

# Współczesna Gospodarka



Contemporary Economy  
Electronic Scientific Journal  
www.wspolczesnagospodarka.pl

Vol. 5 Issue 1 (2014) 37-55  
ISSN 2082-677X

## EUROPEJSKA POLITYKA ŻEGLUGOWA

Jerzy Kujawa

### Streszczenie

Artykuł poświęcony jest wspólnej polityce Unii Europejskiej w sferze transportu morskiego, który obsługuje prawie 80% wolumenu handlu zewnętrznego tego ugrupowania integracyjnego i prawie 40% wewnętrznych potrzeb przewozowych (licząc wielkością pracy przewozowej). W pierwszej części artykułu przedstawiona została geneza wspólnej polityki żeglugowej i trudności w jej początkowym kształtowaniu. Następnie omówiono ewolucję założeń tej polityki i jej obecny charakter. W dalszej, najobszerniejszej części przedstawione zostały główne cele i kierunki polityki żeglugowej Unii Europejskiej a na koniec podjęto próbę oceny jej efektów.

**Słowa kluczowe:** wspólna polityka żeglugowa, polityka konkurencji w transporcie morskim, polityka bezpiecznych i czystych mórz, polityka liberalizacji rynków żeglugowych, żegluga bliskiego zasięgu, pomoc państwa dla transportu morskiego

### 1. Geneza wspólnej europejskiej polityki żeglugowej

Wspólną europejską politykę wobec transportu morskiego zaczęto kształtować stosunkowo późno – jej początki to połowa lat 70. XX wieku, ale właściwy jej rozwój zaczął się dopiero od połowy lat 80. XX wieku. To opóźnienie wynikało z zapisów jakie w odniesieniu do transportu morskiego przyjęto w Traktacie Rzymskim o powołaniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, poprzedniczki (wspólnie z Europejską Wspólnotą Węgla i Stali oraz Euroatomem) obecnej Unii Europejskiej. W Traktacie tym, mając na względzie istotną, wręcz kluczową, rolę transportu w procesie integracji gospodarczej, uzgodniono obowiązek i zasady prowadzenia wspólnej polityki transportowej (część III, tytuł IV, artykuły od 74 do 84)<sup>1</sup>, ale w ostatnim, dotyczącym tej polityki artykule ustalono, że ma ona dotyczyć transportu kolejowego, samochodowego oraz żeglugi śródlądowej, a ewentualne postanowienia o wspólnej polityce w transporcie morskim i lotniczym odłożono w bliżej nieokreśloną przyszłość. Umawiająca się szóstka państw – założycieli EWG nie chciała porządkowania spraw międzynarodowej żeglugi morskiej i powietrznej przez niesprawdzone jeszcze w praktyce, ponadnarodowe organy i wolały nie rezygnować zbyt pochopnie ze swojej w tych dziedzinach suwerenności.

<sup>1</sup> Obecnie, po zmianach jest to tytuł VI Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, art. 90-100.

Trzeba zresztą zauważyć, że dla ułatwienia i przyspieszenia integracji gospodarczej tych państw, których handel wzajemny obsługiwany był wówczas niemal wyłącznie przez transport śródlądowy, zwłaszcza samochodowy i kolejowy, ważniejsze było skupienie wysiłków na usuwaniu infrastrukturalnych i instytucjonalnych barier integracji tych głównie gałęzi transportu. Nie odgrywający takiej roli we wzajemnych stosunkach gospodarczych, a przy tym znacznie lepiej zintegrowany we wszystkich aspektach (technicznym, ekonomicznym i prawnym) transport morski, mógł działać jak dawniej, bez konieczności korekt w jego funkcjonowaniu; przynajmniej na razie. I takie było właściwie powszechne rozumienie rzeczy, ale już dwa lata później rozpoczął się spór między Radą Ministrów<sup>2</sup>, a Komisją EWG, dotyczący szczególnego potraktowania transportu morskiego (i lotniczego) w Traktacie Rzymskim).

Komisja, mając na uwadze konieczność wywiązania się, z wynikającego z Traktatu, obowiązku wdrożenia zapisanych w tym traktacie reguł konkurencji, w tym zwłaszcza przepisów antymonopolowych oraz dotyczących zasad pomocy państwowej dla przedsiębiorstw uważała, że musi je wdrożyć również w transporcie morskim oraz lotniczym, które są wprawdzie wyłączone ze wspólnej polityki transportowej, ale podlegać powinny ogólnym postanowieniom Traktatu Rzymskiego. Rada Ministrów uznała jednak, że do czasu podjęcia przez nią innej decyzji, transport morski i lotniczy mają być dziedzinami wyłączonymi spod postanowień tego Traktatu. W rezultacie, w roku 1962, po uchwaleniu Rozporządzenia Rady nr 17/62 wprowadzającego w życie traktatowe reguły konkurencji, Komisja została zobowiązana do przygotowania odpowiedniego rozwiązania, które wyłączyłoby transport morski i lotniczy spod obowiązywania tych reguł. Przygotowane przez Komisję, a uchwalone przez Radę jeszcze w tym samym roku, Rozporządzenie Rady nr 141/62 wyłączyło ostatecznie spod tych przepisów całość transportu. W odniesieniu do transportu lądowego to wyłączenie zostało zniesione w roku 1968 przez Rozporządzenie Rady nr 1017/68, ale w odniesieniu do transportu morskiego obowiązywało aż do końca 1986 roku.

W następnych latach Komisja kilkakrotnie bezskutecznie zwracała uwagę Rady Ministrów na potrzebę włączenia żeglugi w procesy integrowania się gospodarki EWG. Zmiana w stanowisku Rady Ministrów nastąpiła dopiero po wyroku Trybunału Sprawiedliwości w 1974 roku – w wyniku tzw. *French Seamen's Case*.<sup>3</sup>

Wyrok Trybunału formalnie dotyczył przypadków uporczywych naruszeń przez Francję art. 48 Traktatu Rzymskiego (obecny art. 45 Traktatu o Funkcjonowaniu UE), dotyczącego swobody przepływu siły roboczej w ramach EWG, która była ograniczana w odniesieniu do marynarzy z innych państw EWG szukających zatrudnienia na francuskich statkach, ale Komisja tak sformułowała skargę do Trybunału, że uzyskała odpowiedź na bardziej ogólne, w istocie kluczowe pytanie dotyczące stosowania przepisów Traktatu w odniesieniu do transportu morskiego. W werdykcie ogłoszonym 4 kwietnia 1974 Trybunał stwierdził mianowicie, że zarówno art. 48 (obecny art. 45), jak i wszystkie inne ogólne postanowienia Traktatu dotyczą również transportu morskiego.

Werdykt ten miał znaczenie przełomowe dla traktowania spraw żeglugi w ramach EWG, ale nie oznacza to, że spowodował jakieś nagle przyspieszenie legislacyjne na tym polu. Aż trzy lata trzeba było czekać na pierwszą wspólną Decyzję Rady nr 77/587, która ustanowiła tzw. procedurę konsultacyjną w sprawach transportu morskiego. Po jej uchwaleniu, wszelkie ustalenia przyjmowane w tych sprawach w umowach bilateralnych, a także wszelkie inicjatywy żeglugowe na różnych forach międzynarodowych musiały być poprzedzane wzajemnymi konsultacjami. Niemniej, a może nawet bardziej ważne było to, że Komisja zyskała mocną podstawę nie tylko do koordynowania współpracy państw członkowskich w sprawach żeglugowych, ale i do podejmowania własnych inicjatyw w tej ważnej sferze stosunków

<sup>2</sup> Tak wówczas nazywała się obecna Rada Unii Europejskiej.

<sup>3</sup> Europejski Trybunał Sprawiedliwości stoi na straży prawa Unii Europejskiej (i wcześniejszych Wspólnot).

międzynarodowych, w układzie nie tylko regionalnym ale i globalnym. A stosunki te coraz bardziej się komplikowały.

Na rynkach żeglugowych EWG, coraz silniej odczuwana była konkurencja ze strony przewoźników państw socjalistycznych, którzy rozbudowywali swoje floty i coraz intensywniej szukali dla nich ładunków w portach Europy Zachodniej, po drodze ku oceanicznym szlakom. Szczególnie niepokojąca była organizacja coraz większej liczby połączeń liniowych obejmujących te porty stałymi, regularnymi zawinięciami i oferującymi niższe ceny za przewozy ładunków. Armatorzy EWG zarzucali armatorom socjalistycznym, głównie radzieckim, że korzystając z różnych form wsparcia, w tym finansowych, ze strony swoich rządów, mogą stosować i stosują ceny dumpingowe.

W roku 1978 podjęta została w tej sprawie Decyzja Rady nr 78/774, która zobowiązywała państwa członkowskie EWG do wprowadzenia systemu zbierania informacji o działalności flot krajów stosujących praktyki szkodzące interesom Wspólnoty. Kilka miesięcy później, kolejna Decyzja Rady nr 79/4 wdrożyła bardziej już doprecyzowany monitoring działalności przewoźników socjalistycznych, głównie radzieckich.<sup>4</sup>

Najważniejszą próbą sprawdzającą zdolność państw EWG do ograniczania swojej suwerenności, w imię skutecznej współpracy w sferze żeglugi, było wypracowanie wspólnego stanowiska w sprawie Konwencji Narodów Zjednoczonych o Kodeksie Postępowania Konferencji Żeglugi Liniowej uchwalonej w 1974 roku.

