

Opinia europejskiego komitetu ekonomiczno-społecznego w sprawie białej księgi dotyczącej przeglądu rozporządzenia 4056/86 w sprawie stosowania reguł konkurencji we do transportu morskiego

COM(2004) 675 końcowy

(2005/C 157/23)

Dnia 13 października 2004 r. Komisja Europejska postanowiła, zgodnie z art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie Białej Księgi dotyczącej przeglądu rozporządzenia 4056/86 w sprawie stosowania reguł konkurencji WE do transportu morskiego.

Przygotowanie prac Komitetu na ten temat zostało powierzone Sekcji ds. Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego.

Na 413 sesji plenarnej w dniach 15 i 16 grudnia 2004 r. (posiedzenie z dnia 16 grudnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, mając na uwadze pilność sprawy, wyznaczył Dr Annę Bredima-Savopoulou na sprawozdawcę generalnego oraz stosunkiem głosów 148 do 12, przy 10 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

1. Wstęp

1.1 Transport morski, będący najlepszym przykładem zglobalizowanej i międzynarodowej działalności, oferuje dwa typy usług: liniowe i trampowe (nieregularne). Od 1875 roku, żegluga liniowa jest organizowana na zasadzie konferencji żeglugowych, tzn. stowarzyszeń przewoźników morskich świadczących regularne, ogłaszane usługi transportu towarowego po wspólnych lub ujednoliconych taryfach na określonych szlakach. W sektorze trampowym transport suchych i płynnych ładunków masowych nie odbywa się regularnie i nie jest ogłaszany w rozkładach rejsów, a taryfy negocjuje się wg zasad wolnego rynku, w każdym przypadku oddzielnie, w zależności od warunków popytu i podaży. Jak już trafnie zaobserwowano, żegluga liniowa funkcjonuje tak jak komunikacja autobusowa, natomiast żegluga trampowa to jak taksówki morskie, tzn. konferencje żeglugowe oferują usługi liniowe o stałych rozkładach rejsów z ustalonym czasem wyjścia w morze i przybycia do portu, podczas gdy żegluga trampowa wykonuje usługi ściśle związane z konkretnym zapotrzebowaniem.

1.2 W 1974 r. Konferencja Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Handlu i Rozwoju (UNCTAD) przyjęła Kodeks postępowania dla konferencji żeglugowych, by wyjść naprzeciw aspiracjom krajów rozwijających się, dążących do zwiększenia udziału swoich przewoźników w liniowym transporcie towarowym. Kodeks ten podawał formułę podziału ładunków 40 % - 40 % liniowego transportu towarowego pomiędzy przewoźnikami krajów importujących i eksportujących i pozostawiał 20 % ładunku liniowego kontrolowanego przez konferencje żeglugowe przewoźnikom krajów trzecich. Kodeks ten został ratyfikowany przez kilka Państw Członkowskich, jak również przez inne kraje rozwinięte (OECD) i rozwijające się i wszedł w życie 6 października 1983 roku. Kodeks ten jest podstawowym dokumentem prawnym regulującym handlową żeglugę liniową na całym świecie. UE przyjęła rozporządzenie 954/79⁽¹⁾ określające warunki dostosowania Kodeksu tak, by był on zgodny z

Traktatem WE. Rozporządzenie 954/79⁽²⁾ („Pakiet brukselski”) zdaniem Komisji (w momencie przyjęcia) spełniał zarówno życzenia krajów rozwijających się w kwestii dostępu do konferencji żeglugowych, jak i zachowuje zasady handlowe pomiędzy krajami OECD, a także spełnia podstawowe zasady Traktatu WE.

1.3 W 1986, UE przyjęła rozporządzenie nr 4056/86 dotyczące zastosowania artykułów 85-86 WE do transportu morskiego. Rozporządzenie jednoznacznie odnosi się do rozporządzenia 954/79 oraz do Kodeksu Żeglugowego UNCTAD, a jego ustępy wyraźnie o tym mówią. Konferencje żeglugowe zostały podzielone na otwarte i zamknięte, w zależności od tego, czy dostęp dla nowych członków był automatyczny, czy musiał być zatwierdzony przez członków konferencji. Rozporządzeniem nr 4056/86, WE przyjęła system konferencji zamkniętych połączonych z wolnym handlem, co oznaczało ochronę skutecznej konkurencji ze strony firm zewnętrznych; inne ograniczenia konkurencji przez konferencje żeglugowe nie były dozwolone. Rozporządzenie nr 4056/86 było rozporządzeniem Rady, co było nietypowe, jeśli chodzi o rozporządzenia dotyczące konkurencji. Wynikało to przede wszystkim z uznania szczególnych cech transportu morskiego i jego międzynarodowego charakteru.

⁽¹⁾ Rozporządzenie z dnia 15 maja 1979 w sprawie ratyfikacji przystąpienia Państw Członkowskich do Kodeksu Postępowania dla Konferencji Żeglugowych UNCTAD.

⁽²⁾ Por. Bredima-Savopoulou / Tzoannos „The Common Shipping Policy of the EC”, North Holland, Asser Institute 1990; L. Schmidt – O. Seiler „The Unctad Code of Conduct for Liner Conferences”, Hamburg 1979; A. Mc Intosh „Anti-trust implications of liner conferences” Lloyds Maritime and Commercial Law Quarterly, maj 1980 s. 139; Clough/Randolph „Shipping and EC Competition Law”, Butterworths 1991; Bellamy/Child „Common Market Law of Competition”, Sweet & Maxwell, 1993, 2001; P. Rutledge „International Shipping and EEC Competition Law” (1991) 2 ECLR, 5; Kreis „European Community Competition Policy and International Shipping” (1989), Fordham International Law Journal, s. 411, Vol. 13; J. Erdmenger, Conference on EEC Shipping Law, 4-5 luty 1988, Rotterdam; Bredima „The Common Shipping Policy of the EEC”, 18 Common Market Law Review, 1981, s. 9-32.

