmieniająca dyrektywę Rady 1999/35/WE oraz dyrektywę 2002/59/WE Parlamentu Europejskiego i Rady<sup>172</sup>;
- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 392/2009 z 23.4.2009 r. w sprawie odpowiedzialności przewoźników pasażerskich na morskich drogach wodnych z tytułu wypadków<sup>173</sup>, oraz
- dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/20/WE z 23.4.2009 r. w sprawie ubezpieczenia armatorów od roszczeń morskich<sup>174</sup>.

Omówienie powyższych aktów prawnych nie jest konieczne w ramach niniejszej pracy, z uwagi na fakt, że nie są one skierowane, co do zasady, *pro foro externo*. Warto jednak podkreślić, że wszystkie zostały przyjęte w oparciu o art. 80 ust. 2 TWE (obecny art. 100 ust. 2 TFUE). Powyższa lista środków jest również istotna, ponieważ pozwala zobrazować podejście Wspólnoty do bezpieczeństwa morskiego i sposobów jego zwiększania. Można zaobserwować, iż środki te zmierzają w dużej mierze do stworzenia lepszych instrumentów prawnych pozwalających na lepsze egzekwowanie i monitorowanie standardów konstrukcji statków i przestrzegania przez nie międzynarodowych norm w tym zakresie. Omawiany pakiet jest też rozwiązaniem całościowym, nie będącym tylko odpowiedzią na konkretny

<sup>169</sup> Ibidem, s. 47.

<sup>170</sup> Ibidem, s. 57.

<sup>171</sup> Ibidem, s. 101.

<sup>172</sup> Ibidem, s. 114.

<sup>173</sup> Ibidem, s. 24.

<sup>174</sup> Ibidem, s. 128.

wypadek morski. Ma on być, w swoim zamierzeniu, krokiem w kierunku ustanowienia europejskiego obszaru bezpieczeństwa na morzu<sup>175</sup>.

Podkreślenia wymaga także fakt, że jest to kolejny kompleksowy pakiet środków przyjętych w ramach WE dotyczących transportu morskiego. Zgodnie z teorią kompetencji zewnętrznych Wspólnoty, działania podejmowane przez nią *pro foro interno* są relewantne dla zakresu tych kompetencji. Coraz większy jest zakres regulacyjny aktów wspólnotowych w zakresie bezpieczeństwa morskiego, co oznacza również, że państwa członkowskie mają mniejszą swobodę w podejmowaniu i kreowaniu swoich zobowiązań międzynarodowych w tym zakresie. Ta problematyka będzie również miała znaczenie dla rozważań podejmowanych w następnej części niniejszej pracy.

#### 4.5. Relacje z Międzynarodową Organizacją Morską

Nie ulega wątpliwości, że spośród organizacji międzynarodowych zajmujących się globalnymi aspektami transportu morskiego, największe znaczenie ma Międzynarodowa Organizacja Morska. Należy więc, rozpatrując działania podejmowane przez UE w odniesieniu do transportu morskiego *pro foro externo*, dokonać analizy jej działań w ramach lub w odniesieniu do IMO.

W pierwszej kolejności zaznaczenia wymaga, iż Unia nie jest członkiem Międzynarodowej Organizacji Morskiej. Zgodnie z art. 5 Konwencji o Międzynarodowej Organizacji Morskiej z 1948 r. tylko państwa mogą być członkami tej organizacji<sup>176</sup>. Komisja Europejska ma natomiast status stałego obserwatora od 1974 r. Także w tym roku zostało zawarte porozumienie między ówczesnym Przewodniczącym Komisji Europejskiej a Sekretarzem Generalnym IMO o współpracy<sup>177</sup>.

---

<sup>175</sup> Trzeci pakiet środków prawnych na rzecz bezpieczeństwa na morzu Unii Europejskiej, COM(2005) 585 wersja ostateczna z 23.11.2005 r., s. 9.

<sup>176</sup> Początkowo nazwa organizacji brzmiała „Międzynarodowa Morska Organizacja Doradcza” (zob. Konwencja o Międzynarodowej Morskiej Organizacji Doradczej, sporządzona w Genewie 6. 3.1948 r., Dz.U. z 1961 r., Nr 14, poz. 74 i 76). Jej nazwa została zmieniona na „Międzynarodowa Organizacja Morska” Poprawką do Konwencji o Międzynarodowej Morskiej Organizacji Doradczej z 14.11.1975 r., Dz.U. z 1984 r., Nr 31, poz. 161 i 162. Poprawka ta weszła w życie w 1982 r.