W sprawie tej istniał ostry spór między dwoma grupami państw członkowskich oraz Komisją, która wspierała grupę zdeklarowanych przeciwników Kodeksu, czyli Danię i Wielką Brytanię. Przedstawiciele tych krajów uważali, że Kodeks Postępowania Konferencji Liniowych, którego art. 2 wprowadzał zasadę podziału ładunków według formuły 40:40:20 preferującej linie narodowe państw eksporterów i importerów tych ładunków, a art. 3 liniom narodowym dawał głos decydujący przy podejmowaniu decyzji o sposobie obsługi portów i ładunków handlu morskiego poszczególnych krajów, był sprzeczny z duchem i kluczowymi postanowieniami Traktatu Rzymskiego dotyczącymi swobody przepływu usług, w tym żeglugowych i równych warunków konkurowania na rynkach Wspólnoty. Natomiast kraje, które podpisały konwencję o Kodeksie, czyli Francja, RFN i Belgia, twierdziły, że uznały za potrzebne poprzeć kraje rozwijające się, które w tej konwencji widziały narzędzie realizacji ich słuszných dążeń do zmiany międzynarodowego podziału pracy w żegludze międzynarodowej i zwiększenia swojego udziału we flocie światowej. Ale jak to zwykle bywa, za deklaracjami obrońców ducha i przepisów Traktatu Rzymskiego z jednej strony, a sojuszników słuszných dążeń byłych krajów kolonialnych, skrywały się ich własne interesy żeglugowe.

Jeśli wziąć pod uwagę fakt, że w owym czasie (w połowie lat siedemdziesiątych) żegluga liniowa była w zdecydowanej przewadze żeglugą konferencyjną, to postanowienia KPKL oznaczały ni mniej ni więcej, tylko zepchnięcie na margines rynku przewoźników państw dysponujących flotami, których rozmiary wykraczały poza uprawnienia przewozowe wynikające z przyjętej w art.2 tego Kodeksu formuły 40:40:20. Do takich państw należały Wielka Brytania i Dania i stąd głównie wynikało ich antykodeksowe nastawienie.

Natomiast Belgia, Francja i RFN, znajdujące się w sytuacji odwrotnej, nadwyżek uprawnień przewozowych i mające świadomość coraz mniejszej konkurencyjności swoich armatorów, postrzegały w Kodeksie Liniowym możliwość poprawy warunków ich działalności.

Komisja popierająca stanowisko Wielkiej Brytanii i Danii groziła początkowo skargą do Trybunału Sprawiedliwości, ale ostatecznie we współpracy z Parlamentem wypracowano kompromisowe rozwiązanie w postaci tzw. Pakietu Brukselskiego, który określił przepisy Rozporządzenia Rady nr 934/79. Zgodnie z tym rozporządzeniem państwa członkowskie mogły przystąpić do Konwencji NZ o Kodeksie Postępowania Konferencji Żeglugi Liniowej, ale pod

<sup>4</sup> Blżej na ten temat: J. Kujawa, *Wspólna polityka żeglugowa Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1999, s. 18 i dalsze.

warunkiem poczynienia dość istotnych zastrzeżeń odnośnie do zakresu obowiązywania jego postanowień. W całości miał obowiązywać tylko w relacjach między krajami EWG a krajami rozwijającymi się. W relacjach między krajami EWG oraz krajami EWG i OECD wyłączono stosowanie najbardziej kontrowersyjnych postanowień, w tym art. 2 o podziale ładunków i art. 3 o uprzywilejowaniu linii narodowych w procesie decyzyjnym konferencji żeglugi liniowej. W rezultacie Belgia, Francja i Niemcy mogły ratyfikować konwencję o Kodeksie Liniowym na powyższych warunkach, a gdy to uczyniły umożliwiły jego wejście w życie.

Zdecydowanie największa liczba aktów prawnych, uchwalonych w tym początkowym okresie kształtowania się wspólnej polityki żeglugowej EWG, dotyczyła spraw bezpieczeństwa żeglugi i ochrony środowiska morskiego. Uznano wprawdzie, że w tych sprawach największą kompetencję i rolę do spełnienia ma IMO (*International Maritime Organization*) i że główne wysiłki organów EWG i państw członkowskich powinny polegać na konstruktywnym uczestnictwie w pracach tej organizacji, ale dostrzeżono także potrzebę działań samodzielnych, w ramach Wspólnoty, dla rozwiązywania problemów przez IMO nie podejmowanych (np. o regionalnym znaczeniu). Przykładowo można wymienić tutaj Dyrektywę Rady nr 79/115 dotyczącą pilotażu pełnomorskiego statków na wodach Morza Północnego i Kanału Angielskiego, Dyrektywę 79/116 dot. minimalnych wymagań w odniesieniu do pewnych zbiornikowców zawijających do portów Wspólnoty, a także projekt dyrektywy w sprawie zapewnienia przestrzegania przez wszystkie statki zawijające do portów EWG, międzynarodowych standardów w zakresie bezpieczeństwa żeglugi i ochrony środowiska morskiego. Projekt ten został jednak wycofany, gdyż w 1980 roku, w układzie EWG i inne państwa nabrzeżne Europy zachodniej, podjęto prace nad szerszym projektem wprowadzenia kontroli portowej statków pod kątem przestrzegania wymogów bezpiecznej żeglugi. W efekcie 26 stycznia 1982 roku w Paryżu podpisane zostało tzw. Memorandum Paryskie, czyli Memorandum of Understanding on Port State Control. Podpisało je wówczas 14 państw, w tym 9 państw EWG, posiadających porty morskie (a więc z wyjątkiem Luksemburga). Państwa te zobowiązały się do:

- możliwie jak najszybszego podpisania i wdrożenia najważniejszych konwencji IMO i ILO dot. bezpieczeństwa żeglugi i ochrony środowiska morza (SOLAS, MARPOL, STCW, COLREG, LL oraz ILO 147),
- wdrożenia inspekcji portowych pod kątem przestrzegania tych konwencji i objęcia nimi 25% statków zawijających do ich portów.

Podsumowując ten wstępny okres kształtowania się wspólnej polityki w odniesieniu do transportu morskiego, należy zauważyć, że – po pierwsze – koncentrowała się ona głównie na tych sprawach, które wiązały się z zewnętrznymi stosunkami żeglugowymi Wspólnoty i – po drugie – miała ona charakter wycinkowy. Chodziło, po prostu, o załatwianie spraw najpilniejszych. Komisja w roku 1981 próbowała ponownie podjąć próbę wdrożenia reguł konkurencji w transporcie morskim, pewne propozycje poddano szerszej dyskusji z załadowcami i przewoźnikami, ale Rada Ministrów postanowiła, żeby decyzję w tej ważnej sprawie podjąć dopiero po przygotowaniu, przedyskutowaniu i przyjęciu ogólnego programu polityki EWG w odniesieniu do transportu morskiego i zleciła takie zadanie Komisji.

W opracowanym dokumencie pt. „*Progress Towards a Common Transport Policy. Maritime Transport*”<sup>5</sup>, który został przedstawiony w marcu 1985 roku, Komisja diagnozując sytuację żeglugi w EWG, na tle zmian zachodzących w żegludze światowej, stwierdziła, że regres żeglugi w większości państw członkowskich jest nie tylko i nie głównie skutkiem przedłużającej się recesji, ile utraty przez armatorów Wspólnoty przewagi konkurencyjnej na rzecz armatorów innych bander oraz wzrostu praktyk protekcyjnych. Zauważono przy tym, że praktyki takie stosują także niektóre państwa EWG, co jest sprzeczne zarówno

<sup>5</sup> COM (85) 90 final, Luxembourg, 14 March 1985.

z zasadami Kodeksu Liberalizacji OECD<sup>6</sup>, ale także i przede wszystkim – z podstawowymi postanowieniami Traktatu Rzymskiego.

Komisja uznając ten kierunek rozwoju sytuacji za groźny zarówno dla interesów handlowych Wspólnoty, jak i dla interesów jej floty handlowej, opowiedziała się za potrzebą utrzymania multilateralnego ustroju żeglugi światowej, opartego na zasadzie „*free and fair competition*”. W tym celu zaproponowała prowadzenie aktywnej polityki otwartego rynku, a w tym zapobieganie i zwalczanie praktyk skrajnego protekcjonizmu i nierzetelnej konkurencji. Przedłożyła zarazem kilka kluczowych w tym względzie projektów rozporządzeń Rady Ministrów. Po wielomiesięcznych konsultacjach zaproponowany przez Komisję dokument programowy wspólnej polityki żeglugaowej zyskał akceptację a 22 grudnia 1986 roku Rada uchwaliła cztery rozporządzenia, stanowiące fundament tej polityki<sup>7</sup>:

- *Council Regulation (EEC) No 4055/86 of 22 December 1986 applying the principle of freedom to provide services to maritime transport between Member States and between Member States and third countries,*
- *Council Regulation (EEC) No 4056/86 of 22 December 1986 laying down detailed rules for the application of Articles 85 and 86 of the treaty to maritime transport,*
- *Council Regulation (EEC) No 4057/86 of 22 December 1986, on unfair pricing practices in maritime transport,*
- *Council Regulation (EEC) No 4058/86 of 22 December 1986, concerning coordinated actions safeguard free access to cargo in ocean trades.*

Posiedzenie Rady w dniu 22 grudnia 1986 r. było dla Komisji ogromnym sukcesem. Generalny kierunek wspólnej polityki w odniesieniu do transportu morskiego i jej podstawowe rozwiązania zostały uchwalone.

Trzeba jednak zaznaczyć, że polityka ta nie uzyskała bezwarunkowej akceptacji. Uchwalając „Pakiet żeglugaowy”, jak nazywa się niekiedy wyżej wymienione cztery rozporządzenia, Rada podzieliła opinię ciał konsultacyjnych EWG<sup>8</sup>, że te, przyjęte na wniosek Komisji, rozporządzenia nie są wystarczające dla realizacji zasadniczego celu żeglugaowego EWG, jakim musi być odwrócenie a przynajmniej zahamowanie regresu w rozwoju floty pod banderami państw członkowskich i zalecała Komisji dalsze prace. Chodziło o to, aby Komisja, obok dbałości o „*level playing field*”, o równe szanse w grze rynkowej, poważniej zajęła się problemem skutecznego wspomagania konkurencyjności żeglugi EWG i wspieraniu jej rozwoju. I w tym kierunku zaczęła w następnych latach ewoluować wspólna polityka żeglugaowa.

