

JANUSZ GILAS
Toruń

PRAWNE PROBLEMY STATUSU KANAŁU REN-MEN-DUNAJ¹

Początki kanalizacji Menu — z myślą o stworzeniu połączenia Dunaj — Ren — sięgają lat trzydziestych XIX wieku. Ostateczne rozwiązanie problemu połączenia Dunaju z Renem zakłada funkcjonowanie: a) 385-kilometrowego odcinka skanalizowanego Menu między Moguncją a Bambergiem, według standardu drogi wodnej IV klasy (35 stopni ze śluzami), b) kanału od Bambergu do Kelheim długości 171 km, który na pierwszych 32 km oparty został o dopływ Menu Regnitz, a na odcinku dalszych 104 km stanowi kanał wody stojącej, podczas gdy na pozostałych 35 km wykorzystano dopływ Dunaju Altmühl (16 stopni ze śluzami), c) 208-kilometrowego odcinka Dunaju między Kelheim a Passau (8 stopni wraz ze śluzami)². Pierwszy z tych odcinków skanalizowano do 1962 r., drugi do 1972 (tzw. kanał Men—Dunaj), trzeci odcinek ma być ukończony do 1981 (od Kelheim do Regensburga) lub do 1989 r. (od Regensburga do Vilshofen). Ostatnia z podanych dat oznaczać będzie uczynienie z całego połączenia Ren—Men—Dunaj drogi wodnej IV klasy. Z informacji hydrotechnicznych, zawartych w materiałach grupy roboczej do spraw śródlądowego transportu wodnego, wynika, że wobec deficytu wody w obszarze rzeki Regnitz należy rocznie pobierać z Dunaju 360 mln m³ wody³, dla utrzymania żeglugi na kanale Ren—Men.

¹ Szereg pozycji uwzględnionych w niniejszym artykule zawdzięczam drowi inż. Marianowi Miłkowskiemu, generalnemu projektantowi d.s. dróg wodnych i hydrotechniki z wrocławskiego „Navicentrum”, autorowi książki *Odrzańska droga wodna* (Gdańsk 1976, Wydawnictwo Morskie).

² Informacje te podaje G. Jaenicke, *Die neue Grossschiffahrtsstrasse Rhein-Main-Donau. Eine völkerrechtliche Untersuchung über den rechtlichen Status der künftigen Rhein-Main-Donau Grossschiffahrtsstrasse*. Frankfurt a.M. 1973, ss. 25-27. Podobne dane zawiera artykuł: M. Dütemeyer, *La liaison Rhin-Main-Danube operationnelle en 1985*. „Navigation, Ports et Industries” (Strasbourg) z 25 maja 1977 r., nr 10, s. 328.

³ Informacje zaczerpnięte z Doc. W./Trans./SC.3/148 z 4 sierpnia 1970, ss. 84, 88 (cyt. za Ju. Ja. Baskin, I. N. Tarasowa, *Kanał Riejn-Majn-Dunaj. Problemy międzynarodowo-prawowego reżimu*. „Sowietskoje Gosudarstwo i Prawo” 1977, nr 5, s. 120).

