

MONIKA TOMASZEWSKA

TENDENCJE LIBERALIZACJI ŻEGLUGI KABOTAŻOWEJ W UNII EUROPEJSKIEJ

Wytyczne zawarte w Białej Księdze w sprawie rozwoju transportu potwierdziły konkluzje Rady Europejskiej w Goeteborgu, że system transportu wymaga z jednej strony optymalizacji, a z drugiej sprostania zasadzie zrównoważonego rozwoju. Szczególnie spełnienie tej ostatniej przesłanki warunkuje powstanie nowoczesnego układu transportowego, który wypośredkuje wyniki ekonomiczne z kosztami socjalnymi i zanieczyszczeniem środowiska naturalnego. Zgodnie z oczekiwaniami żegluga kabotażowa ma stać się alternatywą dla transportu drogowego.

Przewóz kabotażowy pomiędzy portami europejskimi nie rozwinął się w takim stopniu w jakim zakładano.

Z Białej Księgi wynika, że rozwój żeglugi morskiej bliskiego zasięgu, stanowiącej obecnie priorytetowy kierunek polityki żeglugowej Unii Europejskiej, przyczynić się będzie do aktywizacji działań również w rejonie Morza Bałtyckiego i Północnego. Rozszerzenie Unii Europejskiej o nowe państwa, w tym Polskę, powinno doprowadzić do stworzenia znaczących możliwości dalszego rozwoju żeglugi kabotażowej. Komisja Europejska zakłada, że w okresie 2002–2010 region bałtycki będzie najszybciej rozwijającym się regionem w Europie. Stanowi to szansę, ale i wyzwanie dla polskich armatorów, jak również portów morskich, którzy – stanowiąc instrument wzrostu wymiany handlowej – przyczyniają się do rozwoju gospodarczego kraju.

1. WPROWADZENIE

Polityka transportowa należy do jednych z kluczowych polityk prowadzonych przez Wspólnotę Europejską z uwagi na jej ogromny wpływ na rozwój i dynamikę gospodarki europejskiej (por. art. 3, pkt f TWE). Trudno bowiem wyobrazić sobie funkcjonowanie wspólnego rynku bez zapewnienia dobrej komunikacji wewnątrz Europy i bez budowy połączeń transeuropejskich pomiędzy różnymi jej regionami. Swoboda przepływu towaru, usług, kapitału i osób, które stanowią fundament wspólnej polityki gospodarczej pozostawałaby tylko postulatem, gdyby nie decyzja państw członkowskich, wyrażających gotowość do prowadzenia zintegrowanych działań w dziedzinie polityki transportowej, przy równoczesnej rezygnacji na rzecz Wspólnoty Europejskiej z wewnętrznych

prerogatyw. Wpływ na tą decyzję miały przede wszystkim dwa czynniki: potrzeba otwarcia wewnętrznych rynków gospodarczych oraz konieczność ich liberalizacji w celu ustanowienia wspólnego rynku (por. art. 2 TWE). Nie bez znaczenia na włączenie polityki transportowej w obszar wspólnotowych działań były kalkulacje finansowe takiego przedsięwzięcia oraz długa perspektywa jego realizacji. Już w trakcie urzeczywistnienia kolejnych etapów połączeń komunikacyjnych wewnątrz Wspólnoty Europejskiej, pojawił się nowy problem związany z różnym tempem rozwoju poszczególnych gałęzi transportu, tj. drogowego, kolejowego i morskigo. Wobec zaistniałej sytuacji kolejnym wyzwaniem jakie stoi przed Wspólnotą w perspektywie do 2010 r. jest zapewnienie intermodalności przez stworzenie brakujących połączeń pomiędzy transportem morskim, żegluga śródlądową i transportem kolejowym¹.

2. PODSTAWY PRAWNE

W części III Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, tytuł V zawierający art. 70 - 80 TWE, reguluje problematykę transportu. Na ich podstawie Rada została upoważniona do określenia wspólnych zasad dotyczących transportu międzynarodowego „do” lub „z” terytorium państw członkowskich lub tranzytu przez terytorium jednego lub więcej państw Wspólnoty, a także warunki, na jakich przewoźnicy nie mający stałej siedziby w państwie członkowskim mogą świadczyć usługi transportowe na terytorium Wspólnoty. Ponadto uprawniono Radę do określenia środków mogących wpłynąć na podniesienie bezpieczeństwa transportu oraz do podejmowania innych odpowiednich postanowień wpływających na funkcjonowanie infrastruktury transportowej (art. 71 TWE). Tak określone cele wspólnej polityki transportowej realizowane są przez państwa członkowskie (art. 70 TWE).

W tym kontekście wspólnotowa polityka morska koncentruje się głównie na morskich usługach transportowych (art. 80, ust. 2 TWE) oraz bezpieczeństwie morskim, które unormowano wykorzystując tym razem subsydiarne (pomocnicze) kompetencje Rady określone w art. 308 TWE. Należy przy tym podkreślić, że zagadnienie bezpieczeństwa morskiego zostało unormowane dopiero po serii katastrof morskich mających miejsce u wybrzeży państw członkowskich²,

¹ Biała Księga *Europejska polityka transportowa w horyzoncie do 2010 r.: czas wyborów*, COM(2001) 370, Bruksela, 12.09.2001 r.