## 2. Założenia wspólnej polityki żeglugaowej Unii Europejskiej

We wstępnych dyskusjach nad założeniami wspólnej polityki EWG w odniesieniu do transportu morskiego pojawiały się różne głosy, a w tym i takie, które rodziły obawy, że pod hasłami wolności żeglugi i rzetelnej konkurencji, przygotowana będzie nowa formuła żeglugaowego protekcjonizmu<sup>9</sup>, że kraje Wspólnoty funkcjonować będą w zakresie transportu morskiego jako jednolity obszar, w ramach którego przewozy między państwami członkowskimi zostaną potraktowane jako swoisty „Euro-kabotaż”, co wyłączy a przynajmniej

<sup>6</sup> *Code of Liberalization of Current Invisible Operations*, OECD, Paris 1961.

<sup>7</sup> Official Journal Legislation of the European Communities (OJL), No 387, 31.12.86 s.1 i następne.

<sup>8</sup> Por. *EEC Maritime Transport Policy. Opinion of the Economic and Social Committee on the Commission Memorandum*, Bulletin of the European Communities, Brussels, June 1986.

<sup>9</sup> Por. J. Mondalski, *Wspólny rynek rozpatruje propozycje nowej polityki żeglugaowej*, „Technika i Gospodarka Morska”, 1985, nr 1.

znacząco utrudni dostęp do przewozów intra-EWG-owskich armatorom z innych krajów<sup>10</sup>. Ostatecznie jednak, przygotowany przez Komisję, a przywołany na wcześniejszych stronach, dokument programowy wspólnej polityki żeglugowej, tych obaw nie potwierdził i w sumie można się zgodzić ze stwierdzeniem, że „pesymistyczna diagnoza stanu żeglugi we wspólnym rynku nie doprowadziła do sformułowania zaleceń protekcyjnych”<sup>11</sup>, że wyraźnie przeważał nurt liberalny.

Jak już wspomniano, dokument ten nie zyskał pełnej akceptacji. Od Komisji oczekiwano, aby wykazała się nieco mniejszym przywiązaniem do zasad żeglugowego liberalizmu, a bardziej pragmatycznym podejściem do problemów rozwoju EWG-owskiej żeglugi i żeby przygotowała propozycje, które poprawią konkurencyjność zachodnioeuropejskich armatorów i powstrzymają negatywne trendy w rozwoju żeglugi w EWG. Chodziło więc o wypracowanie jakiejś formuły umiarkowanej ale skutecznej protekcji dla wyrównania szans w konkurencji z obcymi armatorami, korzystającymi z pomocy swoich rządów lub pracującymi pod wygodnymi banderami.

Po ponad dwóch latach prac, w 1989 roku Komisja przedstawiła dokument zawierający propozycje środków poprawy warunków funkcjonowania i rozwoju żeglugi EWG<sup>12</sup>. W dokumencie tym podkreślono, że przedstawione w nim propozycje zostały podporządkowane wymogom:

- zgodności z nieprotekcyjnym charakterem polityki żeglugowej Wspólnoty,
- możliwości szybkiego wprowadzenia w życie,
- utrzymania należytych standardów bezpieczeństwa żeglugi i ochrony środowiska morskiego,
- niepowodowania wzrostu kosztów transportu morskiego dla handlu Wspólnoty,
- dostosowania rozwiązań do możliwości finansowych państw członkowskich.

Wytyczono w nim trzy obszary działań:

- działania na rzecz poprawy i ujednoczenia warunków funkcjonowania przedsiębiorstw żeglugowych w państwach członkowskich,
- wspólne rozwiązania w zakresie pomocy finansowej państw członkowskich dla armatorów,
- ustanowienie wspólnego rejestru okrętowego „EUROS”.

Pierwsza (z wyżej wymienionych) propozycja dotycząca harmonizacji i standaryzacji rozwiązań technicznych oraz ujednoczenia wymogów w zakresie wykształcenia załóg i warunków pracy na statkach, nie wzbudziły poważniejszych zastrzeżeń. Natomiast propozycje dotyczące zakresu pomocy finansowej dla żeglugi, jak i ustanowienia wspólnego rejestru, spotkały się ze zdecydowaną krytyką i zostały odrzucone.

Komisja zmuszona więc została do dalszych prac, w których brała udział grupa niezależnych ekspertów działających pod firmą „Core Group”<sup>13</sup>. W ich rezultacie powstała propozycja nowej strategii żeglugowej Unii Europejskiej, która przedstawiona została w komunikacie Komisji pt. „Towards a New Maritime Strategy”<sup>14</sup>, który ukazał się w marcu 1996 roku. W tym dokumencie, polityka wspomagania konkurencyjności i poprawy warunków dalszego rozwoju żeglugi Unii Europejskiej, została uznana za jeden z dwóch głównych, równoważnych i współzależnych obszarów wspólnych działań (obok obszaru działań na rzecz wolnej, rzetelnej i bezpiecznej, tzn. nieopartej na substandardzie, konkurencji), jakie są

<sup>10</sup> Por. *Norwegian maritime industries and the EU*, „Lloyd’s Shipping Economist”, March 1995, „Handel Zagraniczny” 1985, nr 7.

<sup>11</sup> J. Lewandowski, *Narodziny nowej polityki żeglugowej EWG*, „Handel Zagraniczny”, 1985, nr 7.

<sup>12</sup> *A Future for the Community Shipping Industry: Measures to improve the operating conditions of Community Shipping*, COM (89) 266 final, 3 Aug. 1989.

<sup>13</sup> Propozycja zmian w polityce żeglugowej jakie zaproponowała ta grupa zawarta jest w publikacji „Core Group” on *Maritime Transport (Report on Proceedings)*, RUCA, University of Antwerp, October 1995.

<sup>14</sup> *Towards a New Maritime Strategy*, COM (96) 84.

konieczne dla zagwarantowania podstawowych interesów Unii Europejskiej, zarówno stricte żeglugowych, jak i innych, od żeglugi zależnych.

W obszarze polityki wspomagania konkurencyjności i poprawy warunków rozwoju żeglugi Unii Europejskiej wytyczono trzy kierunki działań:

- działania na rzecz utrzymania własnych kadr marynarskich i podnoszenia ich kwalifikacji,
- wspieranie postępu techniczno-technologicznego w transporcie morskim (R&D),
- pomoc finansowa państw dla żeglugi.

Ta nowa polityka wspomagania konkurencyjności unijnej żeglugi została zaakceptowana w rezolucji Rady z 24 marca 1997, a w ślad za tym Komisja opracowała i opublikowała wytyczne w sprawie pomocy finansowej państw członkowskich dla przedsiębiorstw żeglugowych<sup>15</sup>.

W wytycznych tych, wielkość dopuszczalnej pomocy państwowej ustalono na takim poziomie aby faktycznie wyrównać szanse w konkurencji z tańszymi, wygodnymi banderami. Maksymalny jej poziom może sięgać wysokości faktycznych dodatkowych narodowych obciążeń związanych z podatkami dochodowymi przedsiębiorstw żeglugowych, podatkami od wynagrodzeń marynarzy oraz składkami na ubezpieczenie marynarzy (głównie emerytalne). W ramach tego limitu państwa mogą samodzielnie ustalać wysokość tej pomocy kierując się potrzebami armatorów oraz swoimi możliwościami budżetowymi. W wytycznych wskazano również na możliwość udzielenia pomocy Nielimitowanej na pewne szczególne potrzeby np. na szkolenia załóg. Zakres tej pomocy w późniejszych wytycznych nieco rozszerzono, o czym piszemy dalej.

Tak więc, choć w oficjalnych dokumentach często deklaruje się liberalny charakter polityki Unii Europejskiej w odniesieniu do transportu morskiego, to w istocie jest to „mix-policy”, łącząca rozwiązania respektujące podstawowe zasady liberalizmu żeglugowego z pewną, dość umiarkowaną ale jednak protekcją własnej żeglugi. Ten, ukształtowany w końcu lat 90. ubiegłego wieku charakter wspólnej europejskiej polityki żeglugowej jest trwały, pomimo jej późniejszej pewnej ewolucji w odpowiedzi na zmiany w ogólnej polityce transportowej Unii Europejskiej<sup>16</sup>, wytyczenie szerszego programu europejskiej zintegrowanej polityki morskiej (Niebieska Księga)<sup>17</sup>, czy nasilenie zagrożeń związanych z terroryzmem i piractwem morskim (działania w zakresie *maritime security*).

### 3. Główne cele i kierunki wspólnej polityki Unii Europejskiej w odniesieniu do transportu morskiego

#### 3.1. Polityka liberalizacji dostępu do rynków transportu morskiego

W celu jak najpełniejszej realizacji zasady swobody świadczenia usług żeglugowych na rynkach transportu morskiego (zarówno na rynku wewnętrznym Unii Europejskiej jak i rynku międzynarodowym, w obsłudze handlu z innymi państwami) uchwalone i wprowadzone w życie zostały trzy rozporządzenia:

- *Council Regulation (EEC) No 4055/86 of 22 December applying the principle of freedom to provide services to maritime transport between Member states and between Member states and third Countries,*
- *Council Regulation (EEC) No 4058/86 of 22 December 1986 concerning coordinated action to safeguard free access to cargo in ocean trades,*

<sup>15</sup> *Community guidelines on state aid to maritime transport*, OJ C 205, 5.07.1997

<sup>16</sup> Patrz: *Utrzymać Europę w ruchu: zrównoważona mobilność dla naszego kontynentu*, COM (2006) 314, final, 22.06.2006

<sup>17</sup> *An Integrated Maritime Policy for the European Union*, COM (2007) 575 final, 10.10. 2007.

- *Council Regulation (EEC) No 3577/92 of 7 December 1992 applying the principle of freedom to provide services to maritime transport within Member States (maritime cabotage).*

Zgodnie z pierwszym z wyżej wymienionych rozporządzeń, w Unii Europejskiej zakazane są wszelkie jednostronne zastrzeżenia przewozów ładunków handlu zagranicznego państw członkowskich dla statków narodowych tych państw, jak i państw trzecich. Generalnie zakazane są również umowy bilateralne z innymi państwami, przewidujące wyłączny lub preferencyjny dostęp do ładunków, będących przedmiotem handlu wzajemnego między państwami - stronami takich umów, dla ich statków narodowych. Wyjątkowo dopuszczalne są takie umowy bilateralne przewidujące podział ładunków, w żegludze liniowej, w sytuacjach gdy przewoźnicy żeglugi liniowej jakichś państw członkowskich nie mogliby w inny sposób (tzn. bez takiej umowy) uzyskać dostępu do ładunków w przewozach do pewnych krajów trzecich. Konieczność zawarcia takiej wyjątkowej umowy musi być potwierdzona przez Komisję Europejską i Radę, a państwo członkowskie zawierające taką umowę musi zapewnić dostęp, do przypadającej mu z tytułu tej umowy puli ładunków, dla wszystkich przewoźników państw – członków Unii Europejskiej.