Od pewnego czasu, w związku z oddawaniem do eksploatacji kolejnych odcinków połączenia Ren—Men, wypracowuje się w RFN i Austrii założenia przyszłego statusu prawnego tej drogi wodnej. Pierwszym z tych studiów było opracowanie P. Krzizanowskiego, stanowiące udoskonaloną wersję jego rozprawy doktorskiej przyjętej na uniwersytecie w Grazu na podstawie recenzji profesorów J. Mokrego i H. Baltla⁴. Wkrótce potem temu zagadnieniu uwagę poświęcili czołowi przedstawiciele nauki prawa międzynarodowego, Günther Jaenicke i Karl Zemanek, w obszernych studiach wydanych pod auspicjami instytucji transportowych i gospodarczych ich krajów, jak Niemieckie Towarzystwo Kanałowe i Żeglugowe Ren—Men—Dunaj w Norymberdze, bawarskie ministerstwo nauki i transportu w Monachium oraz austriacka związkowa izba przemysłowa w Wiedniu⁵. Jednocześnie ukazuje się wiele innych artykułów w Austrii i RFN, ujmujących zagadnienie z punktu widzenia konieczności rewizji konwencji mannheimskiej, obowiązującej na Renie, oraz rozpatrujących perspektywy żeglugi na kanale Ren—Men—Dunaj do roku 2000. Nic też dziwnego, że każda publikacja ogłoszona w państwach socjalistycznych, jak na przykład bardzo cenny artykuł autorów radzieckich, Baskina i Tarasowej, spotykają się z natychmiastową reakcją⁶. Równoległe pod hasłem — od dawna rozwijanym w zachodnioniemieckiej nauce prawa międzynarodowego — zasadniczych różnic między statusem Renu i Dunaju oraz prawnej potrzeby przeciwstawienia się kabotażowi wykonywanemu na Renie przez statki państw socjalistycznych, dąży się do wypracowania jednolitego stanowiska państw nadreńskich. I tak np. w ramach komisji transportowej rządowej izby francusko-zachodnioniemieckiej przemysłu i handlu zagadnienie połączenia Renu z Dunajem przedstawia się w płaszczyźnie korzyści, jakie odniesie Le Havre jako europejski port Niemiec południowych, Saary i Europy środkowej⁷. Jednocześnie — uzasadniając zakaz kabotażu flot państw socjalistycznych, w tym PRL, w przyszłym uregulowaniu statusu Renu — wskazuje się, że rola polskiej żeglugi jest na Renie znaczna, równająca się pod względem tonażu 1/3 tonażu holenderskiego i przez to rze-

⁴ P. Krzizanowski, *Die Rechtslage des Rhein-Main-Donau-Verbindungsweges*. „Archiv des Völkerrechts” 1969/70, t. 14, ss. 343 - 374.

⁵ G. Jaenicke, *loc. cit.*; K. Zemanek, *Die Schiffahrtsfreiheit auf der Donau und das künftige Regime der Rhein-Main-Donau-Grossschiffahrtsgrasse. Eine völkerrechtliche Untersuchung*. „Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht”, Supplementum 4. Wien, New York 1976.

⁶ W tym przypadku krytycznie odpowiadał prof. dr jur. F. Ch. Shroeder z Regensburga w publikacji pt. *Der Rhein-Main-Donau Kanal und die Sowjets. Gleicher Status wie für den Panamakanal?* „Frankfurter Allgemeine Zeitung” nr 148-D z 30 czerwca 1977 r, s. 10.

⁷ M. Dütemeyer, *op. cit.*, s. 328.

komo rujnująca dla przedsiębiorstw żeglugowych RFN i innych państw nadreńskich⁸. Ukoronowaniem tych przygotowań stało się przekazanie sprawy przyszłego statusu Renu do Komisji Europejskiej w Brukseli, mimo że Francja — sprzeciwiająca się rewizji aktów mannheimskich (poprawionych w Strasburgu) — opowiadała się w tej mierze za właściwością Centralnej Komisji Renu⁹. W ten sposób w okresie KBWE, charakteryzującym się narastaniem zobowiązań politycznych w przedmiocie rozbudowy infrastruktury europejskiej i ujednoczenia prawa komunikacyjnego i transportowego, w niektórych państwach nadreńskich, zwłaszcza zaś w RFN, dąży się do zahamowania tradycyjnej wolności żeglugi, odświeżenia komunikacyjnego i transportowego państw zachodnich i socjalistycznych poprzez integralne wtopienie żeglugi na Renie i przyszłej magistrali wodnej Ren—Men—Dunaj w strukturę EWG.