1.4 Zgodnie z rozporządzeniem nr 4056/86, konferencjom żeglugowym przyznano wyłączenia grupowe pod określonymi warunkami i przy spełnieniu odpowiednich zobowiązań. Konferencje miały prawo wykonywać kilka czynności (np. rozdzielać ładunki i dochody frachtowe wśród członków konferencji, koordynować rozkłady rejsów, przydzielać rejsy poszczególnym członkom), co jest zgodne z prawem konkurencji UE jak również dwoma najważniejszymi ograniczeniami konkurencji: horyzontalnym ustalaniem cen i wykorzystaniem ładowności. Wyłączenia grupowe w stosunku do tych najważniejszych ograniczeń było uzasadnione tym, że konferencje miały stabilizacyjny wpływ na taryfy transportu liniowego, dostarczały armatorom niezbędnych i kompetentnych usług oraz podlegały skutecznej konkurencji ze strony innych firm. Rozporządzenie nr 4056/86 ustanawia najbardziej korzystne wyłączenie grupowe, jakie przyznano jakiegokolwiek gałęzi przemysłu w Unii Europejskiej. Żadnej innej branży nie zwolniono z europejskich reguł konkurencji dotyczących ustalania cen. Wyjątkową cechą rozporządzenia nr 4056/86 jest również to, że przynajmniej ono wyłączenia grupowe bezterminowo.

1.5 Od roku 1986 Komisja i Europejski Sąd Pierwszej Instancji w wielu przypadkach⁽¹⁾ rozważali kilka aspektów działalności konferencji. Sąd przyjął wiele zasad prawnych dotyczących stosowania rozporządzenia nr 4056/86. Zasady te zostały przejęte przez konferencje działające w ramach unijnego transportu liniowego. Z biegiem lat działalność konferencji dramatycznie zmniejszyła się zarówno, jeśli chodzi o rozmiar jak i zakres, ze względu na zmieniające się warunki rynkowe. Chodzi tu zwłaszcza o następujące zagadnienia:

- a. Konferencje nie mogą już narzucać ustaleń dotyczących cen transportu śródlądowego przy tzw. transporcie multimodalnym (powiązaniu wielu różnych środków transportu).
- b. Stawki frachtowe muszą być wspólne lub jednolite nie tylko dla członków konferencji, ale również dla wszystkich przewoźników tego samego towaru.
- c. Konferencje nie mogą narzucać ograniczeń na członków, którzy chcą podpisać umowy na usługi indywidualne z nadawcami ładunku.
- d. Zarządzanie przestrzenią ładunkową jest dozwolone wyłącznie pod warunkiem, że nie stworzy to sztucznego wzrostu popytu w połączeniu ze wzrostem taryf.

1.6 Ponadto rozporządzenie nr 4056/86 stanowiło, że usługi trampowe i kabotażowe to działalności, do których nie ma ono zastosowania. W przypadku braku specjalnego rozporządzenia, artykuły 85-86 Traktatu WE były bezpośrednio stosowane do tych działań. Sektor żeglugi trampowej uważany był za jeden z bardzo rzadkich przykładów doskonałej konkurencji na skalę światową, a usługi kabotażowe

uznawano za nie mające żadnych znaczących skutków antykonkurencyjnych w handlu WE.

1.6.1 Podstawowe cechy żeglugi trampowej mogą być ujęte w dziesięciu kluczowych punktach:

- rynki konkurencyjne na skalę światową;
- niemal doskonały model konkurencji;
- stworzenie zróżnicowanych segmentów rynku odpowiadających potrzebom klientów;
- konkurencja pomiędzy poszczególnymi segmentami rynku towarowego;
- niestabilny i nieprzewidywalny popyt;
- obecność wielu małych przedsiębiorstw;
- trendy odpowiadające strukturze handlu światowego;
- łatwość wejścia i wyjścia z rynku;
- efektywność kosztowa;
- reagowanie na rozwój nowych rynków i potrzeby przewoźników.

1.6.2 Ogólnie rzecz biorąc, rynek usług żeglugi trampowej jest bardzo rozdrobniony⁽²⁾. Przez ostatnie 30 lat pojawiły się „pooles” (konsorcja armatorów) do przewozu ładunków masowych i wyspecjalizowane przedsiębiorstwa około-żeglugowe by spełniać konkretne potrzeby nadawców ładunków i czarterujących. Dlatego też w ogromnej większości przypadków rynek ten funkcjonował ku zadowoleniu czarterujących oraz nadawców nie tworząc większych problemów dla zasad konkurencji, ani na skalę międzynarodową, ani w kontekście UE.

1.7 Obecnie istnieje 150 konferencji żeglugowych, z których 28 funkcjonuje w handlu do i z UE. Są to przede wszystkim trzy obszary handlu: handel transatlantycki, handel z Europy do Azji wschodniej oraz handel z Europy do Australii/Nowej Zelandii. Jego uczestnicy to zarówno przewoźnicy liniowi z Europy, jak i spoza niej. Ponadto, inne konferencje uczestniczą w handlu pomiędzy UE a Ameryką Południową, UE a Afryką Zachodnią i w innych rejonach.

1.8 Większość krajów OECD uznaje system konferencji żeglugowych i udziela im pewnej formy ochrony antytrustowej. Stany Zjednoczone uznały otwarty system konferencji na mocy Aktu o Reformie Żeglugi Oceanicznej⁽³⁾ (OSRA) z 1999 r.. Australia przewiduje ograniczone wyłączenie dla konferencji żeglugowych na mocy Australijskiego Aktu Praktyk Handlowych 1974 r. (Część X), znowelizowanego w 1999 r., który jest obecnie ponownie rozpatrywany. Kanada, Japonia i Chiny podobnie uznają system konferencji żeglugowych i wyłączają je spod działania ustaw antytrustowych lub udzielają wyłączeń na określonych warunkach.