Trzeba przy tym dodać, że ten przywilej przewoźników Unii Europejskiej może być rozciągnięty przez Radę także na ustanowione w państwach członkowskich przedsiębiorstwa żeglugowe należące do obywateli państw trzecich. Pozostali przewoźnicy państw trzecich mogą napotykać trudności w dostępie do ładunków liniowych objętych takimi wyjątkowymi umowami bilateralnymi. Poza takimi szczególnymi przypadkami, dostęp do wszystkich przewozów ładunków międzynarodowego handlu morskiego Unii Europejskiej mają przewoźnicy morscy wszystkich krajów.

Z zapewnieniem właściwie pełnej swobody świadczenia usług w międzynarodowym transporcie morskim w relacjach z portami UE, wiąże się oczekiwanie na podobną swobodę dostępu do ładunków obcych dla przewoźników UE. W przypadku gdy przewoźnicy UE napotkają, wskutek działań krajów trzecich, trudności w świadczeniu usług przewozu ładunków lub pasażerów z/do tych krajów, Rada UE może podjąć decyzję o uruchomieniu skoordynowanej akcji przeciwdziałającej takim utrudnieniom. Przy tym, w pierwszej kolejności powinny być podjęte kroki dyplomatyczne, a dopiero w przypadku ich nieskuteczności, mogą być zastosowane retorsje w stosunku do przewoźników krajów trzecich, stosujących jakieś ograniczenia w dostępie do ładunków ich handlu zagranicznego. Retorsje te mogą polegać na nakładaniu limitów lub jakichś podatków czy opłat obciążających tych armatorów.

Ostatnie, z trzech rozporządzeń dotyczących swobody świadczenia usług transportu morskiego, odnosi się do przewozów wewnętrznych między portami poszczególnych państw członkowskich, czyli tzw. kabotażu morskiego. To Rozporządzenie Rady nr 3577/92 zostało uchwalone po kilku latach prac przygotowawczych, dyskusji i sporów, które związane były z obawami Włoch, Grecji, Hiszpanii, Portugalii oraz Francji przed zbyt daleko idącymi rozwiązaniami. Państwa te wskazując na duże znaczenie transportu morskiego w obsłudze wewnętrznych, krajowych potrzeb przewozowych, chciały zachować nad nim większą kontrolę i chronić narodowych przewoźników kabotażowych przed, być może, wyniszczającą konkurencją.

Ostatecznie uzgodnione przepisy, wprowadzające zasadę wolności świadczenia usług w kabotażu morskim państw UE, wolność tę dają wyłącznie statkom zarejestrowanym w państwach UE i podnoszącym ich bandery. Przy tym statki te muszą mieć najpierw, jako warunek, prawo do świadczenia takich usług w państwach swojej rejestracji (bandery). Tak więc zasada wolności świadczenia usług w kabotażu morskim oznacza w istocie „wspólnotę kabotażu” w UE.

Ta „wspólnota kabotażu” również nie jest pełna, gdyż rzeczywiście wspólny rynek kabotażowy ustanowiono jedynie w odniesieniu do przewozów kontynentalnych (tj. między portami kontynentu europejskiego) wykonywanych statkami większymi o pojemności GT 650



i większej. Szczególne ograniczenia mogą występować w przypadku połączeń liniowych w tzw. „kabotażu wyspowym” (przewozy między kontynentem a wyspami oraz między wyspami danego państwa).

Państwa Unii Europejskiej, zgodę na świadczenie usług w tym segmencie rynku kabotażowego, mogą uzależniać od zawarcia stosowanej umowy (public service contract) lub od przyjęcia przez przewoźnika pewnych zobowiązań (*public service obligations*) dotyczących obsługi określonych portów, stałości połączeń, ich regularności oraz cen przewozów.

Te ograniczenia wolności kabotażowych dotyczą głównie wspomnianych wcześniej państw „południowych” UE gdyż na północy większość przewozów kabotażowych jest w pełni poddana zasadzie *free and fair competition*, bez ograniczeń związanych z banderą statków.

### 3.2. Polityka konkurencji w transporcie morskim

W punkcie pierwszym tego rozdziału wspomniano, że na mocy Rozporządzenia Rady nr 141/62 żegluga uzyskała zwolnienie od przestrzegania traktatowych reguł konkurencji, w tym od przepisów art. 85 Traktatu Rzymskiego (obecny art. 101 Traktatu o funkcjonowaniu UE), który zakazuje porozumień między przedsiębiorstwami oraz takich wspólnych decyzji i praktyk, których zamiarem lub rezultatem byłoby wyłączenie, ograniczenie lub zniekształcenie wolnej konkurencji na obszarze Wspólnego Rynku, oraz art. 86 (obecny art. 102), który zakazuje nadużywania przez przedsiębiorstwa dominującej pozycji na Wspólnym Rynku dla wprowadzania niewłaściwych antykonkurencyjnych praktyk. Ten pełny i bezwarunkowy immunitet od tzw. przepisów antymonopolowych obowiązywał do czasu uchwalenia Council Reg. No 4056/86, w którym ustalone zostały szczegółowe przepisy dotyczące sposobu zastosowania art. 85 i 86 (obecne 101 i 102 Traktatu o Funkcjonowaniu UE) w transporcie morskim. Zgodnie z tymi przepisami, bezwarunkowy immunitet od zakazów antymonopolowych został utrzymany w przypadku żeglugi trampowej i kabotażowej, ale żegluga liniowa została poddana nadzorowi Komisji Europejskiej pod kątem przestrzegania nowego rozporządzenia przyznającego automatyczny, grupowy immunitet od zakazów antymonopolowych liniowym konferencjom frachtowym pod wyraźnie wyszczególnionymi warunkami. Egzekwując przestrzeganie tych warunków Komisja stała się wymagającym nadzorcą konferencji frachtowych żeglugi liniowej działających na szlakach prowadzących z/do Europy. Z czasem jednak Komisja uznała, że konferencje te są w istocie reliktem dawnych czasów i w nowych uwarunkowaniach nie mają racji bytu, a jednocześnie wiąże się z nimi ryzyko antykonkurencyjnych praktyk rynkowych i zaproponowała zakazanie ich funkcjonowania na rynkach frachtowych UE.

W dniu 25.09.2006 r. uchwalone zostało Rozporządzenie Rady i Parlamentu Europejskiego Nr 1419/2006, które uchyliło Rozporządzenie Rady No 4056/86 oraz znowelizowało Rozporządzenie Rady Nr 1/2003 dotyczące ogólnych reguł stosowania art. 101 i 102 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dawnych art. 85 i 86 Traktatu Rzymskiego)<sup>18</sup>. W jego rezultacie konferencje frachtowe żeglugi liniowej zostały zdelegalizowane na szlakach prowadzących z/do Europy, a międzynarodowa żegluga transportowa i kabotaż morski w UE zostały objęte antymonopolowym nadzorem Komisji Europejskiej. Istniejącym konferencjom frachtowym dano dwa lata (do 18.10. 2008) na przygotowanie się do zamknięcia działalności. Jednocześnie Komisja Europejska przygotowała i 26.09.2008 r. opublikowała „Wytyczne w sprawie stosowania art. 81 Traktatu w sektorze usług transportu morskiego”<sup>19</sup>, które w żegludze liniowej dopuszczają jedynie funkcjonowanie porozumień kooperacyjnych, w tym konsorcjów kontenerowych pod warunkiem, że nie

<sup>18</sup> W międzyczasie w tzw. wersji amsterdamskiej Traktatu art. 85 i 86 zmieniły kolejność na 81 i 82, a obecnie to art. 101 i 102 Traktatu o funkcjonowaniu UE.

<sup>19</sup> *Guidelines on the application of Article 81 of the EC Treaty to maritime transport services*, SEC (2008) 2151 final, Brussels, 1.7. 2008.

prowadzą one wspólnej polityki cenowej. Poza tym mogą jeszcze funkcjonować zrzeszenia armatorów będące forum wymiany informacji i dyskusji nad ważnymi problemami dotyczącymi funkcjonowania i rozwoju żeglugi liniowej pod warunkiem, że w ramach spotkań armatorów nie są podejmowane decyzje czy zalecenia, które mogłyby ograniczać lub deformować konkurencję między nimi.

Wspomniane wyżej porozumienia kooperacyjne armatorów, polegające na współpracy serwisów liniowych, korzystają z grupowego zwolnienia od zakazów antymonopolowych, gdyż taka współpraca przyczynia się do poprawy jakości i obniżania kosztów obsługi potrzeb przewozowych. Szczegółowe warunki, które muszą one spełniać są określone w rozporządzeniach Komisji Europejskiej wydawanych na podstawie upoważnienia Rady i Parlamentu Europejskiego. Zgodnie z obecnie obowiązującym Rozporządzeniem Komisji No 906/2009 na rynkach Unii Europejskiej mogą funkcjonować tylko takie konsorcja, których udział w przewozach na danych rynkach nie przekracza 30%.

Na koniec należy wspomnieć o Rozporządzeniu Rady nr 4057/86, które dotyczy nierzetelnych praktyk cenowych w transporcie morskim, pod którym to określeniem rozumie się ciągle (trwające ponad pół roku) kwotowanie w żegludze liniowej stawek frachtowych, które są niższe niż normalne stawki na danym rynku, dzięki temu, że stosujący je armator korzysta z jakichś przywilejów (zastrzeżeń ładunkowych, subwencji finansowych) ze strony państwa bandery. Stosujący takie „dumpingowe ceny” armator może być ukarany przez Radę, na uzasadniony wniosek Komisji, wysokimi opłatami wyrównawczymi. Rozporządzenie to w praktyce było zastosowane tylko jeden raz i jest mocno krytykowane przez załadowców Unii Europejskiej, jako w istocie antykonkurencyjne. Pomimo zapowiedzi jego zmian lub usunięcia jest nadal utrzymywane jako środek zapobiegania pojawianiu się nierzetelnej a wyniszczającej konkurencji cenowej.