Prezentacja i krytyka stanowiska P. Krzizanowskiego

P. Krzizanowski utrzymuje, że prawo międzynarodowe rzeczne jest prawem partykularnym, generalnie nie zobowiązującym do udzielenia swobodnej żeglugi na rzekach międzynarodowych, zaś prawo międzynarodowych kanałów śródlądowych w ogóle się nie ukształtowało. W świetle tej tezy wody śródlądowych kanałów podlegają prawu państwa nadbrzeżnego. W konkretnej jednak sytuacji normy dla kanału Ren—Men—Dunaj mogą być kształtowane wyłącznie w zgodzie z prawem EWG, zwłaszcza w dziedzinie taryf i ładowności. Jeśli normy EWG są sprzeczne z konwencją mannheimską, to wobec niepokrywania się składu członkowskiego EWG ze stronami konwencji mannheimskiej, wobec tych stron, które nie są członkami EWG, należy przestrzegać liberalnych zasad mannheimskich, chociaż miałyby to występować przejściowo — do czasu zmiany prawa reńskiego. W fazach osiągnięcia nowego prawa w roko-

⁸ Przegląd wydarzeń w tej dziedzinie — M. Miłkowski, *Kwestie prawno-międzynarodowe dróg wodnych i żeglugi śródlądowej na tle Aktu Końcowego KBWE*. (Materiały na IV naradę aktywu odrzańskiego, która odbyła się w Wrocławiu w styczniu 1977). Wrocław 1976, ss. 17 - 21.

⁹ Autorzy radzieccy Baskin i Tarasowa uważali, że skoro kanał Ren-Men-Dunaj połączy części oceanu światowego, mianowicie zamknięte Morze Czarne z Morzem Północnym, to istnieje dostateczne uzasadnienie, by w odniesieniu do kanału Ren-Men-Dunaj zastosować zasady przyjęte wobec kanałów morskich o międzynarodowym znaczeniu, jak zwłaszcza wobec Kanału Sueskiego i Panamskiego (Ju. Ja. Baskin, I. N. Tarasowa, *op. cit.*, s. 121). Polemizował z tym poglądem F. Ch. Schroeder (*op. cit.*, s. 12) wskazując, że np. kanał śródlądowy łączący Morze Białe z Morzem Bałtyckim (dawny Kanał Stalina) nie jest umiędzynarodowiony, a ponadto prawo kanałów morskich jest prawem partykularnym traktatowym i zwyczajowym, a nie powszechnym.

waniach winny uczestniczyć państwa, w stosunku do których obowiązujące prawo reńskie stworzyło określone uprawnienia (jak Szwajcaria). Kraje EWG miałyby współpracować z tamtymi państwami w Centralnej Komisji Reńskiej. W tym punkcie Krzizanowski twierdzi, że zgodnie z zasadą *lex posterior derogat legi priori* prawo EWG, jako prawo nowe, ma przewagę nad aktem mannheimskim. W związku z koniecznością dostosowania prawa kanałowego do reżimu Dunaju autor traktuje RFN jako członka konwencji belgradzkiej, biorąc za pewnik zapowiedzi rządowe, które — jak dotąd — nie zostały zrealizowane, gdyż RFN korzysta jedynie z uprawnień obserwatora w Komisji Dunajskiej. Tylko wówczas stawałyby się bezprzedmiotowe umowy dwustronne między RFN a socjalistycznymi państwami naddunajskimi, tj. z Jugosławią (z 1954 r.), z Węgrami (1954 r.), Rumunią (1955 r.), Bułgarią i Czechosłowacją (1956 r.) oraz z ZSRR (1957 r.). W konkluzji Krzizanowski stwierdza, że nawet gdyby żegluga na kanale Ren—Men—Dunaj była uregulowana stosownie do mannheimskich aktów reńskich, to państwa EWG dysponują uprawnieniem do ujednoczenia reżimu z państwami RWPG, przy czym można wnosić, iż mogłoby to nastąpić w umowie wielostronnej. Autor wskazuje bowiem, że powiązanie naddunajskich krajów demokracji ludowej z RWPG

„nie stanowi żadnej przeszkody natury prawnej dla stworzenia wspólnego uregulowania prawnomiędzynarodowego dla połączenia Ren-Dunaj, w którym udział brałyby państwa naddunajskie i państwa nadreńskie powiązane przez Republikę Federalną Niemiec, jako członka zarówno konwencji belgradzkiej, mannheimskich żeglugowych aktów reńskich, jak i Wspólnot Europejskich”.