<sup>177</sup> *Recommendation from the Commission to the Council in order to authorize the Commission to open and conduct negotiations with the International Maritime Organization (IMO) on the conditions and arrangements for accession by the European Community*, SEC(2002) 381 final z 9.4.2002 r., s. 49.

Na podstawie jednak powyższych rozważań można wskazać na pierwszy aspekt relacji pomiędzy UE a IMO. Rada wydała szereg zaleceń zachęcających państwa członkowskie do ratyfikacji umów międzynarodowych wypracowanych pod auspicjami IMO<sup>178</sup>. W takiej sytuacji państwa członkowskie działają jako „agenci” Unii/Wspólnoty, która sama nie ma kompetencji i/lub możliwości, żeby związać się tymi umowami.

W następnej kolejności należy zauważyć, że szereg aktów prawnych odwołuje się wprost do konwencji lub rezolucji IMO. Nie jest tu możliwe przywołanie pełnego katalogu takich aktów, z uwagi na fakt, że należałoby wyliczyć większość aktów przyjętych w ramach Unii w odniesieniu do transportu morskiego. Dla przykładu można wskazać, że wszystkie środki prawne przyjęte w ramach pakietu „Eryka III” odwołują się do konwencji, decyzji lub rezolucji IMO. Unia implementuje więc, w ramach swojej kompetencji, uregulowania przyjęte na forum IMO. W aktach prawnych przyjmowanych przez Unię w tym celu dokumenty IMO są używane zarówno w celach definicyjnych jak i jako wzór rozwiązań merytorycznych czy czynione są do nich blankietowe odesłania. W komunikacie Komisji wprowadzającym pakiet środków „Eryka III” wprost wskazuje się, że:

Komisja zamierza kontynuować i wzmocniać jednolite i rygorystyczne stosowanie międzynarodowych zasad przyjętych w ramach IMO<sup>179</sup>.

Po trzecie wreszcie należy wskazać, że Unia dąży do zwiększenia swojego wpływu w ramach IMO. Zgodnie ze stanowiskiem Komisji:

Potrzebna jest wzmocniona współpraca pomiędzy organami Wspólnoty, Państwami Członkowskimi oraz organizacjami międzynarodowymi. Niestety, pomimo rozszerzenia UE, Unia nadal nie ma na arenie międzynarodowej wpływu, jaki odpowiadałby znaczeniu jej floty oraz interesów związanych z sektorem morskim. Sytuacja ta wynika z faktu, że Unia Europejska nie ma statusu prawnego w ramach IMO<sup>180</sup>.

W celu zwiększenia efektywności UE na forum IMO i ujednoczenia zasad proceduralnych związanych z wypracowywaniem stanowisk Unii lub państw członkowskich wobec kwestii związanych z funkcjonowaniem

---

<sup>178</sup> Zob. supra, pkt 3.4.3.

<sup>179</sup> *Trzeci pakiet środków prawnych na rzecz bezpieczeństwa na morzu Unii Europejskiej*, COM(2005) 585 wersja ostateczna z 23.11.2005 r., s. 5.

<sup>180</sup> *Ibidem*, s. 8.

Międzynarodowej Organizacji Morskiej, Komisja przygotowała w 2005 r. dokument roboczy w tym zakresie<sup>181</sup>. Komisja proponuje w nim w pierwszej kolejności, że co do zasady będzie stosowała nieformalną procedurę wypracowywania stanowiska, w oparciu o obowiązek współpracy pomiędzy instytucjami oraz pomiędzy instytucjami a państwami członkowskimi (art. 10 TWE, obecny art. 4 ust. 3 TUE). Komisja nie wykluczyła jednak odwołania się, w razie konieczności, do wykorzystania możliwości negocjowania umów z organizacjami międzynarodowymi, w oparciu o art. 300 TWE (obecny art. 218 TFUE)<sup>182</sup>.