### 3.3. Polityka bezpiecznych i czystych mórz

Od samego początku znaczna część działań wspólnych w sferze transportu morskiego, podejmowanych przez integrujące się państwa europejskie, dotyczyła problemów bezpieczeństwa żeglugi i ochrony środowiska morskiego. W miarę upływu lat narastało jednak przekonanie, że pomimo uchwalenia i wdrożenia do praktyki wielu aktów prawnych, pomimo coraz sprawniejszej kontroli portowej statków w ramach Paryskiego MOU, rzeczywista poprawa bezpieczeństwa żeglugi i ochrony środowiska morskiego jest mniejsza niż oczekiwano. Potrzeba zaktywizowania działań Wspólnoty na tym polu została mocno podkreślona w Białej Księdze dotyczącej wspólnej polityki transportowej z 1992 roku<sup>20</sup>. Kilka miesięcy później Komisja opublikowała na ten temat specjalny komunikat pt. „*A Common Policy on Safe Seas*”<sup>21</sup> przedstawiający kierunki bardziej intensywnych działań dotyczących:

- zbliżania zakresu i sposobów implementacji międzynarodowych reguł dotyczących bezpieczeństwa i ochrony środowiska morskiego,
- rozwoju infrastruktury morskiej mającej wpływ na bezpieczeństwo żeglugi,
- aktywniejszego udziału Wspólnoty w kształtowaniu międzynarodowych reguł bezpieczeństwa żeglugi,
- ujednoczenie sposobu egzekwowania międzynarodowych reguł bezpieczeństwa.

W ślad za tym Komisja przygotowała szereg konkretnych propozycji i w następnych latach przyjęto kilka ważnych aktów prawnych, których celem była znacząca poprawa bezpieczeństwa żeglugi. Państwa członkowskie zostały m.in. zobowiązane do delegowania zadań nadzoru technicznego w zakresie konstrukcji i wyposażenia statku wyłącznie do autoryzowanych towarzystw klasyfikacji statków, spełniających wymogi Dyrektywy Rady nr 94/57/EEC<sup>22</sup>

<sup>20</sup> *The Future Development of Common Transport Policy*, COM (92) 494 final.

<sup>21</sup> COM (93) 66 final.

<sup>22</sup> OJL 319, 12 Dec. 1994, s. 20.

(obecnie autoryzację taką posiada 13 towarzystw, w tym wszystkie należące do IACS). Dla poprawy sytuacji w zakresie kompetencji załogi statków uchwalono i wprowadzono w życie Dyrektywę Rady nr 94/58/EEC<sup>23</sup> o minimalnych wymogach wykształcenia marynarzy. Szczególnie ważne, dla skutecznego wpływania na spełnianie wymogów bezpieczeństwa żeglugi i ochrony środowiska morskiego, nie tylko przez własne, ale także obce statki pływające po wodach europejskich, było uchwalenie Dyrektywy Rady nr 95/21/EEC odnoszącej się do zakresu i procedur *Port State Control*<sup>24</sup>. Przyczyniła się ona istotnie dla poprawy i ujednoczenia kontroli statków w całej Unii Europejskiej.

Podjęto również działania zmierzające do modernizacji i rozbudowy infrastruktury wspomagania nawigacji statków VTS (Vessel Traffic Services) oraz infrastruktury do odbioru zanieczyszczeń ze statków w portach Unii Europejskiej.

Jak stwierdzono to w jednym z poczytniejszych czasopism żeglugowych, wszystkie te działania dowodziły, że Unia Europejska rzeczywiście zamierza zrealizować marzenia o bezpiecznych i czystych morzach<sup>25</sup>. Potwierdzono to zresztą we wspomnianym już we wcześniejszym komunikacie Komisji z 1996 roku pt. „Ku nowej strategii morskiej”<sup>26</sup>. W dokumencie tym, zapowiadającym pewną reorientację wspólnej polityki żeglugowej na bardziej skutecznie wspomaganie pozycji i konkurencyjności flot Unii wobec otoczenia, działania dotyczące bezpieczeństwa żeglugi, uznanego za atrybut rzetelnej, uczciwej konkurencji, zostały wysunięte na plan pierwszy. Dla lepszego przygotowania i koordynowania tych działań, na podstawie Rozporządzenia Parlamentu i Rady Nr 1406/2002 powołana została *European Maritime Safety Agency* (EMSA), której siedzibą jest Lizbona.

EMSA została powołana w ramach realizacji postanowień „*ERIKA II maritime safety package*”, które stanowiły uzupełnienie wcześniejszego „*ERIKA I package*”, których celem było zdecydowane poprawienie bezpieczeństwa żeglugi, a bezpośrednią ich przyczyną była katastrofa zbiornikowca o nazwie „*Erica*” w Zatoce Biskajskiej. Zdaniem Komisji i Rady Unii Europejskiej pełne wdrożenie postanowień tych dwóch pakietów zapobiegłoby kolejnej katastrofie zbiornikowca o nazwie „*Prestige*” w 2002. W rezultacie po paru latach prac przygotowano i w 2009 roku uchwalono trzeci pakiet dotyczący bezpieczeństwa morskiego (*ERIKA III*), na który złożyły się dwa rozporządzenia i sześć dyrektyw dotyczących: obowiązków i wymogów państw członkowskich, jako państw bandery (Directive 2009/21/EEC), nadzoru i kontroli statków przez towarzystwa klasyfikacyjne (Regulation 391/2009/EC oraz Directive 2009/15/EC zaostrożenia kontroli statków w ramach *Port State Control* (Directive 2009/6/EC), monitoringu statków (Directive 2009/7/EC), badania wypadków morskich (Directive 2009/18/EC) odpowiedzialności przewoźników z tytułu utraty życia lub zdrowia przez przewożonych pasażerów (Regulation 392/2009/EC), oraz ubezpieczeń przewoźników za szkody ładunkowe (Directive 2009/20/EC).

W najnowszym dokumencie programowym europejskiej polityki żeglugowej<sup>27</sup> silnie zaakcentowano dążenia do „*zero – waste, zero – emission maritime transport*” poprzez ograniczenie emisji gazów cieplarnianych (CO<sub>2</sub>), radykalne ograniczenie na wodach europejskich emisji tlenków azotu i siarki, zaostrożenie wymogów związanych ze złomowaniem statków, oraz poprawę sytuacji w zakresie odbioru zanieczyszczeń ze statków w portach Unii Europejskiej. Niektóre z tych działań, powodując dodatkowe utrudnienia i koszty dla

<sup>23</sup> Council Directive 94/58/EEC of 22 November 1994 *on the minimum level of training of seafarers*, OJL 319, s. 28.

<sup>24</sup> Council Directive 95/21/EEC of 12 June 1995, *Concerning the enforcement, in respect of shipping using Community ports and sailing in the waters under jurisdiction of the Member States, of international standards for ship safety, pollution prevention and shipboard living and working conditions (Port State Control)*, OJL 157, 7 July 1995.

<sup>25</sup> Por. *EU shipping turning a dream into reality*, „Lloyd’s shipping Economist”, August 1996.

<sup>26</sup> *Toward a New Maritime Strategy*, op. cit.

<sup>27</sup> *Strategic goals and recommendations for the EU’s maritime transport policy until 2018*, COM (2009), 008 final.

armatorów UE mogą szkodzić innym celom wspólnej polityki żeglugowej – utrzymaniu floty pod banderami państw UE i rozwojowi żeglugi bliskich zasięgów. Komisja dostrzegając ten problem uważa jednak, że nie można minimalizować dążeń do poprawy bezpieczeństwa żeglugi i ochrony środowiska morskiego w Unii Europejskiej, ale trzeba podejmować bardziej zdecydowane działania w kierunku przekonania całej społeczności międzynarodowej, aby podwyższone wymogi obejmowały wszystkich armatorów. Sprostanie globalnym wyzwaniom wymaga globalnej współpracy.

### **3.4. Polityka wspomagania konkurencyjności unijnej żeglugi. Zakres i rodzaje pomocy publicznej dla armatorów**

Polityka wspomagania konkurencyjności unijnej żeglugi obejmuje:

- działania na rzecz utrzymania własnych kadr marynarskich i podnoszenia ich kwalifikacji,
- wspieranie postępu techniczno-technologicznego w transporcie morskim,
- pomoc finansową ze środków publicznych dla przedsiębiorstw żeglugowych.

Pierwsze dwa z wyżej wymienionych kierunków działań, polegających na koordynowaniu współpracy państw członkowskich oraz finansowym wspieraniu ze środków UE, pewnych programów szkoleniowych czy badawczych, nie budzą żadnych zastrzeżeń. Mogą się one jednak pojawiać w odniesieniu do pomocy finansowej dla przedsiębiorców, gdyż zgodnie z Traktatem Rzymskim (a obecnie Traktatem o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej) „wszelka pomoc udzielana przez Państwo lub ze źródeł państwowych, która przez uprzywilejowanie niektórych przedsiębiorstw lub niektórych gałęzi produkcji, zakłóca konkurencję lub grozi jej zakłóceniem jest niedopuszczalna”. Traktat dopuszcza jednak pewne wyjątki dotyczące pomocy m.in. dla ułatwienia rozwoju pewnych form działalności i na inne cele ustalone przez Radę. I otóż zarówno Rada jak i Komisja UE uznały, że pomoc finansowa dla przedsiębiorstw żeglugowych jest wręcz konieczna w celu wyrównania warunków konkurencji z flotami operującymi pod wygodniejszymi banderami, głównie FOC, zwłaszcza jeśli od tych przedsiębiorstw wymaga się coraz wyższego standardu prowadzonej przez nie działalności.