Zasadnicza konkluzja jest trafna, chociaż niejednokrotnie została oparta na błędnych przesłankach lub — jak wskazywaliśmy — na przypuszczeniach co do przystąpienia RFN do konwencji belgradzkiej, które się nie potwierdziły. Słusznie autor utrzymuje, że ujednoczenie systemu reńskiego i dunajskiego miałyby nastąpić w ramach wielostronnej umowy międzynarodowej. Nie można się jednak zgodzić z tym, by reżim wielkiej magistrali wodnej Ren—Men—Dunaj miał być osiąganym etapami, zrazu poprzez zmianę prawa reńskiego, by dostosować je do warunków gospodarczych EWG, potem zaś z pozycji prawa EWG w stosunku do państw naddunajskich. Na podstawie obowiązującego prawa, uprawnienia żeglugowe uzyskała Szwajcaria jako państwo nadbrzeżne, nie będące jednak stroną konwencji mannheimskiej, oraz wszystkie inne państwa jako beneficjariusze wolności żeglugi. Wymaga to, by ewentualne modyfikacje prawa reńskiego dokonywane były w ramach konferencji międzynarodowej, w której wszyscy zainteresowani mogliby uczestniczyć, lub by zmian dokonywano w ramach struktur reprezentujących społeczność

² Przegląd Zachodni 3/77

międzynarodową, lub — ze względu na kontynentalność prawa rzeczno-
go — w ramach struktur ogólnoeuropejskich.

Autor utrzymuje, że prawo kanałów śródlądowych w ogóle się nie
ukształtowało, co odróżnia kanały śródlądowe od kanałów morskich¹⁰.
Skoro jednak dopuszcza się za Kelsenem, że mogą istnieć zasady między-
narodowe, które wyrażają dotychczasowy, zwykły sposób postępowania
między państwami, posiadając charakter powinności, która nie osiągnęła
jeszcze wartości normy prawnej, lecz podlega przypisaniu określonej sy-
tuacji, to wydaje się, że właśnie w dziedzinie prawa kanałów śródlądo-
wych można skonstruować taką zasadę, która winna być przypisana sy-
tuacji kanału Ren—Men—Dunaj.

Kanały śródlądowe, podobnie jak kanały morskie, są drogami we-
wnętrznymi państw nadbrzeżnych. Niemniej jednak państwa trzecie uzy-
skują na nich prawa, najczęściej łączące się z wykonywaniem żeglugi.
Z punktu widzenia tych podstaw prawnych występuje istotna różnica
między nimi.

Kanały morskie posiadają samodzielny status prawnomiędzynarodowy
wynikający z umów i zwyczajów międzynarodowych, podczas gdy kanały
śródlądowe najczęściej łączą dwa odcinki rzeczne i posiadają status mi-
ędzynarodowy przyjęty dla rzeki głównej. Gdy rzeki, które kanał łączy,
są rzekami międzynarodowymi, wówczas także kanały łączące odcinki
takich rzek są kanałami umiędzynarodowionymi. Na podstawie konwen-
cji belgradzkiej z 1948 r. umiędzynarodowiono kanał Suliny. Podobnie
postąpiono w przypadku kanału łączącego Mekong z portem Sajgon.