² Bodźcem do podjęcia zintegrowanych działań była katastrofa zbiornikowca *Amoco Cadiz* w 1978 r. i następne wypadki statków mające miejsce w 1989 r., tj. katastrofy *Dragona* pływającego pod hiszpańską banderą, *Kharka-V* – statku irańskiej bandery oraz tankowca *Seawind Dos*, które spowodowały ogromne spustoszenia w środowisku naturalnym Atlantyku, nieopodal państw członkowskich. Por. Rezolucja Rady z 19.06.1990 r. w sprawie zapobiegania wypadkom powodującym morskie zanieczyszczenia, OJ nr C 206, p.1, 1990/08/18, stanowiąca uzupełnienie wcześniejszej Rezolucji Parlamentu Europejskiego z 17.03.1989 r. w sprawie bezpiecznych mórz, OJ nr C 096, p. 229, 1989/04/17.

zmuszając WE do pilnego uregulowania tej kwestii. Podjęte wówczas działania miały głównie charakter prewencyjny, bowiem zmierzały do zapobieżenia podobnym wypadkom morskim w przyszłości, poprzez wzmocnienie kontroli statków przez państwo-portu, (*port state control*) a także zostały ukierunkowane na ograniczenia rozmiaru szkód spowodowanych przez statki morskie³.

W oparciu o przepisy tytułu V trudno było organom wspólnotowym opracować w miarę jednolitą i koherentną politykę transportową, zwłaszcza żeglugową. Wobec fragmentaryczności unormowań polityki morskiej, doszło do konfrontacji przepisów określających jej zakres z przepisami regulującymi podstawowe swobody zawarte w tytule III części III TWE (tj. swobodę przepływu towaru, usług, kapitału i osób). W głośniejszej sprawie, której podłożem był spór pomiędzy Komisją a Francją (C-167/73⁴), ETS musiał ustosunkować się do problemu relacji między art. 80, ust. 2 TWE⁵ a ogólnymi zobowiązaniami wynikającymi z tytułu III TWE, stanowiącymi o istocie wspólnego rynku. Strona francuska, powołując się na cytowaną wyżej normę argumentowała, że Rada dopiero po spełnieniu wymogów formalnych może sprecyzować w jakim stopniu ogólne zasady wspólnego rynku znajdują zastosowanie do szczegółowych unormowań związanych z żeglugą morską (zgodnie z zasadą *lex specialis derogat legi generali*). Jednak wątpliwości strony powodowej nie podzielił Trybunał Europejski i zaprzeczył jakoby art. 80, ust. 2 uchylał ogólne postanowienia TWE wobec transportu morskiego. Stanowisko ETS należy odczytywać jako rozszerzenie polityki morskiej na poziomie ponadnarodowym o inne rodzaje wspólnotowych polityk, jak chociażby wspólne przepisy o zasadach konkurencji, opodatkowania i zbliżania ustawodawstw (tytuł VI art. 81-art. 97 TWE⁶), o wolności prowadzenia działalności gospodarczej – art. 43 TWE⁷, wolności świadczenia usług – art. 49 TWE⁸ oraz swobodzie zatrudnienia obywateli Unii – art. 39 TWE⁹.

³ Wzmocnienie kontroli państwa portu (państwa nadbrzeżnego) kosztem osłabienia kontroli państwa bandery wynika z faktu korzystania przez wielu armatorów z udogodnień, jakie stwarzają państwa „wygodnych” bander. Kierunek ten jest akceptowany również przez prawo międzynarodowe, bowiem stanowi *antidotum* na zjawisko przerejestrowywania statków do państw, które nie egzekwują międzynarodowych zasad związanych z bezpieczeństwem morskim. Kontrola państwa portu może odnieść pożądany skutek, o ile reguły będą jednolite i stosowane solidarnie. Dlatego w 1982 r. państwa członkowskie przystąpiły do porozumienia paryskiego, które określało warunki korzystania z portów europejskich. Por. J. Łopuski (red.), *Prawo morskie, część I, Wstęp do teorii współczesnego prawa morskiego*, Bydgoszcz 1996, s. 193.

⁴ Orzeczenie Sądu z 4.04.1974 r. w sprawie Komisja v. Republika Francji, C-167/73, ECR 1974, p. 0359.

⁵ Ex art. 84, ust. 2 TWE.

⁶ Z. Brodecki, *Polityka Wspólnoty Europejskiej w dziedzinie transportu (Prezentacja konstrukcji myślowej)*, XVI Sejmik Morski, Szczecin 2001, s. 119.

⁷ Ex art. 52 TWE. W artykule podawana jest numeracja artykułów traktatu sprzed zmian wniesionych przez Traktat Amsterdamski.

⁸ Ex art. 59 TWE.

⁹ Ex art. 48 TWE.

3. LIBERALIZACJA MORSKICH USŁUG TRANSPORTOWYCH

Zakres aktywności WE w dziedzinie polityki żeglugowej statuuje wprost art. 80, ust. 2 TWE, a także – o czym mowa była wcześniej – inne rodzaje wspólnotowych polityk. Jednak Rada, którą wyposażono w kompetencje prawotwórcze, przez długi okres z nich nie korzystała. Przepisy traktatowe wymagały zniesienia wszelkich barier w swobodnym świadczeniu usług transportowych, a przede wszystkim uściślenia zakazu dyskryminacji przewoźników działających na terenie państw członkowskich. Za niewłaściwe uznano praktyki polegające na nakładaniu zróżnicowanych opłat przewozowych lub wprowadzaniu niejednolitych warunków przewozów dla przewoźników przewożących takie same towary na tych samych liniach przewozowych, w zależności od kraju pochodzenia towaru bądź miejsca jego przeznaczenia (art. 80, ust. 2 w zw. z art. 75, ust. 1 TWE). Dopiero praktyka wykazała, że realizacja celów wspólnotowych koliduje z interesami poszczególnych państw członkowskich. Liberalizacja usług morskich wymagała od krajów członkowskich rezygnacji z państwowego protekcjonizmu względem przedsiębiorstw żeglugowych, armatorów i innych podmiotów zaangażowanych w działalność morską, na co nie wyrażali zgody członkowie Wspólnoty. Niechęć państw do zmiany istniejącego stanu była po części usprawiedliwiona długoletnią praktyką uprzywilejowywania własnych obywateli w stosunkach pracy na morzu względem obcokrajowców. Stosowano przy tym różne formy ograniczeń w dostępie i warunkach pracy, wskazując chociażby na prawne zastrzeżenia niektórych stanowisk wyłącznie dla obywateli danego kraju, bądź zagwarantowanie pierwszeństwa zatrudnienia w sytuacji, gdy o określone miejsce pracy ubiegali się obywatele danego kraju i cudzoziemcy. Tolerowano także mniej korzystne warunki płacy za wykonywanie podobnego rodzaju pracy dla obcokrajowców w porównaniu z własnymi obywatelami¹⁰.