⁽¹⁾ Zob. aktualizacja TACA (14.11.2002 – Dz.U. L 26 z 31.1.2003, s. 53); TAA, FEFC, EATA, Eurocorde; CEWAL, COWAC, UKWAL (Dz.U. L 34 z 10.2.1993, s. 20); Francusko-Zachodnioafrykańskie Komitety Armatorów (Dz.U. L 134 z 18.5.1992, s. 1)

⁽²⁾ Według badań Clarkson Research Studies, „Rynek żeglugi Trampowej” (kwiecień, 2004) istnieje około 4795 firm posiadających statki trampowe, tylko 4 z nich mają ponad 300 statków (tzn. 2% udziału w rynku) a przeciętna liczba posiadanych statków to 5.

⁽³⁾ Nowelizujący Ustawę o Żegludze Handlowej w Stanach Zjednoczonych z 1984 r.

1.9 W międzyczasie Kodeks Żeglugi Liniowej, jako podstawowy dokument międzynarodowy regulujący żeglugę liniową pomiędzy krajami rozwiniętymi a rozwijającymi się, oraz system konferencji, jako podstawowy międzynarodowy system koordynacji działalności żeglugi liniowej zostały uznane w kilku ważnych dokumentach prawnych przyjętych przez UE.

- Układy Europejskie (większość z których nie ma już zastosowania po rozszerzeniu w 2004 r.) zawierały standardową klauzulę odnoszącą się do zasad Kodeksu Żeglugi Liniowej i konferencji żeglugowych, uznając je za podstawowe uregulowanie stosowane w liniowej żegludze handlowej.
- Układ między UE a Rosją (art. 39 ust. 1 a) oraz między UE a Ukrainą są sformułowane na podobnej zasadzie.
- „Oferty” pomiędzy UE a innymi krajami wysuwane w trwających negocjacjach Światowej Organizacji Handlu dotyczących usług, opierały się na założeniu, że Kodeks Żeglugi Liniowej jest instrumentem mającym zastosowanie.

1.10 Niedawne zmiany w zakresie ustawodawstwa dotyczącego żeglugi liniowej wskazują, że większość krajów rozwiniętych (USA, Australia, Kanada, Japonia) częściowo przejęło system UE i uregulowało system konferencji żeglugowych na podobnych zasadach co UE. Zmiany na rynku są dość znaczne: od lat 80-tych, niezależni operatorzy liniowi (przewoźnicy pozakonferencyjni) zwiększyli swój udział na najważniejszych szlakach przewozowych do i z Europy, co odbyło się kosztem konferencji. Można to wykazać analizując każdy sektor handlu z osobna, ale ogólnie rzecz biorąc, sektory te pozostały otwarte na efektywną konkurencję. W ramach konferencji pojawiły się również inne praktyki, np. przewoźnicy liniowi — członkowie konferencji oferują usługi na podstawie kontraktów z nadawcami, gdzie nadawca zgadza się by część towarów w określonym czasie została przetransportowana według taryfy indywidualnie ustalonej z przewoźnikiem.

1.10.1 Praktyka zawierania kontraktów usługowych została uregulowana orzecznictwem UE, jak również ustawodawstwem Stanów Zjednoczonych (OSRA 1999 r.) jako świadczenie usług na rzecz nadawców ładunków. W handlu transatlantyckim 90 % ładunków transportowanych liniowo odbywa się na zasadzie kontraktów usługowych, natomiast w handlu pomiędzy Europą, Australią i Nową Zelandią odsetek ten wynosi 75 %-80 % towarów transportowanych liniowo. Kontrakty te są ściśle poufnymi zobowiązaniami umownymi zawieranymi pomiędzy nadawcami a przewoźnikami.

1.10.2 Konteneryzacja przyniosła również znaczne zmiany w sektorze przewozów liniowych. Operatorzy liniowi w coraz większym stopniu współpracują w ramach konsorcjów, które świadczą kilka rodzajów usług liniowych, ale nie angażują się w ustalanie cen wewnątrz konsorcjum. Przewóz kontenerowy jest działalnością kapitałochłonną, ale daje również oszczędności skali. Przy spełnieniu pewnych warunków, konsorcjom przyznano wyłączenia grupowe na mocy rozporządzeń nr 479/1992⁽¹⁾ i nr 870/1995⁽²⁾ zmienionych rozporządzeniem nr 823/2000⁽³⁾, które wygaśnie 25 kwietnia 2005 r..

Konsorcja liniowe stanowią szeroko stosowaną formę współpracy w żegludze liniowej.

1.10.3 Inną formą współpracy są tak zwane porozumienia dyskusyjne, które pojawiły się w latach 80 i są uznawane przez jurysdykcje innych krajów (USA, Azji, Australii i Ameryki Południowej).

1.11 W 2003 r. Komisja Europejska uchyliła proceduralną część rozporządzenia nr 4056/86 i zastąpiła ją rozporządzeniem nr 1/2003⁽⁴⁾, które obecnie jest rozporządzeniem wykonawczym mającym zastosowanie do wszystkich sektorów działalności handlowej. Dlatego te same przepisy dotyczące decentralizacji procedur konkurencji, odnoszą się do sektora żeglugi liniowej, jak i do wszystkich innych sektorów. Jednakże, artykuł 32 rozporządzenia nr 1/2003 ustanowił wyjątek dla usług trampowych i kabożowych do i z portów UE.