Gdy Krzizanowski daje przewagę zobowiązaniom wynikającym z trak-
tatu tworzącego EWG nad prawem mannheimskim, rozwiązuje zagadnie-
nie konfliktu norm. Jednakże należy pamiętać, że prócz konfliktu norm
w czasie i przestrzeni prawa międzynarodowemu znany jest również hie-
rarchiczny konflikt norm. Norma wyższego rzędu ma przewagę nad nor-
mą niższego rzędu, a niektóre normy wyższego rzędu, jak np. *ius cogens*,
uchylają normy niższego rzędu, z tą pierwszą sprzeczne. Podobnie normy
tworzące prawa na rzecz państw trzecich mają prymat nad normami two-
rzącymi tylko prawa między stronami, a szczególnie wówczas, gdy te
pierwsze zostały stworzone w imieniu społeczności międzynarodowej i
przyznawały prawa wszystkim członkom tej społeczności. W ten sposób
sprzeczności między normami EWG a normami mannheimskimi winny
być rozstrzygane nie w oparciu o regułę przewyższania konfliktu *lex*
posterior derogat legi priori, lecz w oparciu o wyżej nakreśloną zasadę
rozstrzygnięcia konfliktu hierarchicznego.

¹⁰ G. Jaenicke, *op. cit.*, s. 29.

Prezentacja i krytyka stanowiska G. Jaenickego

Pierwszy z odcinków drogi wodnej Ren—Men—Dunaj, tj. między Munguncją a Bambergiem, reguluje konwencja mannheimska z 17 października 1868 r. wraz ze zmianami wynikającymi z konwencji sztrasburskiej z 20 listopada 1963 r. Nosi ona charakter regulacji pośredniej, gdyż art. 1 konwencji mannheimskiej, przewidujący wolność żeglugi, dotyczy wyłącznie Renu z ujściami, przy czym tylko Leck i Waal traktowano jako części Renu. Dopiero z art. 3 i 4 konwencji wynikają zobowiązania dla RFN. W szczególności nie można pobierać na dopływach Renu, w tym na Menie, opłat z tytułu żeglugi, a statkom i ładunkom na tych dopływach należy udzielić traktowania narodowego.

Günther Jaenicke wyciąga stąd wniosek, że RFN nie jest zobowiązana udzielać statkom pływającym pod flagami trzecimi, tj. statkom nie zarejestrowanym w RFN, zgody na pływanie na Menie, gdyby zaś na to wyraziła zgodę, wówczas obowiązana jest zastosować art. 3 i 4 konwencji mannheimskiej¹¹. Co się tyczy art. 3, to interpretację jego postanowień zawiera punkt protokołu końcowego, w myśl którego dopuszczalne jest pobieranie opłat w związku z żeglugą z tytułu otwierania i zamykania mostów, czy też z tytułu przepływania przez sztuczne drogi.

Na tym tle powstaje pytanie, czy skanalizowany odcinek Menu uważać za sztuczną drogę i w konsekwencji uznawać, że RFN ma prawo pobierać opłaty z tytułu żeglugi, czy też na 385-kilometrowy odcinek Menu rozciągają się przepisy art. 3 i RFN nie ma prawa pobierać żadnych opłat. Jaenicke, który problem ten dostrzegł, wypowiada się, że opłaty z tytułu przepływu mogą być pobierane na Menie, chociaż do zasad skonstruowania taryf nie można znaleźć wskazówki w prawie reńskim. Operując analogią, odwołuje się do art. 22 - 27 trójstronnej konwencji dotyczącej kanalizacji Mozeli z 27 października 1956 r. między Thionville a Koblencją, w której przyjęto samą zasadę pobierania opłat od żeglugi, a za podstawę taryfy uznano tonokilometr. Ma to stanowić uzasadnienie prawnomiedzynarodowe dla taryfy ustalonej w dniu 22 grudnia 1967 r. przez RFN dla dróg wodnych Neckaru, Menu, Regnitz i kanału Men—Dunaj. Rozumowania tego nie można kwestionować, ponieważ np. w art. 35 konwencji belgradzkiej co do Dunaju przyjęto również zasadę, że dla pokrywania wydatków niezbędnych dla utrzymania żeglugi państwa dunajskie, na podstawie porozumienia z Komisją Dunajską, mogą ustanowić opłaty od żeglugi, przy czym taryfa będzie ustalana „w zależności od kosztów utrzymania drogi rzecznej i wydatków na roboty techniczne”. W każdym jednak razie opłaty te nie mogą nosić charakteru dyskryminacyjnego wo-