Generalnie rzecz biorąc, dokument wyróżnia dwie podstawowe sytuacje. Po pierwsze, konieczność wypracowania stanowisk Unii w sprawach objętych kompetencją wspólnotową. Komisja przygotowuje wtedy specjalny dokument roboczy z propozycją stanowiska. Taki dokument podlega przyjęciu, większością kwalifikowaną, przez Radę<sup>183</sup>. Po drugie, dokument określa też zasady wyrażania stanowisk czy zgłaszania wniosków na forum IMO – przez Unię lub przez Unię i państwa członkowskie<sup>184</sup>. Pierwszy przypadek dotyczy spraw objętych kompetencją UE, gdzie wnioski może zgłaszać wyłącznie Unia. Państwa członkowskie nie mogą zajmować samodzielnie stanowisk w tej mierze na forum IMO. Drugi rodzaj wniosków, określany w omawianym roboczym dokumencie mianem „wspólnych wniosków” (ang. common submissions), zgłaszany jest w imieniu 27 państw członkowskich oraz Komisji (ta kategoria wniosków dotyczy bowiem spraw nie objętych wyłączną kompetencją UE). W tym zakresie, dokument podkreśla, że państwa członkowskie powinny powstrzymać się od zajmowania własnych stanowisk, w kwestiach szczególnie ważnych dla interesów Unii, gdzie zostało już wypracowane wspólne stanowisko.

Omawiany dokument jest interesujący również z tego powodu, że Komisja wymienia w nim materie, które są objęte kompetencją Unii<sup>185</sup> (wraz z wskazaniem na odpowiednie akty prawne przyjęte przez UE w danej kategorii spraw) oraz materie, które wprawdzie taką kompetencją ob-

---

<sup>181</sup> *Commission Staff Working Document. Procedural framework for the adoption of Community or common positions for IMO related issues and rules governing their expression in the IMO*, SEC(2005) 449 z 1.4.2005 r.

<sup>182</sup> *Ibidem*, s. 2–3.

<sup>183</sup> *Ibidem*, pkt. 2. Zob. np. SEC(2008) 224 z 14.2.2008 r., SEC(2008) 143 z 1.1.2008 r., SEC(2008) 144 z 1.1.2008 r.

<sup>184</sup> *Commission Staff Working Document...*, SEC(2005) 449 z 1.4.2005 r., pkt 3.

<sup>185</sup> *Ibidem*, pkt 4.

jęte nie są, ale dotyczą szczególnie ważnych interesów Unii<sup>186</sup>. Warto przytoczyć tę pierwszą kategorię spraw:

- a) implementacja (obowiązkowych) instrumentów prawnych IMO dotyczących obowiązków państw bandery, państw portu oraz państw nadbrzeżnych;
- b) bezpieczne gospodarowanie statkami;
- c) kontrola portowa statków;
- d) systemy przeciwporostowe (ang. antifouling systems);
- e) zanieczyszczenie atmosfery (zawartość siarki w paliwach morskich);
- f) wymogi związane z kontrolą zanieczyszczeń olejami;
- g) wymogi związane z kontrolą zanieczyszczenia spowodowanego przez szkodliwe substancje ciekłe;
- h) wymogi związane z zapobieganiem zanieczyszczeniom spowodowanym przez ścieki statków;
- i) wymogi związane z zapobieganiem zanieczyszczeniom spowodowanym przez śmieci ze statków;
- j) uznawane organizacje (w zakresie inspekcji i kontroli statków);
- k) ochrona statków (ang. maritime security);
- l) bezpieczeństwo nawigacji;
- ł) bezpieczeństwo statków pasażerskich typu ro-ro;
- m) rejestracja pasażerów;
- n) bezpieczeństwo statków rybackich;
- o) bezpieczne ładowanie lub rozładowywanie masowców;
- p) wyszkolenie marynarzy, wydawanie świadectw oraz pełnienie wacht;
- r) kwestie formalne związane z wpłynięciem, pobytem i wypłynięciem statków.

Jak więc widać na powyższym przykładzie spraw poruszanych na forum IMO, zewnętrzna kompetencja Unii obejmuje szerokie spektrum zagadnień. Warto przy tym podkreślić, że powyższa lista została stworzona w 2005 r. i obecnie, z uwagi na szereg aktów prawnych wydanych choćby w ramach pakietu „Eryka III”, mogłaby być dłuższa.

W kontekście powyższego, warto także zwrócić uwagę na deklarację<sup>187</sup>, złożoną przez Wspólnotę Europejską na podstawie art. 4 Załącznika IX do Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza z 1982 r. oraz art. 4 ust. 4 Porozumienia z 1994 r. w sprawie implementacji Części XI

<sup>186</sup> Ibidem, pkt 5.