1.12 W międzyczasie sekretariat OECD w raporcie za rok 2002⁽⁵⁾ postanowił, że antytrustowe wyłączenia konferencji żeglugowych w zakresie ustalania cen powinny być zrewidowane w celu ich usunięcia, poza konkretnymi i wyjątkowymi, uzasadnionymi przypadkami. Kwestia ta została zostawiona w gestii Państw Członkowskich. Prawidłowość danych zawartych w tym raporcie była jednak mocno kwestionowana, dlatego też został on opublikowany tylko w formie raportu Sekretariatu OECD. Kluczowe państwa (Kanada, USA, Japonia, Australia) zadeklarowały, że na tym etapie nie chcą zmieniać swoich systemów.

2. Biała Księga Komisji Europejskiej 2004

2.1 Po szczycie Rady Europejskiej w Lizbonie w 2000 roku Komisja Europejska rozpoczęła przegląd rozporządzenia nr 4056/86. Rada wezwała Komisję do „przyspieszenia liberalizacji w takich sektorach jak gazownictwo, elektryczny, pocztowy i transportowy”. Proces przeglądu rozpoczął się w marcu 2003 r. publikacją dokumentu konsultacyjnego i 36 wniosków złożonych przez zainteresowane podmioty (armatorów, przewoźników, Państw a Członkowskie, konsumentów). Uniwersytet Erasmus w Rotterdamie pomagał Komisji w analizie odpowiedzi. Następnie, w grudniu 2003 r. przeprowadzono publiczne przesłuchanie, a dokument konsultacyjny został wydany w maju 2004 r. i skierowany do Państw Członkowskich. W dn. 13 października 2004 r. Komisja opublikowała Białą Księgę, wraz z załącznikiem, w którym rozważa się uchylenie wyłączeń grupowych w stosunku do konferencji żeglugowych. Komisja analizuje w niej, czy utrzymać, zmodyfikować czy też uchylić obecne rozporządzenie i czy zastąpić je opcjonalnymi uregulowaniami, jak np. te zaproponowane przez Europejskie Stowarzyszenie Przewoźników Liniowych (ELAA). Jeśli chodzi o żeglugę trampową, zaproponowano zastosowanie pewnego rodzaju doradztwa. Komisja wraca się także do Komitetu z wnioskiem o przedstawienie uwag w okresie dwóch miesięcy.

(1) Dz.U. L 55 z 29.2.1992, s. 3

(2) Dz.U. L 89 z 21.4.1995, s. 7

(3) Dz.U. L 100 z 20.4.2000, s. 24

(4) Dz.U. L 1 z 4.1.2003, s. 1

(5) DSTI/DOT (2002) 2 z 16.4.2002

2.2 Biała Księga porusza kilka ważnych kwestii: czy nadal istnieje uzasadnienie by ustalaniu cen/wykorzystaniu ładowności przez konferencje żeglugowe przyznawano wyłączenia grupowe na mocy artykułu 81 ust.3 WE. Komisja uznaje, że w obecnych warunkach rynkowych nie ma żadnego uzasadnienia by utrzymywać wyłączenia grupowe w odniesieniu do konferencji liniowych, ponieważ stabilność cen może być osiągnięta przy pomocy innych mniej restrykcyjnych form współpracy oraz że cztery warunki kumulatywne określone w art. 81 ust. 3, które je uzasadniały, nie są już spełniane.

2.2.1 Biała Księga bada, czy nie ma innego instrumentu prawnego obejmującego nowe ramy współpracy handlowej, który byłby bardziej odpowiedni. Uznaje, że sugestie zainteresowanych podmiotów dotyczące odpowiedniego instrumentu prawnego i alternatywnych ram współpracy w żegludce liniowej są mile widziane.

2.3 Biała Księga bada, czy w dalszym ciągu istnieje uzasadnienie wyłączenia usług trampowych i kabotażowych z przepisów wykonawczych dotyczących konkurencji określonych rozporządzeniem nr 1/2003. Uznaje, że nie przedstawiono żadnych wiarygodnych względów uzasadniających wykluczenie usług trampowych i kabotażowych z przepisów wykonawczych dotyczących konkurencji określonych w rozporządzeniu nr 1/2003. Proponuje również, że dla celów pewności prawnej rozpatrzy wydanie pewnej formy wskazówek ułatwiających przewoźnikom samoocenę porozumień kartelowych.

2.4 Warto również zauważyć, że niedawno powstałe (2003 r.) Europejskie Stowarzyszenie Przewoźników Liniowych (ELAA), organizacja mająca na celu zajmowanie się tym zagadnieniem, zaproponowała nowe ramy współpracy handlowej w zakresie żeglugi liniowej. Mianowicie, proponuje ona nowe ramy dyskusji pomiędzy liniami dotyczące wykorzystania przestrzeni ładunkowej, udziałów w rynku, zmian ładunków w obiegu handlowym, publicznie dostępnego indeksu cen, omówienia kwestii opłat podwyższonych i dodatkowych.

3. Uwagi ogólne

3.1 EKES przyglądając się z bliska temu problemowi od lat 80-tych XX wieku przyjął dwie opinie: w 1982⁽¹⁾ i w 1985 roku⁽²⁾, których sedno zostało uwzględnione w rozporządzeniu nr 4056/86. Dlatego EKES z zadowoleniem przyjmuje Białą Księgę i burzę mózgów zainicjowaną przez Komisję oraz ma nadzieję, że znacznie przyczyni się do osiągnięcia rozszerzonego systemu konkurencji w UE i na całym świecie.