¹¹ *Ibidem*, s. 42.

bec państw trzecich, gdyż odpowiednio do art. 4 konwencji mannheimskiej należy stosować traktowanie narodowe.

Uregulowanie kabotażu na odcinku między Moguncją a Bambergiem należy do kompetencji RFN. Może ona wyrazić zgodę na wykonywanie przewozów statkom bander trzecich lub jakiejś bandery trzeciej, przy czym oznaczać to będzie udzielenie przywilejów stosownym państwom. W odróżnieniu bowiem od Renu, jest zasadą przyjętą na wielu innych rzekach międzynarodowych, że uprawnienie do wykonywania kabotażu zależy od zgody państwa nadbrzeżnego. Dla przykładu art. 1 konwencji belgradzkiej stwierdza, że wolność żeglugi na zasadzie równości nie będzie stosowana „do obrotu pomiędzy portami tego samego państwa”. Odnotować jeszcze tylko należy, że uprawnienie do wykonywania kabotażu na odcinku pomiędzy Moguncją a Bambergiem przysługuje — na podstawie zgody RFN — wszystkim członkom EWG. Stwierdzić zatem można, że państwa EWG uzyskały przywileje, które określają zakres dyskryminacji innych państw trzecich, zwłaszcza państw śródlądowych.

Na odcinku od Bambergu do Kelheim, który stanowi tzw. kanał Men—Dunaj, jak zapewnia G. Jaenicke, prawo reńskie miałyby nie obowiązywać w zakresie art. 3 i 4, gdyż jest to kanał lateralny, a prawo barcelońskie z 1921 r., przewidujące internacjonalizację kanałów lateralnych, nie odzwierciedla norm powszechnie obowiązujących, skoro konwencję ratyfikowało niewiele państw. Służy to konkluzji, że na RFN nie spoczywają aktualnie żadne zobowiązania w zakresie żeglugi na tym odcinku drogi wodnej Ren—Men—Dunaj¹². Wynika stąd, że dopuszczenie do żeglugi statków państw trzecich wymaga zgody RFN, że opłaty z tytułu żeglugi mogłyby być ustanawiane w sposób zróżnicowany w zależności od tego, czy statek ma banderę RFN, czy państwa-członka EWG, czy wreszcie zarejestrowano go w pozostałych państwach. Wobec krajów EWG mógłby być bowiem stosowany system traktowania narodowego, a wobec pozostałych państw trzecich reżim dyskryminacyjny.

Co się tyczy odcinka dunajskiego od Kelheim do Passau, to w doktrynie RFN dochodzi się do analogicznych wniosków, jak te, które dotyczyły poprzedniego odcinka drogi wodnej Ren—Men—Dunaj. Różnicą sprowadza się tylko do tego, że tam podstawowa kwestia koncentrowała się wokół tego, czy rozciąga się na kanał prawo reńskie, a wobec tego odcinka magistrali powstaje pytanie, czy stosuje się prawo dunajskie. Nawet pominiawszy zagadnienie, czy RFN jest wiązana umiędzynarodowieniem narodowego odcinka Dunaju od Ulm na podstawie prawa belgradzkiego, gdyż nie przystąpiła do tej konwencji, uznać należy, że z mocy norm umiędzynarodawiających tylko główny nurt, a nie dopływy, nie

¹² „Bundesgesetzblatt” 1959, Bd. II, s. 738.