<sup>187</sup> Dz. Urz. UE z 23.6.1998 r., L 179, s. 129. Zob. też na ten temat: C. Mik, op.cit., s. 355 i n.

Konwencji z 1982 r.<sup>188</sup> Zgodnie z jej brzmieniem, Unia ma kompetencję wyłączną w odniesieniu do Części X („Prawo dostępu państw śródlądowych do morza i od strony morza oraz wolność tranzytu”) oraz Części XI („Obszar”) w zakresie w jakim dotyczą one polityki handlowej lub celnej. Wśród spraw zaliczonych do kompetencji dzielonej Wspólnoty oraz państw członkowskich znajdują się m.in. postanowienia dotyczące transportu morskiego, bezpieczeństwa żeglugi i zapobiegania zanieczyszczeniu środowiska morskiego, które są zawarte zwłaszcza w Częściach II, III, V, VII i XII Konwencji. Warto przy tym dodać, że kompetencja Wspólnoty jest wyłączna wtedy, gdy postanowienia Konwencji są nie do pogodzenia z zasadami przyjętymi przez Wspólnotę w aktach prawnych przez nią wydanych (lista 54 takich aktów stanowi załącznik do omawianej deklaracji).

Ostatnim wreszcie aspektem relacji pomiędzy Unią a IMO jest dążenie tej pierwszej aby stać się pełnoprawnym członkiem Międzynarodowej Organizacji Morskiej. Jak wskazano powyżej, nie jest to możliwe bez zmiany samej Konwencji ustanawiającej IMO. Komisja już w 2002 r. przedłożyła Radzie propozycję upoważnienia jej do wszczęcia negocjacji z IMO w celu takiej zmiany Konwencji ustanawiającej Międzynarodową Organizację Morską, aby członkostwo WE w niej było możliwe<sup>189</sup>. Warto przy tym dodać, że dążenie Komisji popierane jest przez Parlament Europejski<sup>190</sup>.

W przytaczanym powyżej dokumencie Komisja wskazuje, że celem Wspólnoty byłoby osiągnięcie statusu równego państwom na forum IMO oraz, że dysponowałaby ona ilością głosów w Zgromadzeniu IMO, która odpowiadałaby liczbie jej państw członkowskich. Ponadto, Unia mogłaby przystąpić do wszystkich późniejszych umów międzynarodowych, pozostających w jej kompetencji, które byłyby wynegocjowane w ramach IMO<sup>191</sup>. Komisja uzasadnia swój wniosek podkreślając m.in. fakt, że państwa członkowskie UE reprezentują istotną część światowego tonażu oraz kontrolują dużą część światowej floty transportowej. Akcentuje również wagę trans-

<sup>188</sup> Dz. Urz. UE z 2002 r., Nr 59, poz. 543.

<sup>189</sup> *Recommendation from the Commission to the Council...*, SEC(2002) 381 final z 9.4.2002 r.

<sup>190</sup> Zob. m.in. rezolucję Parlamentu Europejskiego dotyczącą poprawy bezpieczeństwa na morzu, zaproponowaną przez Tymczasowy Komitet poprawy bezpieczeństwa na morzu (MARE), P5\_TA-PROV(2004)0350, Dz. Urz. UE z 30.4.2004 r., C 104 E, s. 730, pkt 34 oraz rezolucję Parlamentu Europejskiego w sprawie kompetencji zewnętrznych w dziedzinie transportu, P5\_TA(2003)0077, Dz. U. UE z 10.3.2004 r., C 61 E, s. 106, lit. B, a także pkt 1.

<sup>191</sup> *Recommendation from the Commission to the Council...*, SEC(2002) 381 final z 9.4.2002 r., s. 45.



portu morskiego dla interesów Wspólnoty. Zwraca także uwagę, że jest ona kompetentna w odniesieniu do znaczącej części spraw poruszanych na forum IMO. Mimo tego nie ma ona statusu członka tej organizacji, co uniemożliwia jej pełne Bradzie udziału w jej pracach, wyrażania swojego stanowiska czy przedkładania nowych propozycji. Wskazuje też, że państwa członkowskie działające indywidualnie są mniej efektywne, a ponadto zajmują czasami stanowisk sprzeczne z tymi, które zostały wypracowane na poziomie wspólnotowym. W Załączniku I omawianego dokumentu została zamieszczona lista aktów prawnych wydanych przez Wspólnotę w zakresie spraw mających znaczenie dla Międzynarodowej Organizacji Morskiej. Należy ponownie podkreślić w tym kontekście, że kompetencje zewnętrzne Wspólnoty mają charakter dynamiczny i zależą także od środków prawnych przyjętych *pro foro interno*.