⁽¹⁾ Dz.U. C 77 z 21.3.1983, s. 13

⁽²⁾ Dz.U. C 344 z 31.12.1985, s. 31

3.1.1 Załącznik do Białej Księgi zawiera analizę dotyczącą zgodności konferencji żeglugowych z czterema kryteriami łącznymi określonymi w art. 81 ust 3 WE. Jednakże, w ostatnich latach, kiedy, zgodnie z orzecznictwem UE, na wykorzystanie ładowności zezwala się wyłącznie pod warunkiem, że nie stworzy to sztucznego popytu w połączeniu z podwyższeniem taryf i kiedy prawo konferencji do ustalania cen w dużej mierze zanikło⁽³⁾, można by się zastanowić, czy cztery kryteria łączne określone w art. 81 ust. 3 wciąż mogą być spełnione.

3.1.2 EKES chciałby zobaczyć więcej analiz na temat zwiększającej się roli firm zewnętrznych od lat 80-tych. Dostępne dane wskazują na to, że konferencje nie zahamowały pojawiania się firm zewnętrznych, którym udało się uzyskać znaczny udział w rynku. Dlatego też skuteczna konkurencja istnieje nadal, a czwarte kryterium łączne jest spełnione (nie ma eliminacji konkurencji). Podobnie dostępne dane, dotyczące udziału kosztów transportu w detalicznych cenach towarów konsumpcyjnych wskazują na to, że stanowią one marginalny odsetek procentowy. Można zatem polemizować, czy konferencje faktycznie ustanawiają ceny negatywne dla konsumentów.

3.1.3 Rozporządzenie nr 4056/86 powstało w wyniku warunków rynkowych panujących w latach 80-tych. Jest ono częścią pakietu czterech rozporządzeń morskich przyjętych w 1986 r., które stały się fundamentem wspólnej polityki żeglugowej UE. Konferencje były objęte korzystnym prawodawstwem UE przez 18 lat.

3.2 EKES zauważa, że o ile Komisja odnosi się do międzynarodowej pozycji konferencji żeglugowych i do kontekstu regulacyjnego w Stanach Zjednoczonych i Australii, to nie podnosi ona kwestii implikacji prawnych. 14 Państw Członkowskich oraz Norwegia podpisały bądź przystąpiły do Kodeksu Żeglugi Liniowej. Jeżeli rozporządzenie nr 4056/86 zostanie uchylone, będą one musiały wypowiedzieć Kodeks. Zgodnie z art. 50 tegoż Kodeksu wypowiedzenie jego postanowień wchodzi w życie dopiero po upływie co najmniej jednego roku po otrzymaniu wypowiedzenia przez depozytariusza. Będzie trzeba uchylić rozporządzenie nr 954/79, zaś „oferty” UE skierowane do Światowej Organizacji Handlu należałoby również odpowiednio zmodyfikować. Biała Księga nie podejmuje traktatowych problemów prawnych wynikających z ewentualnego zniesienia systemu konferencji żeglugowych. UE będzie musiała renegocjować porozumienia pomiędzy UE a Ukrainą oraz UE a Rosją.

3.3 Konferencje mogą nie zostać zniesione, lecz przeciwnie, nadal funkcjonować i rozwijać usankcjonowane prawnie działania. Konferencja organizuje handel liniowy pomiędzy krajami rozwiniętymi a rozwijającymi się. Jeżeli konferencja zostanie zniesiona po stronie UE, co stanie się z handlem po drugiej stronie? Przykładowo konferencje istnieją między UE a Ameryką Południową oraz między UE a Afryką Zachodnią i Kodeks Żeglugi Liniowej ma do nich zastosowanie. Białą Księgą nie podejmuje tych problemów.

⁽³⁾ Październik 2004.

3.4 Jeżeli konferencja może wykonywać działania, które nie ograniczają konkurencji, to dlaczego system konferencji ma być zniesiony? To zagadnienie nie jest w Białej Księdze zbadane. Działania takie jak przydział ładunków, rozdział dochodów, koordynacja rozkładów rejsów i podział obsługi rejsów mogłyby stanowić rozwiązanie spełniające cztery kryteria łączne. Rządy Holandii i Niemiec badały w opublikowanym niedawno dokumencie konsultacyjnym⁽¹⁾ możliwe rodzaje współpracy i stosowane instrumenty prawne. Powinno się wziąć pod uwagę tę inicjatywę. Oprócz tego jest wiele innych działań proponowanych przez ELAA i przez ww. niemiecko-holenderski dokument konsultacyjny, które również mogą spełnić cztery kryteria łączne. Zatem zniesienie istniejącego wyłączenia grupowego nie jest tutaj problemem, lecz jednostronne zniesienie systemu konferencji żeglugowych przez UE bez konsultacji z najważniejszymi krajami uprzemysłowionymi (OECD) lub rozwijającymi się.

3.5 Z powyższego jasno wynika, że o ile można wyobrazić sobie zniesienie wyłączenia grupowego, to zniesienie konferencji żeglugowych pociąga za sobą mnóstwo problemów prawnych, którymi należałoby się zająć w pierwszej kolejności. Ponadto, musi zostać osiągnięta zgodność nowego systemu UE z międzynarodowymi ramami prawnymi. Jednostronne działanie EU jest nie do pomyślenia, ponieważ konferencje żeglugowe są systemem istniejącym na całym świecie. Biała Księga nie analizuje w wystarczającym stopniu międzynarodowych implikacji prawnych (tzn. międzynarodowych zobowiązań UE i jej Państw Członkowskich), ani traktatowych problemów prawnych powstałych w wyniku zniesienia konferencji żeglugowych.