Zaniechanie liberalizacji usług transportu naraziło w końcu Radę na zarzut naruszenia przepisów Traktatu Rzymskiego. W sprawie wytoczonej z powództwa Parlamentu Europejskiego¹¹ o stwierdzenie uchybień, których dopuściła się Rada, Trybunał w pełni podzielił stanowisko powoda i uznał Radę winną stawianych zarzutów. Przepisy Traktatu wymagają od Rady wprowadzenia wspólnych zasad transportu morskiego, nie przewidując żadnych dodatkowych okresów przejściowych czy dostosowawczych, poza ogólnie przyjętymi dla swobody świadczenia usług. Jedyne wyjątek, który upoważnia Radę do odstąpienia od realizacji art. 71, ust. 1 TWE, związany jest z ochroną poziomu życia i zatrudnienia na określonych obszarach. Wynika on także z potrzeby

¹⁰ M. Tomaszewska, *Swoboda zatrudniania marynarzy w europejskim prawie wspólnotowym*, Prawo Morskie, 2003, t. XVIII, s. 81 i in.

¹¹ Orzeczenie sądu z 22.05.1985 r. w sprawie Parlament Europejski v. Rada Wspólnot Europejskich, C-13/83, ECR 1985, p. 1513.

przystosowania niektórych regionów do rozwoju gospodarczego wspólnego rynku. Odstępstwa te nie mogą jednak usprawiedliwiać całkowitego braku sformalizowania założeń wspólnotowej polityki transportowej przez Radę, jak również braku jakiegokolwiek jej stanowiska co do projektów aktów złożonych przez Komisję oraz propozycji samego Parlamentu Europejskiego¹². Polityka transportowa – konkluduje ETS – musi być rozważana z punktu widzenia ogólnych założeń Wspólnoty Europejskiej określonych w art. 3 TWE, który zakłada stopniowe zbliżanie polityk gospodarczych państw członkowskich w stopniu koniecznym do funkcjonowania wspólnego rynku. Przytoczone orzeczenie Trybunału uważane jest za przełomowe dla wspólnotowej morskiej polityki transportowej, gdyż w niedługim czasie po jego ogłoszeniu Rada przyjęła szereg istotnych aktów prawa wspólnotowego, w tym m.in.:

- **Rozporządzenie Rady nr 4055/86** z 22.12.1986 r. w sprawie stosowania zasady swobody świadczenia usług w transporcie morskim między państwami członkowskimi oraz krajami członkowskimi i państwami trzecimi¹³,
- **Rozporządzenie Rady nr 4056/86** z 22.12.1986 r. w sprawie szczegółowych zasad stosowania art. 85 i 86 Traktatu w transporcie morskim¹⁴,
- **Rozporządzenie Rady nr 4057/86** z 22.12.1986 r. w sprawie przeciwdziałania nieuczciwym praktykom taryfowym w transporcie morskim¹⁵,
- **Rozporządzenie Rady nr 4058/86** z 22.12.1986 r. w sprawie współdziałania na rzecz zapewnienia swobodnego dostępu do przewozów w żegludzie oceanicznej¹⁶.

Ten sam przepis uprawnił Radę do działań na rzecz ratyfikacji przez WE Konwencji międzynarodowej STCW 78, określającej minimalne wymogi w zakresie wyszkolenia marynarzy, wydawania im świadectw oraz pełnienia wacht¹⁷, a także przyjęcia dyrektywy z 22.11.1994 r. nr 94/58 w sprawie minimalnego poziomu szkolenia marynarzy¹⁸, zmienionej następnie w 1998 r.¹⁹ z uwagi na przyjęcie nowego aneksu do Konwencji STCW.

¹² Rezolucja w sprawie wspólnej polityki transportowej, OJ nr C 087, p. 42, 1982/04/05.

¹³ OJ nr L 378, p. 1, 1986/12/31.

¹⁴ OJ nr L 378, p. 4, 1986/12/31.

¹⁵ OJ nr L 378, p. 14, 1986/12/31.

¹⁶ OJ nr L 378, p. 21, 1986/12/31.

¹⁷ Rekomendacja Rady nr 79/144 w sprawie ratyfikacji Konwencji międzynarodowej z 1978 r. o wymaganiach w zakresie wyszkolenia marynarzy, wydawania im świadectw oraz pełnienia wacht, OJ nr L 33, 1979/02/01.

¹⁸ OJ nr L 319, p. 28, 1994/12/12.

¹⁹ Dyrektywa Rady nr 98/35 w sprawie zmiany dyrektywy nr 94/58 dotyczącej minimalnego poziomu szkolenia marynarzy, OJ nr L 172, p. 1, 1998/06/17. Choć dyrektywa ta w większej części stanowi powtórzenie unormowań przyjętych w Konwencji, a nawet wprost zaleca państwom członkowskim jej ratyfikację, to w art. 2 zawarto zastrzeżenie o konieczności powiadomienia Komisji o środkach, jakie dane państwo zamierza przyjąć celem pełnego wywiązania się z zobowiązań nałożonych przez dyrektywę. Do wypełnienia powyższego zalecenia nie wystarcza fakt przystąpienia do Konwencji STCW i dostosowania wewnętrznego ustawodawstwa, bowiem w dalszym ciągu występuje brak jasności co do sposobów implementacji postanowień dyrektywy. Por. Orzeczenie sądu z 3.07.2001 r. w sprawie Komisja v. Wielkie Księstwo Luksemburg, C-297/00, §10, nie publikowane.