Na zakończenie tej części rozważań warto zwrócić uwagę na wyrok ETS w sprawie *Komisja v. Grecja*<sup>192</sup> z 2009 r. W przedmiotowej sprawie Komisja wносиła o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom przez Grecję, które ciąży na niej z uwagi na art. 10, 70 oraz 80 ust. 2 TWE (obecne, odpowiednio, art. 4 ust. 3 TUE, art. 90 i 100 ust. 2 TFUE), poprzez przedłożenie propozycji na forum IMO dotyczącej kontrolowania zgodności statków i obiektów portowych z wymogami Międzynarodowej konwencji o bezpieczeństwie życia na morzu (tzw. Konwencja SOLAS) oraz Międzynarodowego kodeksu ochrony statku i obiektu portowego (tzw. Kodeks ISPS). Trybunał w swojej argumentacji odwołał się do faktu, że wspólna polityka transportu figuruje wśród zadań nałożonych na Wspólnotę, do doktryny AETR oraz do art. 10 TWE, wskazując w szczególności, że państwa członkowskie nie mogą, poza działaniem w ramach wspólnych instytucji, podejmować zobowiązań, które mogłyby naruszać te zasady lub zmienić ich zakres. Trybunał przychylił się do twierdzenia Komisji, że zasady wspólnotowe w celu realizacji Traktatu zostały przyjęte, poprzez rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 725/2004 z 31.3.2004 r. w sprawie podniesienia ochrony statków i obiektów portowych. Rozporządzenie to obejmowało zakres materii, którego dotyczyła propozycja grecka. Państwo to jednak stanęło na stanowisku, że przytoczone powyżej zasady wynikające z doktryny AETR oraz art. 10 TWE nie dotyczą aktów niewiążących prawnie. Trybunał nie uznał jednak tej argumentacji, wskazując, że Grecja zapoczątkowała jednak procedurę, która mogła się skończyć przyjęciem nowych zasad przez IMO, co

<sup>192</sup> Wyrok ETS w sprawie *Komisja v. Grecja* z 12.02.2009 r., C-45/07, ECR 2009, I-701.

– w konsekwencji – mogłoby mieć wpływ na rozporządzenie 725/2004. Trybunał przypomniał także, że fakt, że Unia nie jest członkiem organizacji międzynarodowej w żaden sposób nie upoważnia państwa członkowskiego do podejmowania indywidualnych zobowiązań, które mogą naruszyć zasady wspólnotowe przyjęte w celu realizacji Traktatu. Dodatkowo, fakt, że Unia nie jest członkiem takiej organizacji, nie stoi na przeszkodzie, żeby kompetencje zewnętrzne Unii były skutecznie wykonywane, w szczególności za pośrednictwem państw członkowskich działających solidarnie w interesie UE. W konsekwencji, Trybunał uznał, że Grecja, przedkładając na forum IMO przedmiotową propozycję, uchybiła zobowiązaniom państwa członkowskiego wynikającym z art. 10, 71, 80 ust. 2 TWE.

Na podstawie powyższej analizy można stwierdzić, iż kompetencje zewnętrzne Unii w odniesieniu do bezpieczeństwa morskiego (i powiązanych aspektów ochrony środowiska) mają szeroki zakres. Widać to zarówno w aspekcie materialnym jak i instytucjonalnym. W tym pierwszym zakresie, Unia wydaje szereg aktów dotyczących m.in. statków państw trzecich przez zobowiązania nakładane na nie i/lub państwa członkowskie związane z przebywaniem przez te statki na wodach unijnych. Mogą one nie dotyczyć wprost sfery działań zewnętrznych, ale przez sam fakt ich przyjęcia, Unia staje się (przynajmniej potencjalnie) kompetentna do powiązanych działań na arenie międzynarodowej.