W tym celu Komisja UE opracowała specjalny dokument<sup>28</sup> poświęcony pomocy finansowej dla żeglugi, w którym sformułowano pewne wytyczne, jakimi muszą kierować się państwa Unii Europejskiej udzielające takiej pomocy. Zgodnie z nimi, pomoc państwa powinna pozostawać w odpowiedniej proporcji do zamierzonego celu tj. nie powinna być większa niż jest to rzeczywiście niezbędne. Zasady udzielania pomocy muszą być przejrzyste i nie powinna się ona przyczyniać do nadpodaży tonażu morskiego, a jej beneficjentami winni być armatorzy Wspólnoty w takim zakresie, w jakim operują statkami pod banderami państw UE i zatrudniają na nich marynarzy będących obywatelami państw UE. Tylko w szczególnych wypadkach dopuszczalna jest pomoc odnosząca się do statków armatorów UE pływających pod obcymi banderami. Jednakże warunkiem takiej „*flag-neutral*” pomocy jest udowodnienie, ponad wszelką wątpliwość, jej celowości z punktu widzenia interesów żeglugowych Unii Europejskiej (warto tu dodać, że obecnie „*flag-neutral measures*” są kwestionowane).

Pomoc finansowa dla żeglugi w podstawowej części jest limitowana, a jej maksymalny poziom wyznaczany jest przez wysokość tzw. dodatkowych narodowych obciążeń (w stosunku do FOC, czyli wygodnych bander). Na te dodatkowe narodowe obciążenia składają się podatki dochodowe od przedsiębiorstw i od wynagrodzeń marynarzy oraz składki na ubezpieczenia społeczne marynarzy. Suma tych trzech wielkości wyznacza maksymalną wysokość pomocy limitowanej, która może być udzielana w dwojakiej formie.

Forma pierwsza to całkowite zwolnienie (żeglugi i marynarzy) z podatków dochodowych oraz składek na ubezpieczenie społeczne (ale pod warunkiem że nie będzie to oznaczało po-

<sup>28</sup> *Financial and Fiscal Measures concerning shipping operations with ships registered in the Community*, SEC (89) 921 final.

gorszenia poziomu zabezpieczenia społecznego marynarzy). Przyjęto przy tym, że zamiast pełnego zwolnienia z podatku dochodowego od przedsiębiorstw wprowadza się niskie opłaty tonażowe na wzór stosowanych przez FOC. Jeśli limit tej pomocy nie zostanie wykorzystany w postaci zwolnień od ww. obciążeń to pomoc limitowana może być udzielana na<sup>29</sup>:

- subsydia na inwestycje tonażowe, które powinny dotyczyć tylko statków nowoczesnych i znacząco przekraczających in plus wymogi międzynarodowe dot. bezpieczeństwa żegluga i ochrony środowiska morskiego,
- pomoc finansową na pokrycie kosztów repatriacji marynarzy UE, tzn. kosztów ich wymiany jeśli dokonywana jest w odległych portach (podróże, hotele itp.),
- finansowe wsparcie dla związanych z transportem morskim inwestycji lądowych zwłaszcza w regionach opóźnionych w rozwoju.

Poza tą wyżej omówioną pomocą limitowaną, przedsiębiorstwa żegluga mogą liczyć na pomoc dodatkową (poza limitem) na:

- pomoc związaną z sanowaniem i restrukturyzacją przedsiębiorstw zagrożonych bankructwem (w zgodzie z osobnymi wytycznymi w tym zakresie),
- pomoc dla przedsiębiorstw realizujących usługi w zakresie liniowych połączeń w kabotażu morskim, które wiążą się często z koniecznością spełnienia kosztownych warunków dotyczących odpowiedniej jakości a zarazem niskiej ceny (public service obligations and contracts),
- pomoc w rozwoju żegluga bliskich zasięgów (nowe inwestycje, nowe połączenia liniowe).

### 3.5. Program rozwoju żegluga bliskiego zasięgu

Początki poważniejszego zainteresowania w Unii Europejskiej rozwojem żegluga bliskiego zasięgu wiązać należy z zapisami Białej Księgi z 1992 roku dotyczącej przyszłości europejskiego transportu<sup>30</sup>, w której podkreślono konieczność skorygowania kierunków jego nadto żywiołowego a niekorzystnego rozwoju, zdominowanego przez transport samochodowy. Podkreślając potrzebę podjęcia wysiłków dla zwiększenia roli innych, bardziej przyjaznych dla środowiska gałęzi transportu, na miejscu pierwszym wymieniono żegluga bliskich zasięgów, pod którym to pojęciem rozumie się przewozy towarów i osób pomiędzy portami leżącymi w granicach geograficznych Europy oraz pomiędzy tymi portami a portami państw pozaeuropejskich, które leżą nad morzami zamkniętymi otaczającymi Europę. Żegluga bliskiego zasięgu obejmuje zarówno wewnątrz krajowy (kabotaż) jak i międzynarodowy transport morski, w tym usługi dowozowe (*feeder services*), wzdłuż wybrzeży oraz do/z wysp, rzek i jezior<sup>31</sup>. Tak więc zaliczono do niej również przewozy rzeczno-morskie.

Program wspierania rozwoju SSS (*Short Sea Shipping*), przedstawiony w Komunikacie Komisji w 1995 roku,<sup>32</sup> oparty został na czterech przesłankach:

- po pierwsze, na sprzyjającej rozwojowi SSS konfiguracji geograficznej Europy, o długiej linii brzegowej z wieloma portami (ok. 1200), z większością (60-70%) ośrodków przemysłowych leżących 150-200 km od morza,
- po drugie, na szczególnych walorach środowiskowych SSS, związanych z niskim zużyciem energii na 1 tkm i niską emisją gazów cieplarnianych i innych szkodliwych substancji,
- po trzecie, na potencjalnym wpływie zdynamizowania rozwoju SSS na rozwój sektorów pokrewnych żegluga i regionów nadmorskich,

<sup>29</sup> Por. *Community guidelines on state aid to maritime transport*, COM (2004) 43

<sup>30</sup> *The Future Development of the Common Transport Policy*, COM (92) 494 final, 2 December 1992

<sup>31</sup> *The Development of Short Sea Shipping in Europe. A Dynamic Alternative in the Sustainable Transport Chain. Second Two-Yearly Progress Report*, COM (99), p.2

<sup>32</sup> *The Development of Short Sea Shipping in Europe. Prospects and Challenges*, COM (95) 317 final

- po czwarte, na znacznej w SSS „przestrzeni rozwojowej” związanej z mniejszymi, niż w innych gałęziach transportu., ograniczeniami terenowymi, ekologicznymi, technicznymi a nawet finansowymi.

Wskazano jednak na szereg przeszkód w rozwoju SSS jako sprawnego elementu europejskiego systemu transportowego, który byłby w stanie przejąć jak najwięcej ładunków od transportu samochodowego, realizując hasło „*from roads to sea*”. Wymieniono wśród nich m.in.:

- brak zintegrowania SSS z innymi gałęziami transportu,
- zbyt małą sprawność przewozową, ze względu na małą prędkość statków i często zbyt powolną ich obsługę w portach,
- bariery administracyjne w portach opóźniające odprawę statków i ładunków.

Aby te przeszkody zmniejszyć wskazano trzy kierunki działań mające na celu:

- poprawienie jakości i efektywności SSS, a w tym wyłączenie jej w intermodalne łańcuchy transportowe i usprawnienie procedur prawno-administracyjnych w portach,
- poprawienie infrastruktury i efektywności pracy portów (w tym dzięki poprawie konkurencji między usługodawcami w tych portach),
- przygotowanie SSS do działalności w „rozszerzonej Europie”.

Działania te finansowane były i są ze środków przeznaczonych na kolejne edycje Ramowych Programów R&D (Framework Programme for Research and Development), a także ze środków na rozwój transeuropejskiej sieci transportowej TEN (głównie na infrastrukturę portową) oraz ze specjalnych środków – wcześniej PACT (*the Pilot Actions for Combined Transport*), a obecnie Marco Polo (*The Marco Polo Programme – A New Promotion Concept for Alternatives to Road Transport*).

„Marco Polo”<sup>33</sup>, podobnie jak wcześniej PACT, wspiera komercyjne przedsięwzięcia konkretnych przedsiębiorstw, stwarzające nowe możliwości przewozowe, alternatywne w stosunku do transportu samochodowego (*non-road transport services*). Chodzi w szczególności o wsparcie zapowiedzianej w Białej Księdze dotyczącej transportu, z 2001 roku<sup>34</sup>, budowy „autostrad morskich” (*motorways of the sea*), czyli gęstej sieci serwisów żegluga liniowej o dużej częstotliwości regularnych zawinięć do określonych, dobrze do tego przygotowanych portów, o dobrych połączeniach z zapleczem.

Kolejny, opracowany przez Komisję w 2003 roku program rozwoju SSS i dwie edycje programu Marco Polo przyniosły pewien postęp w rozwoju SSS ale rezultaty są mniejsze od oczekiwanych. W roku 1996, gdy rozpoczęto realizację programu wspierania SSS, żegluga ta miała największy udział w ogólnej pracy przewozowej transportu w UE, wynoszący 43% (transport samochodowy miał wówczas udział 42%)<sup>35</sup> a obecnie udział SSS spadł do 37%<sup>36</sup>. Trzeba jednak zauważyć, że te wyliczenia nie są porównywalne, gdyż obecnie w UE mamy znacznie więcej członków (28 państw) i znacznie bardziej rozległy jest jej obszar, a więc układy transportowe UE w 1996 i w 2014 nie są porównywalne. Wskazują jednak na potrzebę bardziej niż dotąd, zadecydowanego wspierania rozwoju SSS i promowania jej jako alternatywy dla coraz bardziej zatłoczonych dróg lądowych. W zestawie strategicznych celów i rekomendacji w zakresie polityki UE w odniesieniu do transportu morskiego, jakie zawarte zostały w komunikacie Komisji z 2009<sup>37</sup>, szczególny nacisk położono na ustanowienie, rzeczywiście pozbawionej barier, europejskiej przestrzeni dla żegluga, na rozwój infrastruktury portowej

<sup>33</sup> Por. *Consultation Paper – The Marco Polo Programme – A New Promotion Concept for Alternatives to Road Transport*, Brussels, 22 June 2001

<sup>34</sup> Por. The Commission White Paper „The European Transport Policy – Time to Decide, COM (2001) 370 final.