Jeszcze trudniejsze niż w przypadku międzynarodowego transportu morskiego było osiągnięcie przez Radę porozumienia w sprawie liberalizacji usług kabotażowych. **Kabotażowa żegluga**, oznaczająca przybrzeżną komunikację, zwłaszcza handlową, między portami jednego kraju leżącymi nad tym samym morzem (kabotaż mały), bądź nad różnymi morzami (kabotaż wielki), realizowana była wyłącznie przez przewoźników krajowych. Liberalizacja usług kabotażowych wymagała akceptacji zagranicznych przewoźników wykonujących krajowe przewozy. 7.12.1992 r. Rada przyjęła rozporządzenie nr 3577/92 w sprawie zasady swobodnego świadczenia usług w transporcie morskim w obrębie państw członkowskich (kabotaż morski)²⁰.

W ten oto sposób stworzono podstawy do prowadzenia spójnej polityki żeglugowej stanowiącej do dnia dzisiejszego trzon morskiego prawa wspólnotowego.

4. ZAKRES STOSOWANIA ROZPORZĄDZENIA RADY NR 3577/92 (GRANICE LIBERALIZACJI MORSKIEJ ŻEGLUGI PRZYBRZEŻNEJ)

4.1. POJĘCIE ARMATORA WSPÓLNOTY

Beneficjentami swobody świadczenia usług są armatorzy eksploatujący statki zarejestrowane i pływające pod banderą któregośkolwiek z państw Unii Europejskiej, bez względu na to, czy państwo posiada linię brzegową, a więc dostęp do morza, czy też jest jego pozbawione. Warunkiem wykonywania przewozów zarówno ładunku jak i pasażerów drogą morską jest wymóg spełnienia przez statki wszystkich warunków niezbędnych do świadczenia usług żeglugi przybrzeżnej w państwie członkowskim, w którym są one w tym czasie zarejestrowane (art. 1 rozporządzenia 3577/92). Armatorami Wspólnoty w rozumieniu cytowanego rozporządzenia mogą być firmy krajowe **założone w państwie członkowskim** zgodnie z prawem tego państwa i prowadzące działalność transportu morskiego, a także firmy transportu morskiego **założone zgodnie z prawem państwa członkowskiego**, których **siedziba i miejsce rzeczywistego zarządzania** firmą znajduje się w tym państwie członkowskim. Zakres podmiotowy obejmuje także przedsiębiorstwa założone w państwie spoza Unii Europejskiej lub prowadzące działalność transportu morskiego w państwie trzecim, jeśli są one zarządzane przez firmy krajowe państwa członkowskiego. W takim przypadku statki muszą zostać zarejestrowane w

²⁰ OJ nr L 364, p. 7. 1992/12/12. Złożono już w Radzie propozycje dalszych zmian rozporządzenia w kierunku większej swobody żeglugi kabotażowej. Por. Propozycja zmiany Rozporządzenia Rady nr 3577/92 w sprawie zasady swobodnego świadczenia usług w transporcie morskim w obrębie państw członkowskich (kabotaż morski), OJ nr C 213, p. 0016, 1998/07/09.

jednym z krajów członkowskich, a także pływać pod banderą tego państwa na warunkach i zasadach określonych przez prawo wewnętrzne. Po spełnieniu wszystkich warunków armatorzy spoza Unii Europejskiej prowadzący działalność żeglugową będą mogli korzystać z prerogatyw przynależnych armatorom wspólnotowym.

Intencją art. 1 rozporządzenia 3577/92 było stworzenie dla wszystkich armatorów, których statki wpisane są do rejestru dowolnego państwa członkowskiego, równych praw wykonywania żeglugi przybrzeżnej. Jednak dostosowanie się zarówno państw jak i armatorów do stawianych wymogów przychodziło z dużymi trudnościami. Przykładowo Francja jeszcze w 1999 r. utrzymywała we Francuskim Kodeksie Celnym (*French Customs Code*) zapis, który uprawniał do wykonywania kabotażu jedynie statki francuskiej bandery²¹. Tylko w wyjątkowych sytuacjach, gdy umowy przewozu nie mogły zostać zrealizowane przez krajowe jednostki, na czas trwania przeszkody rząd mógł specjalnym dekretem zezwolić statkom innej bandery na wykonywanie tychże usług. W tej sytuacji zrozumiałym był wniosek Komisji skierowany do ETS o stwierdzenie naruszenia art. 1 rozporządzenia poprzez zaniechanie dokonania zmian legislacyjnych w cytowanym kodeksie²².

Zrozumienie specyfiki stosunków prawnych funkcjonujących w żegludzie morskiej wymaga zaprezentowania zasad uzyskiwania przez statek przynależności określonego państwa. Nie jest konieczne szerokie uzasadnienie twierdzenia, że omówienie praw państwa bandery statku wymaga interpretacji wielu systemów prawnych: od europejskiego prawa wspólnotowego, międzynarodowego prawa morza do prawa krajowego. Respektowanie praw państwa bandery i zachowanie „rzeczywistej więzi prawnej” pomiędzy państwem a daną jednostką jest dorobkiem międzynarodowego prawa morza, głównie Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza z Montego Bay z 1982 r.²³. Zasadnicza kwestia, którą podniesiono w konwencji opiera się na przyznaniu prymatu więzi rzeczywistej nad formalnym zwierzchnictwem państwa nad statkiem. Owa więź prawna jest emanacją przynależności państwowej statku, a więc czegoś w rodzaju „obywatelstwa”²⁴, którego nadanie

²¹ Por. art. 257(1) Francuskiego Kodeksu Celnego z 11.05.1977 r.