Z kolei w aspekcie instytucjonalnym, zaobserwować można dążenie Komisji (popieranej przez Parlament Europejski) do potwierdzenia swoich kompetencji w odniesieniu do m.in. problematyki bezpieczeństwa morskiego poprzez stanie się członkiem IMO. Wydaje się jednak, że inicjatywa ta nie znajduje poparcia wśród państwa członkowskich i w rezultacie Rada nie podjęła działań zmierzających do upoważnienia Komisji do rozpoczęcia negocjacji z IMO. Niezależnie od tego dążenia, Unia koordynuje istotną część działalności państw w relacji do IMO, a także implementuje zasady przyjmowane na jej forum. Jak pokazuje omawiany powyżej wyrok ETS, państwa członkowskie zdecydowanie nie mają swobody podejmowania inicjatyw w ramach tej organizacji w zakresie kompetencji Unii.

## Zakończenie

Powyższa analiza pozwala stwierdzić, że kompetencje zewnętrzne UE/WE w zakresie transportu morskiego są szerokie. W początkowym okresie ich rozwoju, z uwagi na rozwiązanie przyjęte w (obecnym) art. 100

ust. 2 TFUE, państwa członkowskie działające w Radzie nie były skłonne do podejmowania działań w tym zakresie. Sytuacja gospodarcza na świecie, działania podejmowane przez państwa trzecie i aktywność Komisji spowodowały jednak, że pierwsze środki dotyczące transportu morskiego zostały przyjęte. Co ciekawe, były one podejmowane, z uwagi na międzynarodowe uwarunkowania transportu morskiego, zwłaszcza *pro foro externo*. Można tu wskazać na działania związane z monitoringiem działań państw trzecich, ogólnymi uregulowaniami dotyczącymi przeciwdziałania tym działaniom, wymianą informacji przez państwa członkowskie oraz, przede wszystkim, rozwiązania przyjęte w związku z umożliwieniem państwom członkowskim ratyfikacji Kodeksu postępowania.

Od tego czasu kompetencje zewnętrzne Wspólnoty, poprzez przyjęcie pakietu z 1986 r. oraz późniejszych powiązanych aktów prawnych, zostały potwierdzone i doprecyzowane. Co więcej, dynamicznie rozwija się ustawodawstwo wspólnotowe w odniesieniu do różnych aspektów transportu morskiego (zwłaszcza poprzez przyjęcie kolejnych pakietów „Eryka”), co z kolei umacnia kompetencje zewnętrzne Wspólnoty na tym polu.

Podkreślenia wymaga także fakt, że Unia zawiera też umowy międzynarodowe poświęcone omawianej tematyce. Wprawdzie tylko jedna umowa (z Chinami) reguluje kompleksowo kwestię transportu morskiego, ale wydaje się, że liczba takich umów będzie rosła. Byłoby to zgodne z ogólną polityką Wspólnoty w tym zakresie, tj. dążeniem do liberalizacji usług transportu morskiego oraz jak najbardziej efektywnym wywieraniem wpływu na arenie międzynarodowej, w celu kształtowania korzystnych norm i standardów w tym zakresie. Wyrazem tej polityki jest również dążenie do uzyskania statusu członka przez WE na forum IMO, a także działania koordynacyjne podejmowane przez Komisję w celu harmonizacji stanowisk przed posiedzeniami Międzynarodowej Organizacji Morskiej.

Kompetencje zewnętrzne w odniesieniu do transportu morskiego są więc wykonywane bądź przez Wspólnotę (m.in. poprzez wydawanie odpowiednich aktów prawnych) bądź w ramach Unii, gdzie państwa członkowskie działają jako jej „agenci” – czy to ratyfikując umowy międzynarodowe czy prezentując stanowiska na forach organizacji międzynarodowych.

W rezultacie należy stwierdzić, że kompetencja zewnętrzna Wspólnoty w zakresie transportu morskiego ma charakter dynamiczny. Z uwagi też na specyfikę tej problematyki, jest ona ściśle powiązana z takimi sferami działalności Wspólnoty jak rynek wewnętrzny (w tym zwłaszcza swobodny przepływ usług i towarów), Wspólna Polityka Handlowa czy ochrona środowiska. Stąd też, jak można to wywnioskować z szeregu komunikatów Komisji, polityka Unii staje się coraz bardziej kompleksowa i międzysektorowa.