3.6 EKES utrzymuje, że niezależnie od swoich braków i pewnej przestarzałości, Kodeks Liniowy (i sankcjonowany przez niego system konferencji) stanowią nadal podstawę pakietu czterech rozporządzeń morskich z 1986 roku, będących fazą pierwszą wspólnej polityki żeglugowej UE. Trzy z czterech wspomnianych rozporządzeń oparte są na Kodeksie Liniowym i bezpośrednio się do niego odnoszą. Mianowicie, rozporządzenie nr 4055/86, rozporządzenie nr 4056/86 i rozporządzenie nr 4058/86⁽²⁾. Wyżej wspomniany pakiet powstał w wyniku trwających kilka lat trudnych negocjacji i stworzył subtelną równowagę wzajemnych koncesji pomiędzy Państwami Członkowskimi. Przed przystąpieniem do uchylecia rozporządzenia nr 4056/86, rozporządzenia nr 4055/86 i nr 4058/86 musiałyby również zostać zmienione.

3.7 Ponieważ system konferencji jest aktualnie rewidowany w innych jurysdykcjach, byłoby rozsądniej dla UE, gdyby zamiast działać jednostronnie, podjęła bliską współpracę z tymi jurysdykcjami w celu przyjęcia nowego międzynarodowego systemu kompatybilnego na skalę światową. W przeciwnym razie powstanie sytuacja, kiedy to USA i Australia zbliżyły swoje systemy do systemu UE, podczas gdy UE bez żadnych konsultacji i działań koordynujących zniesie ten system. Jest to kwestia, którą należałoby podjąć w ramach Sieci Międzynarodowej Konkurencji (ICN), do której Komisja jako członek-założyciel należy od 2001 r. Sieć ta stanowi wiodące forum

dyskusyjne w zakresie polityki konkurencji na szczeblu wielostronnym. Takie zniesienie byłoby szkodliwe i karzące dla europejskich przedsiębiorstw żeglugowych, i to w warunkach, gdy mimo silnej konkurencji ze strony krajów trzecich (przede wszystkim z Azji) znajdują się one na czele światowego rankingu przedsiębiorstw żeglugowych (pierwsze cztery firmy na tej liście są przedsiębiorstwami europejskimi). Z powyższych względów należałoby przedyskutować nowelizację rozporządzenia nr 4056/86 (EWG) na forum ICN.

3.8 EKES jest świadomy faktu, że może to być czasochłonne. Dlatego zanim jakikolwiek system zostanie uzgodniony na skalę międzynarodową jako następcą Kodeksu Żeglugi Liniowej i zanim zostaną podjęte działania regulacyjne koordynujące różne jurysdykcje mające na celu zastąpienie systemu konferencji żeglugowych, EKES proponuje uchylić rozporządzenie nr 4056/86 poprzez wprowadzenie nowego rozporządzenia Komisji. Nowe rozporządzenie powinno przewidywać wyłączenie grupowe pod ściśle określonymi warunkami pozostając w zgodzie z głównymi kryteriami orzecznictwa UE (np. sprawa TACA i inne).

3.9 Zupełna deregulacja bez wprowadzenia nowego instrumentu prawnego jest niepożądana z kilku dodatkowych powodów: zgodnie z nowo utworzoną Europejską Siecią Konkurencji (ECN)⁽³⁾ nastąpi decentralizacja prowadzenia spraw dotyczących konkurencji przez władze państwowe. Wraz z rozszerzeniem UE 10 nowych Państw Członkowskich może potrzebować doradztwa zarówno w zakresie kwestii merytorycznych jak i procedury. Potrzebny będzie okres kształcenia, by mogły się one zapoznać z gospodarkami rynkowymi, szczególnie ze względu na brak organów odpowiedzialnych za konkurencję w niektórych z tych krajów. Konieczne będzie również rozporządzenie dostarczające konkretnych wyznaczników ewentualnych praktyk antykonkurencyjnych dotyczących różnych form współdziałania sektorów handlu liniowego. W przeciwnym razie, byłby to raj dla prawników pozwalający na rozbieżne stosowanie prawa UE w różnych Państwach Członkowskich.

3.10 EKES uważa, że decentralizacja procedur konkurencji nie powinna zbiegać się w czasie z deregulacją systemu liniowego. Z powyższych względów, deregulacja jest niepożądana na tym etapie. Ponadto deregulacja może spowodować większą konsolidację rynku i zmniejszenie liczby przewoźników.

3.11 Zawarta w Białej Księdze propozycja dotycząca traktowania usług trampowych i kabotażowych może być przyjęta. Przewiduje się, że większość przypadków nie doprowadzi do problemów w zakresie naruszenia zasad konkurencji.⁽⁴⁾ Jednakże ze względu na zachowanie pewności prawnej, byłoby rozsądne, gdyby Komisja dała wskazówki prawne dotyczące samooceny „pool-ów” (konsorcjów armatorów) do przewozu ładunków masowych i wyspecjalizowanych przedsiębiorstw około-żeglugowych co do zgodności ich działania z art. 81 WE pamiętając jednocześnie, że zawiadomienia o porozumieniach i procedura sprzeciwu nie są już dozwolone.

(1) Październik 2004.

(2) Rozporządzenie 4055/86 z dnia 22 grudnia 1986 („dające swobodę w świadczeniu usług transportowi morskemu pomiędzy Państwami Członkowskimi a krajami trzecimi”) oparte jest na Kodeksie Liniowym UNCTAD. Art. 4, ust. 1 lit. a) b) przewiduje wygaśnięcie istniejących porozumień dotyczących podziału ładunków dzięki bezpośredniemu odniesieniu do Kodeksu Żeglugi Liniowej; Rozporządzenie 4058/86 z dnia 22 grudnia 1986 (dotyczące „wspólnego działania mające na celu zabezpieczenie swobodnego dostępu do ładunków w handlu oceanicznym”) oparte jest na Kodeksie Liniowym. Art. 1 przewiduje działania w zależności od tego, czy handel oparty jest na Kodeksie, czy nie. Dz.U. L 378 z 31.12.1986, s. 4

(3) Rozporządzenie 1/2003.