²² Orzeczenie sądu z 13.07.2000 r. w sprawie Komisja v. Republika Francji, C-160/99, ECR, p. I-06137.

²³ Rzeczpospolita Polska ratyfikowała Konwencję o prawie morza w 1998 r. (Dz.U. Nr 98, poz. 609). Tekst konwencji opublikowany został w 2002 r. (Dz.U. Nr 59, poz. 543, załącznik); zob. m.in. M. H. Koziański, *Wybrane problemy prawne związane z ratyfikacją przez Rzeczpospolitą Polską Konwencji o prawie morza*, Prawo Morskie, 2000, t. XIII, s.78 i nast. Stroną Konwencji z Montego Bay jest także Wspólnota Europejska, por. *Agreement relating to the implementation of part XI of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10.12.1982 – Montego Bay Convention*, OJ nr L 215, p.10, 1994/08/20.

²⁴ J. Młynarczyk, *Prawo morskie*, Gdańsk 2000, s. 70.

z kolei leży w wyłącznych kompetencjach państw członkowskich. Dlatego też przesłanki, które warunkują jego nabycie i prawo podnoszenia bandery określonego państwa ustalają członkowie Unii dowolnie. Z nadaniem przynależności państwowej wiążą się określone w międzynarodowym prawie morza skutki prawne w postaci sprawowania zwierzchnictwa okrętowego²⁵, objęcia statku ochroną prawną państwa, a także odpowiedzialności prawno-międzynarodowej państwa za daną jednostkę pływającą. Jakkolwiek nadanie statkom bandery danego kraju należy do wewnętrznych kompetencji państw członkowskich, to sposób wykonywania tego uprawnienia poddany jest kontroli prawa wspólnotowego²⁶. Ingerencja prawa wspólnotowego jest w tej materii na tyle znacząca, że w efekcie jego stosowania osłabiana jest więź prawna pomiędzy państwem a statkiem.

Europejskie prawo wspólnotowe godzi się na zwierzchnictwo państwa bandery na warunkach prawa krajowego, zabraniając jednocześnie stawiania obcym armatorom dodatkowych warunków w postaci wykazania, czy w chwili rejestracji statku był on własnością²⁷ bądź był czarterowany lub zarządzany wyłącznie przez obywateli państwa przyszłej bandery²⁸. Tym samym odmowa zarejestrowania statku tylko z tego powodu, że właściciel, czarterujący, zarządzający lub kontrolujący, są obywatelami innego kraju członkowskiego aniżeli kraj rejestru jest sprzeczna z prawem wspólnotowym²⁹. Co więcej, niezgodne z prawem wspólnotowym jest stawianie warunku stałego miejsca pobytu lub domicylu w państwie rejestru. Analiza judykatury skłania więc do wyciągnięcia kilku istotnych wniosków. Otóż statki ujawnione w rejestrze danego państwa muszą być zarządzane i kontrolowane w państwie bandery, jednak zarządu lub sprawowania kontroli nie wolno łączyć z wymogiem istnienia w tym państwie przedsiębiorstwa głównego lub jego siedziby³⁰.

Podobne uwagi dotyczą osób prawnych³¹. W stosunku do nich zabroniono na przykład żądania ustanowienia siedziby firmy w państwie przyszłej bandery, albo stawiania warunku zatrudniania w charakterze dyrektorów, administratorów, zarządców określonego procentu obywateli tego państwa, w którym

²⁵ Zwierzchnictwo okrętowe obejmuje w szczególności jurysdykcję i sprawowanie kontroli nad statkiem, a także uprawnienie do określenia zasad obowiązujących załogę statku, które mają związek lub wynikają z określonych zdarzeń na statku.

²⁶ Orzeczenie sądu z 4.10.1991 r. w sprawie Komisja v. Wielka Brytania i Irlandia Północna, C-246/89, ECR 1991, p. I-4585.

²⁷ Sprzeczne z prawem wspólnotowym jest także zastrzeżenie ponad połowy udziału we współwłasności statku dla obywateli tego kraju, w którym dokonywany jest rejestr.

²⁸ Orzeczenie sądu z 7.03.1996 r. w sprawie Komisja v. Francja, C-334/94, ECR 1996, p. I-1307. W powyższej sprawie Komisja zarzuciła Francji nie wywiązanie się z obowiązku wdrożenia orzeczenia, które zapadło jeszcze w 1974 r. (C-167/73). Podobne wnioski ETS zawarł w podanym wyżej orzeczeniu C-221/89.

²⁹ M. Tomaszewska, *op.cit.*, s. 89-90.

³⁰ Orzeczenie sądu z 25.02.1991 r. w sprawie The Queen v. Secretary of State for Transport, *ex parte* Factortame Ltd and others, C-221/89, ECR 1991, p. I-3905.

³¹ M. Tomaszewska, *op.cit.*, s. 89-90.

dokonyje się rejestracji statku. W stosunku do spółek z o.o. nieuprawnionym jest żądanie 50% udziału obywateli kraju rejestru, limitowanie czy ukierunkowywanie powiązań handlowych i niehandlowych³².