<sup>35</sup> Por. J. Kujawa, *Żegluga bliskiego zasięgu w Unii Europejskiej i w Polsce*, [w:] *Transport i handel morski*, ITiHM, Uniwersytet Gdański, Gdańsk 2002, s. 78.

<sup>36</sup> *Blue Belt, a Single Transport Area for Shipping*, COM (2013) 510 final, Brussels, 8.7.2013, s. 2

<sup>37</sup> Por. *Strategic goals and recommendations for the EU's maritime transport policy until 2018*, COM (2009) 008 final

z zastrzeżeniem ochrony środowiska przy rozbudowie portów, na koordynację programów TEN, budowy autostrad morskich oraz polityki regionalnej i na potrzebę stworzenia ekonomicznego instrumentarium wspierania SSS (poprzez politykę podatkową i opłaty, które obciążając transport lądowy skłaniałyby do wyboru alternatywy SSS wszędzie tam, gdzie jest to możliwe). Jako element realizacji ww. celów, w 2010 roku uchwalone zostało Rozporządzenie (EU) nr 177/2010 ustanawiające procedury dla tzw. „regular shipping services” (RSS) utrzymywanych między portami UE przez tzw. autoryzowanych przewoźników żeglugowych. Status RSS daje znaczące uproszczenie i przyspieszenie obsługi statków i ładunków w portach. W celu rozszerzenia i upowszechnienia tych koncepcji, w ubiegłym roku opublikowany został komunikat Komisji<sup>38</sup> dotyczący projektu „Blue Belt”, pod którą to nazwą kryją się działania, które mają umożliwić statkom swobodne operowanie na wewnętrznym rynku żeglugowym UE, z minimalnymi jedynie obciążeniami procedurami administracyjnymi, dokonywanymi w podstawowym zakresie za pomocą systemów informatycznych.

### 3.6. Unijna polityka ochrony żeglugi przed bezprawnymi aktami

Unijna polityka ochrony żeglugi przed bezprawnymi aktami (*EU's maritime security policy*), zaczęła być kształtowana na początku poprzedniej dekady, po ataku terrorystycznym 11 września 2001 w Nowym Jorku, następnie w Madrycie i Londynie. Początki tej polityki polegały na współpracy z USA w ramach *Container Security Initiative* – systemu ochrony przewozów kontenerowych w imporcie do USA, przed ewentualnymi działaniami terrorystycznymi, gdyż w kontenerach mogłyby być przemieszczane środki wybuchowe i mogły one stać się narzędziem ataku (jak 11 września 2001 samoloty). Ponieważ zagrożenia terrorystyczne uznane zostały za problem globalny, działania chroniące żeglugę i porty morskie podjęte zostały przez organizacje międzynarodowe, głównie przez IMO (*International Maritime Organization*), a także przez WCO (*World Customs Organization*). Najważniejsze działania wynikają z uchwalonych w ramach IMO przepisów zawartych w dołączonym do konwencji SOLAS rozdziale XI – 2 oraz w Kodeksie ISPS (*International Ship and Port Facility Security Code*). W celu uściślenia i ujednolicenia tych działań chroniących porty, żeglugę i handel morski w Unii Europejskiej, w 2004 roku uchwalone zostało Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 725/2004 w sprawie poprawy ochrony statków i obiektów portowych<sup>39</sup>.

Dla zapewnienia jak najlepszego wdrożenia przepisów tego rozporządzenia, jak i późniejszych aktów dotyczących spraw szczegółowych<sup>40</sup>, powołano specjalny *Regulatory Committee for Maritime Security* (MARSEC), w którego skład wchodzi eksperci ze wszystkich państw członkowskich oraz Norwegii i Islandii. Zapewnia on merytoryczne wsparcie dla Komisji, tak w zakresie systemów zabezpieczania statków i portów, jak i zwalczania piractwa. W tej ostatniej sprawie Komisja w 2010 roku uchwaliła rekomendację dotyczącą środków samoobrony i prewencji<sup>41</sup>.

## 4. Próba oceny wspólnej polityki UE w transporcie morskim

Prowadzenie wspólnej polityki żeglugowej zostało, w pewnym sensie, wymuszone na państwach członkowskich, czego rezultatem były niewielkie początkowo postępy w formułowaniu jej koncepcji i poszczególnych rozwiązań prawnych. Przez długi czas ta

<sup>38</sup> *Blue Belt, a Single Transport Area*, op. cit.

<sup>39</sup> Regulation (EC) No 725/2004 on enhancing ship and port security, OJL No 129/2004. Rozporządzenie to zostało znowelizowane przez Regulation (EC) No 219/2009.

<sup>40</sup> Directive 2005/65/EC on enhancing port security.

<sup>41</sup> *Commission recommendation of 11 March 2010 on measures for selfprotection and prevention of piracy and armed robbery against ships* (2010/159/EU)

polityka była właściwie fragmentaryczna, prowadzona na każdym kierunku nieco z osobna, bez należytego względu na nie zawsze pozytywne ich korelacje. Komisja potrzebowała czasu, aby „nauczyć się żegluga” a państwa członkowskie – aby pogodzić się z redukowaniem narodowych polityk żeglugowych na rzecz polityki wspólnej. A gdy w kluczowych sprawach Komisja nie potrafiła znaleźć rozwiązania, decydowały się na własne działania. Przykładem szczególnym takich właśnie działań było ustanowienie przez niektóre z państw członkowskich rejestrów „bis” i „off shore”, które w pewnym (a w przypadku Danii, Wielkiej Brytanii czy Niemiec, nawet znacznym) stopniu przyczyniły się do zmniejszenia odpływu statków pod wygodne bandery OR. W kontekście tego rozwiązania dość interesująca, ale spóźniona, a na dodatek w sumie mniej korzystna – zarówno z punktu widzenia armatorów, jak i państw członkowskich – propozycja powołania wspólnego rejestru „EUROS” nie miała większych szans na realizację i została odrzucona (choć zdaniem Komisji – jedynie odłożona).

Później polityka wspomagania konkurencyjności czyli – po prostu – wspierania unijnej żegluga została lepiej już dopracowana, ale jej skuteczność jest nadal niezbyt duża. W całym okresie rozwoju europejskiej integracji, przejściowe jedynie wzrosty udziału floty pod banderami państw członkowskich we flocie światowej, związane były z przyjęciami do EWG/UE kolejnych państw „wielkotonazowych” jak Wielka Brytania, później Grecja, a jeszcze później Cypr i Malta. Dzisiaj, licząca 28 państw UE ma udział we flocie światowej wynoszący zaledwie 20%; to jest niewiele większy niż miała „szóstka” (Francja, Niemcy, Belgia, Włochy, Holandia i Luksemburg) w 1958 roku; wynosił on wówczas prawie 16%. A trzeba pamiętać, że obecny udział byłby niższy, gdyby nie wyżej wspomniane decyzje kilku państw o ustanowieniu międzynarodowych rejestrów „bis” i „offshore” oraz gdyby nie fakt, że wraz z przystąpieniem do UE Malty i Cypru, unijne bandery powiększyły się o zarejestrowane w tych dwóch wygodnych banderach OR, a należące do unijnych armatorów statki, które wcześniej, z oczywistych względów, nie mogły być zaliczane do floty pod banderami UE<sup>42</sup>.

Armatorzy UE w większości nadal wolą rejestrować swoje statki pod obcymi i to w większości pozaunijnymi wygodnymi banderami, gdyż na Cyprze i na Malcie ulokowano tylko 21,3% tonażu (licząc w DWT wg stanu w 2012 roku) należącego do armatorów UE ale poszukującego wygodniejszych warunków eksploatacji. Pod banderami OR zarejestrowanych jest 72,8% tonażu kontrolowanego przez armatorów UE z czego ponad połowa pod banderami Liberii i Marshall Island.

Można się oczywiście pocieszać, że sumarycznie (tzn. sumując flotę zarejestrowaną w państwach UE i flotę eksploatowaną pod obcymi, pozaunijnymi banderami), flota kontrolowana przez armatorów UE stanowi 38% floty światowej mierzonej w DWT a w przypadku floty kontenerowej mierzonej w TEU ten udział sięga 61% (2012), ale z punktu widzenia zabezpieczenia długofalowych interesów żeglugowych Wspólnoty byłoby lepiej, aby większość tej floty wróciła do rejestrów państw UE, ale ciągle jest to cel odległy.

Wiele do zyczenia pozostawia również skuteczność polityki promowania rozwoju żegluga bliskich zasięgów. Pomimo iż programy wspierania SSS, a w tym rozwoju autostrad morskich, realizowane są już od wielu lat, pomimo przeznaczania na ich realizację niemałych środków finansowych, zarówno z budżetu UE jak i – w ramach dozwolonej pomocy finansowej państwa – z budżetów poszczególnych (choć nie wszystkich!) państw członkowskich, to udział tej żegluga w systemie transportowym UE, po przejściowym wzroście, zmniejszył się w stosunku do stanu sprzed podjęcia tych programów z 43% do 37% w ogólnej pracy przewozowej transportu UE. Być może tendencja się odwróci, jeżeli rzeczywiście dynamicznie i konsekwentnie, wdrożona zostanie opisana we wcześniejszym punkcie koncepcja „Blue Belt”, a w tym poprawienie kosztowych relacji między transportem morskim a samochodowym, poprzez dociążenie tego drugiego większymi opłatami/podatkami i/lub

<sup>42</sup> Oczywiście do floty zarejestrowanej w UE nie wlicza się statków korzystających z bander Cypru i Malty, ale nie należących do obywateli/przedsiębiorstw UE.



poprzez zmniejszenie tego rodzaju obciążeń w przypadku SSS (np. niższe opłaty portowe i inne).