(4) Dziedzina usług trampowych została opisana jako sector modelowy dla konkurencji doskonałej – zob. William Boyes, Michael Melvin, „Microeconomics”, 1999, Houghton Mifflin College, wyd. 4

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Biała Księga nie omawia problemu prawnego zabezpieczenia firm z zewnątrz. Przyjmuje jako pewnik, że skoro od lat 1980-tych można było zaobserwować wzrost ich udziału w rynku, to będzie on nadal miał miejsce w przyszłości. Jednak konkretne środki zabezpieczające działanie firm zewnętrznych przewidziane przez rozporządzenie nr 4056/86 powinny zostać utrzymane w nowym rozporządzeniu w celu uniknięcia zahamowania ich działalności i podtrzymywania wolnego handlu.

4.2 Biała Księga przyjmuje, że uchylenie ochrony antytrustowej może doprowadzić do większej koncentracji, tzn. fuzji i przejęć firm, które z kolei mogą pociągać za sobą jednostronne wzmocnienie pozycji rynkowej lub zwiększenie ryzyka zmywy z powodu zmniejszenia się liczby uczestników rynku (str. 19, akapit 73, 74, załącznik do Białej Księgi). Biorąc pod uwagę, że nowe firmy nie wkraczają na rynek handlu liniowego ze względu na wysokie koszty wejścia i niestabilność rynku, co nie gwarantuje im zysków, jak obecne rozporządzenie UE w sprawie kontroli fuzji może zabezpieczyć te sektory? Nierealistycznym byłoby oczekiwanie od małych i średnich przewoźników walczących o przetrwanie na rynku by, zgodnie z rozporządzeniem dotyczącym fuzji, podejmowali długotrwałe i niezwykle kosztowne postępowanie prawne by zapobiec fuzjom prowadzącym do powstawania wielkich firm przewoźnych. Powinny w tej dziedzinie istnieć gwarancje prawne.

4.3 Komisja dowodzi (str.17 akapit 64, załącznik do Białej Księgi), że jeżeli cykliczna natura rynku kontenerowego będzie wolna od działań zbiorowych, może to stworzyć ciągły przyływ firm wkraczających na rynek i z niego schodzących. Nieskuteczni przewoźnicy sprzedają swoje statki i nowe, efektywne firmy wkraczają na rynek. Jest to dość uproszczony obraz tego rynku. Obecnie rzadko mamy do czynienia z nowymi firmami wchodzącymi na rynek żeglugi liniowej szczególnie, jeśli chodzi o żeglugę dalekomorską, ze względu na wysokie koszty z nią związane, a także zmienność koniunktury w tym sektorze, która nie gwarantuje zwrotu inwestycji. Co więcej, rozróżnienie pomiędzy skutecznymi a nieskutecznymi przewoźnikami nie jest prawidłowe. Nieskuteczni przewoźnicy nie mogą przetrwać w wysoce konkurencyjnych sektorze żeglugi liniowej.

4.4 Z przyczyn wyjaśnionych w rozdziale 3 przepis w zakresie kolizji prawa zawarty w rozporządzeniu nr 4056/86 powinien zostać utrzymany w nowym rozporządzeniu.

5. Wnioski

5.1 EKES przyjmuje z zadowoleniem inicjatywę Białej Księgi i burzę mózgów zapoczątkowaną przez Komisję i jej uwagi.

5.2 Wszelkie tworzone w przyszłości ramy prawne powinny być zgodne z art. 81 WE i zrównoważone, tzn. powinny spełniać oczekiwania zarówno nadawców ładunków, jak i przewoźników. Powinny spełniać potrzeby zarówno dostawców, jak i odbiorców w sektorze żeglugi liniowej. Powinny być przejrzyste i uwzględniać istnienie otwartych sektorów handlu liniowego (tzn. firm z zewnątrz).

5.3 EKES uważa, że nowe rozporządzenie nie powinno być rozporządzeniem Rady, lecz Komisji, gdyż będzie wówczas szło w parze z innymi rozporządzeniami UE dotyczącymi konkurencji. Jeżeli jednak zostanie to przyjęte, to Komisja powinna być odpowiedzialna za dokładne kontrolowanie specyfiki transportu morskiego i międzynarodowych implikacji nowego systemu prawnego. EKES przyjmuje z zadowoleniem również fakt, że Biała Księga jest otwarta na opinie dotyczące rozwiązań alternatywnych.

5.4 We wszystkich systemach jurysdykcyjnych konferencjom przyznano tradycyjnie pewną formę ochrony przed przepisami dotyczącymi konkurencji, a żadna z oceniających władz (np. w Stanach Zjednoczonych, Kanadzie, Australii, Japonii) nie zlikwidowała tej ochrony. Rynek żeglugi liniowej aktualnie podlega i nadal będzie podlegać znacznym zmianom. Udziały w rynku konferencji znacznie spadły, a większość zawieranych umów to indywidualne umowy o świadczenie usług preferowane przez nadawców i uznane w innych systemach jurysdykcyjnych. Ponadto, porozumienia negocjacyjne i konsorcja sojusze stają się coraz powszechniejsze na całym świecie.

5.5 Jeżeli rozporządzenie nr 4056/86 zostanie uchylone bez zastąpienia go nowym rozporządzeniem gwarantującym wyłączenia grupowe, to będzie wymagało to niezwykle wysiłków prawnych w zakresie negocjacji, re negocjacji porozumień z wieloma krajami trzecimi jak również szeroko zakrojonej pracy legislacyjnej UE w celu poprawienia dorobku prawnego Wspólnoty (tzn. rozporządzenia nr 954/79, rozporządzenia nr 4055/86, rozporządzenia nr 4058/86). Oprócz tego Państwa Członkowskie musiałyby wówczas wypowiedzieć Kodeks Żeglugi Liniowej. EKES nalega, by Komisja podjęła wszystkie te problemy prawne zanim zacznie analizować systemy, które mogłyby być alternatywą dla konferencji żeglugowych i zniesienia obecnego wyłączenia grupowego.