4.2. ZASADA NIEDYSKRYMINACJI

Swoboda świadczenia usług należy do jednej z czterech fundamentalnych swobód wspólnotowych. Liberalizacja, którą na warunkach określonych w art. 3 i art. 51 TWE w związku z art. 80, ust. 2 TWE należy rozumieć jako zniesienie wszelkich ograniczeń w świadczeniu i korzystaniu z usług, dotyka również części związanej z morską żeglugą przybrzeżną. Art. 1 rozporządzenia nr 3577/92 statuujący zasadę swobody świadczenia usług musi być interpretowany w świetle ogólnych zasad ustanowionych w traktacie, a przede wszystkim w świetle art. 49 i 51 TWE³³. Interpretacja granic liberalizacji świadczenia usług stale dokonywana jest przez Trybunał Wspólnoty, który ma na względzie przede wszystkim nadrzędny, w stosunku do wewnętrznego, interes Wspólnoty Europejskiej. Od państw członkowskich oczekuje się zatem zniesienia wszelkich przeszkód ograniczających swobodny przepływ usług, przy czym nakaz ten wcale nie sprowadza się jedynie do równego traktowania wszystkich podmiotów krajowych i zagranicznych. Wspólnotową swobodę należy rozumieć jako zniesienie wszelkich barier, utrudniających bądź czyniących mniej atrakcyjnymi świadczenie usług w danym państwie nawet wówczas, gdy restrykcje w równym stopniu dotykałyby krajowców i cudzoziemców³⁴.

Zastosowanie formy rozporządzenia sprawia, że ustanowiony w nim zakaz nieuzasadnionego różnicowania armatorów z uwagi na miejsce rejestracji statku i jego przynależność państwową wywiera **skutek bezpośredni** na krajowe porządki państw członkowskich. Bezpośrednio skuteczne przepisy są bezpośrednim źródłem uprawnień i obowiązków dla wszystkich, których one dotyczą, także dla osób fizycznych i prawnych. Normy bezpośrednio skuteczne zawarte w rozporządzeniu wywołują określone zobowiązania w układzie horyzontalnym tj. takim, który kształtuje się pomiędzy państwami i Wspólnotą Europejską, jak i pomiędzy samymi jednostkami (podwójny skutek horyzontalny). Normy te tworzą także zobowiązania w układzie wertykalnym, czyli pomiędzy państwem a jednostkami. Zaprezentowane skutki prawne obligują przede wszystkim krajowe sądy do ochrony praw jednostek, w pierwszej kolejności tych praw,

³² Orzeczenie w sprawie Francji, C-334/94, ECR 1996, p. I-1307.

³³ Orzeczenie sądu z 20.02.2001 r. w sprawie Asociación Profesional de Empresas Navieras de Líneas Regulares (Analir) and Others v. Administración General del Estado, C-205/99, ECR 2001, p I-01271.

³⁴ Case C-76/90 *Säger* (1991) ECR I-4221, paragraph 12; Case C-43/93 *Vander Elst* (1994) ECR I-3803, paragraph 14; Case C-272/94 *Guiot* (1996) ECR I-1905, paragraph 10; Case C-266/96 *Corsica Ferries France* (1998) ECR I-3949, paragraph 56; Joined Cases C-369/96 and C-376/96 *Arblade and Others* (1999) ECR I-8453, paragraph 33.

które nadane zostały przez prawo wspólnotowe (zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego nad prawem krajowym³⁵).

Przyjęcie przez Radę rozporządzenia nr 3577/92 nie zwalnia państw członkowskich od podjęcia działań dostosowujących³⁶ przepisy wewnętrzne do przepisów wspólnotowych, choć pozory świadczą o czymś zupełnie innym. Efekt rozporządzenia w postaci substytucji, a więc zastąpienia normy wewnętrznej normą wspólnotową pozwalałby sądzić, że ingerencja państwa jest tutaj zbyt duża, skoro z chwilą opublikowania tekstu wspomnianego rozporządzenia samoistnie przyznaje ono określone prawa uprawnionym podmiotom. Wniosek taki jest jednak całkowicie błędny. Otóż w omówionym wcześniej sporze pomiędzy Komisją a Francją (C-160/99³⁷) postawiono Francji zarzut niedostosowania przepisów Francuskiego Kodeksu Celnego do art. 1 rozporządzenia nr 3577/92 mimo, że armatorzy Wspólnoty mogli wprost powoływać się na tę normę, domagając się świadczenia usług kabotażowych. Naruszenie zobowiązań w tym przypadku polegało na utrwaleniu niezrozumiałego stanu prawnego, który utrzymywał beneficjentów w niepewności co do przysługujących im praw. Zachowanie w mocy przepisów prawnych sprzecznych z prawem wspólnotowym stanowi wprost naruszenie postanowień Traktatu TWE i jako takie rodzi odpowiedzialność tego państwa przed instytucjami wspólnotowymi a także jednostkami³⁸. W razie stwierdzenia niezgodności przepisów wewnętrznych państw członkowskich z prawem wspólnotowym, te pierwsze uważa się za nieobowiązujące³⁹,

³⁵ Obie zasady (bezpośredniego skutku oraz pierwszeństwa) są efektem działalności jurysdykcyjnej ETS i należą do podstawowych zasad ustrojowych europejskiego prawa wspólnotowego, gdyż odnoszą się do systemu prawnego, wyznaczając reguły stosowania tego prawa, nie zaś jego obowiązywania. Por. W. Czaplinski, *Zarys prawa europejskiego*, Warszawa 1999, s. 13-20; C.O. Lenz, *Pierwszeństwo prawa wspólnotowego przed prawem krajowym. Bezpośrednie i pośrednie skutki stosowania prawa wspólnotowego oraz jego stosunek do krajowego prawa konstytucyjnego*, [w:] A. Jeneralczyk-Sobierajska (red.), *Wzajemne relacje prawa międzynarodowego, wspólnotowego oraz krajowego*, Łódź 1998, s. 43-52; C. Mik, *Zasady ustrojowe europejskiego prawa wspólnotowego a polski porządek prawny*, PiP, 1997, 11-12.