Kolejnym ważnym celem wspólnej polityki żeglugaowej, a także szerzej zakrojonej polityki morskiej UE, co mocno zostało przypomniane i zaakceptowane w Komunikacie Komisji z 2009<sup>43</sup> jest utrzymanie i rozwój kadr morskich i morskiego know-how. Postępy w realizacji tego celu są umiarkowanie zadawalające. Co prawda jeśli ograniczyć się do nieco ułomnej miary tych postępów, za jaką można uznać liczbę unijnych oficerów marynarki handlowej i marynarzy, to w ostatnich kilkunastu latach uległa ona zwiększeniu o blisko 2/3, ale prawie cały ten przyrost wiązać należy z poszerzeniem UE o nowe państwa i ich marynarzy. W państwach „starej Unii” odnotowano bowiem spadek, a w grupie oficerów stagnację, z wyjątkiem jedynie Francji, Szwecji i Luksemburga<sup>44</sup>. Przy tym skutek niewielkich przyrostów liczby marynarzy w tych państwach („w starej UE”) kadry marynarskie szybko się starzeją, co oznacza w przyszłości większe ubytki wykwalifikowanych kadr marynarskich. W najbliższych latach nadwyżki kadr marynarskich w państwach członkowskich Europy Środkowo-Wschodniej uzupełniają te braki ale tego przecież nie można zaliczyć do efektów unijnej polityki żeglugaowej. Niemniej jest to dodatkowy, pozytywny efekt polityki rozszerzania UE o nowych członków.

Jeśli, na koniec, spojrzymy na wspólną politykę UE w sferze transportu morskiego z punktu widzenia interesów unijnego handlu oraz ogólnych długofalowych interesów gospodarczych i społecznych, to zasługuje ona na znacznie bardziej pozytywną ocenę. Po pierwsze, dlatego że konsekwentna polityka liberalizacji rynków żeglugowych będąca zresztą elementem szerszego proliberalnego frontu organizowanego przez OECD<sup>45</sup> (a obecnie również w ramach WTO) gwarantuje unijnym eksporterom i importerom możliwość szerokiego i swobodnego wyboru najlepszych ofert przewozowych.

Po drugie, dlatego że równie konsekwentne (czasem aż przesadnie – o czym dalej) działania w zakresie kształtowania warunków konkurencji na rynkach żeglugowych, chronią eksporterów i importerów UE przed, niekorzystnymi nierzadko, efektami zbyt ostrej, globalnej konkurencji, która kończyć się może usuwaniem z rynku części przewoźników i antykonkurencyjnymi zmowami rynkowymi, praktykami monopolistycznymi i/lub obniżaniem standardów, w tym również w zakresie bezpieczeństwa, w pogoni za obniżką kosztów działalności. Wydaje się jednak, że pewne zbyt radykalne rozwiązania przynieść mogą negatywne skutki. I tak obawiać się można, że delegalizacja konferencji frachtowych żeglugi liniowej na szlakach prowadzących z/do Europy, która spowodowała silne zaostrenie konkurencji liniowej, doprowadzić może do bankructw części armatorów, i/lub przyspieszenia procesów koncentracji kapitału i dyspozycji potencjałem przewozowym, a w efekcie do zdominowania żeglugi liniowej przez niewielką grupę przewoźników. Już dzisiaj większość przewozów kontenerowych jest realizowana przez 13 przewoźników należących do dwóch już funkcjonujących globalnych aliansów (CKHY i G-6) i jednego zapowiadanego (P-3). Pewne obawy budzi także zbyt radykalne podnoszenie wymogów w zakresie bezpieczeństwa żeglugi i ochrony środowiska morskiego, zwłaszcza wtedy, gdy rozwiązania dotyczące unijnej żeglugi, wyprzedzają znacząco rozwiązania wprowadzane w układzie globalnym. Może to wzmacniać

<sup>43</sup> Por. *Strategic goals (...)* op. cit.

<sup>44</sup> Por. *Study on EU Seafarers Employment, Final Report, European Commission, May 20th, 2011*

<sup>45</sup> Podstawowe, konstytuujące znaczenie ma w tym względzie Code of Liberalisation of Current Invisible Operations, który przyjęty został wraz z załącznikami dotyczącymi żeglugi, w 1961. Dalszy na tej drodze krok to uchwalone przez OECD Council w 1987 roku Wspólne Zasady Polityki Żeglugaowej państw członkowskich, znowelizowane kilkanaście lat później. Wpływały one na utrwalanie się multilateralnego ładu żeglugaowego, opartego o zasadę „free and fair competition”, w całym globalnym układzie działania żeglugi, nie tylko dzięki efektowi demonstracji, gdyż były podstawą zarówno wielostronnych jak i bilateralnych umów żeglugowych z innymi państwami skutkującą odplywem tendencji protekcjonistycznych.

skłonność unijnych armatorów do lokowania swej działalności pod wygodniejszymi banderami OR.

Szczególne obawy budzi wspomniana już dyrektywa siarkowa<sup>46</sup>, której skutkiem może być znaczny wzrost kosztów działalności żeglugi bliskich zasięgów i pogorszenie jej pozycji konkurencyjnej w stosunku do transportu lądowego. W efekcie zamiast wzrostu, może nastąpić spadek roli SSS w systemie transportowym UE.

Tak więc, generalnie pozytywna ocena kierunków wspólnej polityki UE w transporcie morskim, nie jest równoznaczna z taką, pozytywną oceną wszystkich jej rozwiązań.

## Literatura

1. „Core Group” on Maritime Transport (Report on Proceedings), RUCA, University of Antwerp, October 1995
2. *A Common Policy on Safe Seas*, COM (93) 66 final
3. *A Future for the Community Shipping Industry: Measures to improve the operating conditions of the Community Shipping*, COM (89) 266 final
4. *An Integrated Maritime Policy for the European Union*, COM (2007) 575 final, 10.10.2007
5. *Commission Communication: Blue Belt, a Single Transport Area for Shipping*, COM (2013) 510 final
6. *Code of Liberalization of Current Invisible Operations*, OECD, Paris 1961
7. *Commission recommendation of 11 March 2010 on measures for selfprotection and prevention of piracy and armed robbery against ships (2010/159/EU)*
8. *Community guidelines on state aid to maritime transport*, COM (2004) 43
9. *Community guidelines on state aid to maritime transport*, OJ C 205, 5.07.1997
10. Council Directive 94/57/EEC, OJ L 319, 12 December 1994
11. Council Directive 94/58/EEC of 22 November 1994 on the minimum level of training of seafarers, OJ L 319
12. Council Directive 95/21/EEC of 12 June 1995, Concerning the enforcement, in respect of shipping using Community ports and sailing in the waters under jurisdiction of the Member States, of international standards for ship safety, pollution prevention and shipboard living and working conditions (Port State Control), OJ L 157, 7 July 1995
13. Directive 2005/65/EC on enhancing port security
14. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 2012/33/UE
15. *EEC Maritime Transport Policy. Opinion of the Economic and Social Committee on the Commission Memorandum*, Bulletin of the European Communities, Brussels, June 1986
16. *EU shipping turning a dream into reality*, „Lloyd’s shipping Economist”, August 1996
17. *Financial and Fiscal Measures concerning shipping operations with ships registered in the Community*, SEC (89) 921 final
18. *Guidelines on the application of Article 81 of the EC Treaty to maritime transport services*, SEC (2008) 2151 final
19. Kujawa J., *Wspólna polityka żegluga Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1999
20. Kujawa J., *Żegluga bliskiego zasięgu w Unii Europejskiej i w Polsce*, [w:] *Transport i handel morski*, ITiHM, Uniwersytet Gdański, Gdańsk 2002

<sup>46</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 2012/33/UE

21. Lewandowski J., *Narodziny nowej polityki żeglugowej EWG*, „Handel Zagraniczny”, 1985, nr 7
22. Mondalski J., *Wspólny rynek rozpatruje propozycje nowej polityki żeglugowej*, „Technika a Gospodarka Morska”, 1985, nr 1
23. *Norwegian maritime industries and the EU*, „Lloyd’s Shipping Economist”, March 1995
24. *Official Journal Legislation of the European Communities (OJL)*, No 387, 31.12.86
25. *Progress Towards a Common Transport Policy. Maritime Transport*, COM (85) 90 final
26. Regulation (EC) No 725/2004 *on enhancing ship and port security*, OJL No 129/2004
27. *Strategic goals and recommendations for the EU’s maritime transport policy until 2018*, COM (2009), 008 final
28. *Study on EU Seafarers Employment*, Final Report, European Commission, May 20th, 2011
29. *The Development of Short Sea Shipping in Europe. A Dynamic Alternative in the Sustainable Transport Chain. Second Two-Yearly Progress Report*, COM (99)
30. *The Development of Short Sea Shipping in Europe. Prospects and Challenges*, COM (95) 317 final
31. *The European Transport Policy – Time to Decide*, COM (2001) 370 final
32. *The Future Development of Common Transport Policy*, COM (92) 494 final
33. *Towards a New Maritime Strategy*, COM (96) 8
34. *Utrzymać Europę w ruchu: zrównowazona mobilność dla naszego kontynentu*, COM (2006) 314, final

## EUROPEAN MARITIME TRANSPORT POLICY

### Summary

The article describes the common EU policy on maritime transport, which comprises almost 80% of the volume of external trade of the Union and about 40% of internal transport needs. The first part of the paper presents the origins of the common maritime transport policy and the difficulties encountered during its initial formation. Subsequently, the evolution of the concepts of the policy and its current shape is discussed. The final, substantial part of the article describes the main aims and directions of the EU maritime transport policy and includes an evaluation of the effects of the policy.

**Keywords:** common maritime transport policy, competition policy in maritime transport, policy on safe seas, policy on shipping markets liberalization, short sea shipping, state aid for maritime transport

Prof. zw. dr hab. Jerzy Kujawa  
Uniwersytet Gdański  
Wydział Ekonomiczny  
Instytut Transportu i Handlu Morskiego  
Sopot, ul. Armii Krajowej 119/121  
e-mail: jotka@panda.bg.univ.gda.pl