5.6 W obliczu wszystkich tych problemów prawnych, które powstałyby po zniesieniu konferencji, EKES nalega, by Komisja podjęła analizę prawną wymaganych zmian regulacyjnych, w przypadku, jeżeli konferencje mają zostać zniesione przez UE, a zachowane przez resztę świata. Taka analiza wykaże, że deregulacja rynku żeglugi liniowej może obecnie nie przynieść żadnej wartości dodanej dla Państw Członkowskich, również ze względu na to, że miałyby to nastąpić równoległe z przekazaniem odpowiedzialności za sprawy konkurencji Państwom Członkowskim. W przeciwnym razie pozostaniemy z luką prawną bez konkretnych przepisów w tym sektorze.

5.7 Jednocześnie EKES uważa, że utrzymanie konferencji żeglugowych w UE jest nadal uzasadnione, dopóki nowy system regulacyjny nie zostanie wdrożony na całym świecie. System konferencji jest nadal potrzebny, gdyż stanowi podstawę dla uregulowania światowej żeglugi liniowej. Zniesienie wyłączenia grupowego na szczeblu UE miałyby dla kontekstu międzynarodowego odnośnie krajów rozwijających się i innych państw OECD kompleksowe i daleko idące skutki.

5.8 EKES jest zdania, że rozporządzenie nr 4056/86 powinno zostać uchylone i zastąpione nowym rozporządzeniem Komisji w sprawie wyłączenia grupowego dla konferencji żeglugowych. Nowy system powinien być ściśle oparty na wytycznych ustanowionych na podstawie orzecznictwa Europejskiego Sądu Pierwszej Instancji i Komisji (np. na sprawie TACA). Poza tym powinno się utrzymać system konferencji również dlatego, by chronić konkurencyjność armatorów UE w skali światowej. Podczas gdy w przypadku dużych armatorów właściwe mogłyby być sojusze i inne rodzaje porozumień o współpracy, to mali i średni przewoźnicy potrzebują nadal konferencji, by utrzymać swój udział w rynku, przede wszystkim w zakresie morskiej wymiany handlowej z krajami rozwijającymi się. Uchylenie tego wyłączenia mogłoby doprowadzić do pogorszenia konkurencyjności mniejszych armatorów i wzmocnienia dominującej pozycji dużych przedsiębiorstw.

5.9 Okres przejściowy powinien zostać wykorzystany przez Komisję do monitorowania zmian na rynku żeglugi liniowej, a

także trendów konsolidacyjnych. Ponadto, Komisja powinna rozpocząć konsultacje z państwami innych systemów jurysdykcyjnych (OECD) by wypracować odpowiedni alternatywny system, pozostający w zgodzie z prawem na całym świecie.

5.10 EKES popiera zawarte w Białej Księdze propozycje dotyczące traktowania usług żeglugi trampowej i kabotażowej, gdyż w przeważającej większości przypadków w tych sektorach nie ma żadnych problemów w zakresie konkurencji. Ze względu na pewność prawną, proponuje się, aby Komisja ustanowiła wytyczne prawne służące do samooceny konsorcjów ładunków masowych i sektorów około-żeglugowych w zakresie ich zgodności z art. 81 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

5.11 EKES wyraża nadzieję, że będzie mógł zaoferować swój udział w dalszych pracach zainicjowanych burzą mózgów wywołaną przez Białą Księgę.

Bruksela, dn. 16 grudnia 2004 r.

Przewodnicząca

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Anne-Marie SIGMUND

Opinia europejskiego komitetu ekonomiczno-społecznego w sprawie wniosku dotyczącego decyzji parlamentu europejskiego i rady ustanawiającej wieloletni wspólnotowy program promocji bezpieczniejszego korzystania z internetu i nowoczesnych technologii online

COM(2004) 91 końcowy — 2004/0023 (COD)

(2005/C 157/24)

Dnia 26 marca 2004 r. Rada, działając na podstawie art. 153 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej

Sekcja ds. Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, sporządziła swą opinię 5 października 2004 r. Sprawozdawcą był Daniel RETUREAU (współsprawozdawca: Ann DAVISON).

Na 413. sesji plenarnej w dniach 15-16 grudnia 2004 r. (posiedzenie z dnia 16 grudnia 2004 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 147 głosami, przy jednym głosie wstrzymującym się, przyjął następującą opinię:

1. Streszczenie projektu opinii

1.1 Komisja proponuje uruchomienie nowego programu „Safe Internet”, wzmocnionego jednak ze względu na szybki rozwój społeczeństwa informacyjnego w dziedzinie sieci telekomunikacyjnych. Dlatego też program został nazwany „Safe Internet plus” (2005-2008).

1.2 Oprócz przedstawionej przez Komisję propozycji decyzji Parlamentu i Rady Komitet przeanalizował również wstępną ewaluację projektu Safer Internet plus (2005-2008) zawartą w „Commission Staff working paper” SEC(2004) 148 i

COM(2004) 91 końcowy. Komitet popiera rozszerzenie zakresu nowego planu działania oraz jego cele, uwzględniające szybki rozwój i różnorodność sposobów dostępu do sieci oraz bardzo szybką popularyzację szybkiego dostępu do Internetu i stałych łącz. W swych uwagach ogólnych i szczegółowych Komitet przedstawia dodatkowe propozycje działań politycznych i normatywnych, w szczególności dotyczące:

— norm technicznych i prawnych (obowiązkowych i fakultatywnych);

— edukacji i szkolenia użytkowników;