³⁶ W sprawie działań dostosowujących przepisy rozporządzenia wypowiedział się ETS. Por. Orzeczenie sądu z 15.10.1986 r. w sprawie Komisja v. Włochy, C-168/85, ECR 1986, p. 2945. Zauważył w nim także, że poprzestanie tylko na odesłaniu do przepisów rozporządzenia nie zwalnia państwa również od konieczności usunięcia ewentualnych sprzeczności pomiędzy prawem krajowym i wspólnotowym.

³⁷ Orzeczenie sądu z 13.07.2000 r. w sprawie Komisja v. Republika Francji, C-160/99, ECR 2000, p. I-06137.

³⁸ Orzeczenie sądu z 26.04.1988 r. w sprawie Komisja v. Republika Federalna Niemiec, C- 74/86, ECR 2139.

³⁹ W razie stwierdzenia niezgodności krajowego ustawodawstwa z obszarem objętym działalnością legislacyjną Wspólnoty albo z prawem wspólnotowym, norma prawa wewnętrznego nie wywołuje skutku prawnego, który mógłby podważyć efektywne wykonanie zobowiązań przyjętych bezwarunkowo i nieodwołalnie przez państwa członkowskie, stosownie do postanowień traktatu. Sytuacja odmienna, tj. utrzymanie w mocy wewnętrznych przepisów niezgodnych z systemem ponadnarodowym, powoduje zagrożenie dla podstaw funkcjonowania Wspólnoty Europejskiej. Por. Orzeczenie sądu z 9.03.1978 r. w sprawie Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal SA, C-106/77, ECR 1978, p. 0629.

niezależnie od tego, czy były one ustanowione wcześniej czy później niż przepisy prawa wspólnotowego⁴⁰.

Dla stosunków żeglugowych zasadnicze znaczenie ma, co zostało wcześniej wyjaśnione, zasada niedyskryminacji, która nakazuje jednakowo traktować pod względem faktycznym i prawnym każdego armatora Wspólnoty. Zakres rozporządzenia obejmuje usługi transportu morskiego w obrębie państwa członkowskiego świadczone odpłatnie, w tym zwłaszcza:

- żeglugę w obrębie lądu stałego: przewóz pasażerów lub towarów drogą morską między portami położonymi na terenie kontynentu lub lądu stałego jednego i tylko tego samego państwa członkowskiego, bez zawijania na wyspy;
- przybrzeżne usługi dostawcze: przewóz pasażerów lub towarów drogą morską między jakimikolwiek portami państwa członkowskiego oraz instalacje lub budowle położone na szelfie kontynentalnym tegoż państwa członkowskiego;
- żeglugę przybrzeżną wyspową: przewóz pasażerów lub towarów drogą morską między:
 - portami położonymi na lądzie stałym a jedną lub więcej wyspami jednego i tylko tego samego państwa członkowskiego,
 - portami położonymi na wyspach tego samego państwa członkowskiego; zarówno Ceuta jak i Melilla są uważane za porty położone na wyspach.

4.3. OGRANICZENIA I WYŁĄCZENIA STOSOWANIA ROZPORZĄDZENIA NR 3577/92

Zamiarem ustawodawcy wspólnotowego jest wprowadzenie swobody morskiej żeglugi przybrzeżnej etapami i systematycznie, sukcesywnie włączając coraz to nowe rodzaje usług transportowych (por. preambuła rozporządzenia). W analizowanym rozporządzeniu przewidziano w art. 5 czasowe ograniczenia stosowania przepisów z uwagi na charakter niektórych usług lub rozmiary kosztów, jakie będą musiały ponieść niektóre kraje we Wspólnocie z powodu niższego stopnia rozwoju gospodarczego. W przypadku uzasadnionych obaw wystąpienia poważnych zaburzeń na rynku transportu wewnętrznego spowodowanych liberalizacją w żegludzie przybrzeżnej, państwo członkowskie

⁴⁰ Orzeczenie sądu z 9.03.1978 r. w sprawie *Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal SA*. C-106/77, ECR 1978, p. 0629: „Zgodnie z zasadą pierwszeństwa prawa wspólnotowego. stosunek pomiędzy przepisami Traktatu i bezpośrednio stosowanych norm z jednej strony i wewnętrznym prawem państw członkowskich z drugiej, jest taki, że te pierwsze, z momentem wejścia w życie, nie powodują automatycznego unieważnienia każdej kolidującej normy prawa wewnętrznego, ale - stają się integralną częścią systemu, mają pierwszeństwo w każdym porządku prawnym przed obowiązującym na terytorium każdego Państwa Członkowskiego - wykluczają jednocześnie prawnie wiążącą proklamację nowych wewnętrznych przepisów w takim zakresie, w jakim mogłyby być niezgodne z prawem wspólnotowym”.

może zwrócić się do Komisji o przyjęcie środków ochronnych. Komisja podejmuje wówczas decyzję, po uprzednich konsultacjach z innymi państwami, w terminie 30 dni roboczych od dnia otrzymania stosownego wniosku z państwa członkowskiego. Środki ochronne stosowane przez Komisję polegają na czasowym zawieszeniu stosowania przepisów rozporządzenia, na okres nieprzekraczający **12 miesięcy**. O podjętej decyzji Komisja informuje Radę oraz pozostałe państwa członkowskie. Brak reakcji Komisji na wniosek złożony przez państwo członkowskie jest traktowany, zgodnie z postanowieniami rozporządzenia, jako upoważnienie dla państwa do stosowania środków o jakie się zwróciło, aż do czasu podjęcia przez Komisję odpowiedniej decyzji.

W nagłych wypadkach państwo członkowskie może przyjąć **jednostronnie stosowane środki tymczasowe**, które mogą pozostać w mocy przez okres nie dłuższy niż **3 miesiące**. W takiej sytuacji państwo członkowskie musi niezwłocznie poinformować Komisję o przyjęciu takich środków. Reakcją Komisji na działania podjęte przez państwo z własnej inicjatywy może być albo ich unieważnienie albo zatwierdzenie bez zmian, bądź wprowadzenie do nich poprawek, aż do czasu podjęcia ostatecznej decyzji zgodnie z procedurą opisaną wyżej. Komisja może również przyjąć środki ochronne działając z własnej inicjatywy, po konsultacjach z danym państwem członkowskim (art. 5, ust. 2).

Z prezentowanych możliwości korzystają państwa członkowskie, czego dowodzą decyzje Komisji⁴¹ wydane w odpowiedzi na dwa wnioski Hiszpanii. W pierwszym z nich Hiszpania podniosła argument słabej konkurencyjności hiszpańskiego przemysłu żeglugowego w stosunku do innych rynków żeglugowych w państwach Wspólnoty. Okazało się, że koszty operacyjne armatorów w innych państwach spadły ze względu na wprowadzenie specjalnych rejestrów, które stworzyły swoiste korzyści fiskalne, a także z uwagi na innego rodzaju udogodnienia dla statków operujących na wodach zagranicznych. Ponadto w chwili wprowadzenia rozporządzenia w życie, średni tonaż floty hiszpańskiej obsługującej kabotaż był znacznie mniejszy w stosunku do flot konkurencyjnych z innych państw członkowskich, co postawiło hiszpańskich operatorów na rynku kabotażowym w bardzo niekorzystnej sytuacji finansowej, wydatnie zwiększając ich koszty operacyjne. Komisja uznała argumenty Hiszpanii za zasadne i wydała dwie decyzje zawieszające postanowienia rozporządzenia, każdą na okres 6 miesięcy.

⁴¹ Decyzja Komisji nr 93/125 z 17.02.1993 r. w sprawie prośby Hiszpanii o przyjęcie przez Komisję zgodnie z Artykułem 5 Rozporządzenia (EWG) nr 3577/92 środków zabezpieczających przeciwko zastosowaniu zasady swobody świadczenia usług do transportu morskiego w obrębie państw członkowskich (kabotażu morskiego), OJ nr L 049, p.88, 1993/02/27 oraz Decyzja Komisji nr 93/396 z 13.07.1993 r. w sprawie prośby Hiszpanii o przyjęcie przez Komisję zgodnie z Artykułem 5 Rozporządzenia (EWG) Nr 3577/92 przedłużenia działania środków zabezpieczających przeciwko zastosowaniu zasady swobody świadczenia usług do transportu morskiego w obrębie państw członkowskich (kabotażu morskiego), OJ nr L 173, p.33, 1993/07/16.

5. KONKLUZJA

Wytyczne zawarte w Białej Księdze w sprawie rozwoju transportu potwierdziły spostrzeżenia Rady Europejskiej w Goeteborgu, że system transportu wymaga z jednej strony optymalizacji, a z drugiej sprostania zasadzie zrównoważonego rozwoju. Szczególnie spełnienie tej ostatniej przesłanki warunkuje powstanie nowoczesnego układu transportowego, który wypośredkuje wyniki ekonomiczne z kosztami socjalnymi i zanieczyszczeniem środowiska naturalnego. Zgodnie z oczekiwaniami Unii Europejskiej, żegluga kabotażowa ma stać się alternatywą dla transportu drogowego i/lub elementem transportu intermodalnego (kombinowanego).

Przewóz kabotażowy pomiędzy portami europejskimi nie rozwinął się w takim stopniu w jakim zakładano. W związku z tym przygotowywane są poprawki do rozporządzenia nr 3577/92, zmierzające w kierunku przyznania jeszcze większej swobody świadczenia usług kabotażowych zagranicznym operatorom⁴².

Z Białej Księgi wynika, że rozwój żeglugi morskiej bliskiego zasięgu, stanowiącej obecnie priorytetowy kierunek polityki żeglugowej Unii Europejskiej, przyczynić się będzie do aktywizacji działań również w regionie Morza Bałtyckiego i Północnego. Rozszerzenie Unii Europejskiej o nowe państwa, w tym Polskę, powinno doprowadzić do stworzenia znaczących możliwości dalszego rozwoju żeglugi kabotażowej. **Komisja Europejska zakłada, że w okresie 2002-2010 region bałtycki będzie najszybciej rozwijającym się regionem w Europie**, przy średniorocznym wzroście obrotów handlu bałtyckiego o 4-6%, co oznacza 3-krotny wzrost obrotów handlu zagranicznego krajów regionu Morza Bałtyckiego. Stanowi to szansę, ale i wyzwanie dla polskich armatorów jak również portów morskich, którzy – stanowiąc instrument wzrostu wymiany handlowej – przyczyniają się do rozwoju gospodarczego kraju.

LIBERALIZATION TRENDS IN EUROPEAN UNION CABOTAGE TRANSPORT (Summary)

The guidelines in the White Book regarding the development of transport confirmed the conclusions reached by the European Council in Gothenburg regarding, on the one hand, the necessity of optimization, and, on the other, compliance with principles of sustainable development. The second issue, in

⁴² OJ nr C 213, p. 0016, 1998/07/09.

particular, lays out the conditions for the creation of a contemporary transportation system that will equalize economic results with social costs and the environmental pollution. The expectations are that cabotage transport will become an alternative to ground transport.

Cabotage transport between the European ports has not developed to the extent anticipated.

The White Book reveals that the development of short distance marine transport, which is currently a priority in EU maritime policy, will stimulate undertakings in the Baltic and North seas regions. The expansion of the European Union should lead to significant possibilities for the further development of cabotage transport. The European Commission anticipates that the Baltic region will be the fastest developing European region in 2002-2010. This provides opportunities but also sets out challenges for Polish vessel owners and seaports, which, as instruments of growing economic exchange, will contribute to the economic development of the country.