spoczywają na niej żadne zobowiązania co do odcinka od Kelheim do Dunaju. Konsekwencje tego stanu rzeczy są więc takie, że RFN decyduje, jakie statki dopuści do żeglugi na tym odcinku i jakie opłaty będą pobierane. Co więcej — wskazuje Jaenicke — istnieje możliwość dyskryminacji statków państw trzecich, nie będących członkami EWG, w zakresie opłat żeglugowych. Na samym odcinku Dunaju od Ulm do Passau RFN jest wiązana jedynie zobowiązaniami w zakresie żeglugi co do Jugosławii na podstawie układu z 26 maja 1954 r., w którym ograniczono się do uznania wolności w stosunkach między umawiającymi się stronami¹³.

Przegląd stanowiska Jaenickego co do sytuacji prawnej poszczególnych odcinków magistrali wodnej Ren—Men—Dunaj wskazuje, że status trzech, a w zasadzie czterech odcinków biegnących przez terytorium RFN jest zróżnicowany, a prawo dla dwóch odcinków charakteryzuje się brakiem zobowiązań prawnomiędzynarodowych wynikających z prawa rzeczowego, podczas gdy mało zagęszczony zakres zobowiązań dla RFN ukształtował się dla odcinka Dunaju i między Moguncją a Bambergiem.

W związku z budową magistrali Ren—Men—Dunaj rozważa się także kwestię, czy art. 331 traktatu wersalskiego zachował swą moc obowiązującą. Przewidywał on umiędzynarodowienie „drogi wodnej Ren—Dunaj w przypadku gdy droga ta zostanie zbudowana zgodnie z warunkami przewidzianymi w art. 353”.

Günther Jaenicke uważa, że norma traktatu wersalskiego nie obowiązuje, gdyż po wojnie 1939 - 1945 nie przywrócono jej mocy, a obecnie nie może być ona przywrócona z powodu zasadniczych zmian okoliczności¹⁴. Sądzić należy, że wprawdzie zorganizowana społeczność międzynarodowa nie zajęła stanowiska w przedmiocie obowiązywania art. 331 po zakończeniu II wojny światowej, lecz nie wynika stąd, aby artykuł ten stracił swą moc obowiązującą. To i podobne zobowiązania trwają wówczas, gdy społeczność międzynarodowa nabyła prawa na podstawie danego traktatu i nie zamierza z nich rezygnować. Jak wskazywaliśmy, na tej podstawie obowiązuje wolność żeglugi na Kanale Kilońskim¹⁵. Po drugie, zorganizowana społeczność międzynarodowa nie miała możliwości skorzystania ze swych praw, gdy droga wodna Ren—Men—Dunaj nie została zbudowana, a uprawnienia takie mogłyby być realizowane przede wszystkim

¹³ G. Jaenicke, *op. cit.*, s. 118. Inaczej S. Wajda; *Kanał Ren-Men-Dunaj a obowiązywanie postanowień traktatu wersalskiego*. „Przegląd Stosunków Międzynarodowych” 1975, nr 6, ss. 109 - 132.

¹⁴ J. Gilas, *Prawa nabyte w prawie międzynarodowym*. „Zeszyty Naukowe UMK”, Prawo nr XI, ss. 3 - 29.

¹⁵ W. M. Szurszałow, *Mieżdunarodnyje prawootnoszenija*. Moskwa 1971, ss. 98 - 99.

wówczas. Zdarza się bowiem, iż prawo subiektywne powstaje dopiero w przyszłości na podstawie zawartego traktatu. Taką sytuację przewidują konwencje genewskie o ochronie ofiar wojny z 1949 r.

Naturalną korekturę dla praw nabytych tworzy prawo zwyczajowe, które mogłoby doprowadzić do zniesienia praw nabytych, co — być może — wchodzi w grę na Łabie, lecz nie może dotyczyć drogi wodnej Ren—Men—Dunaj dopóki, dopóty droga ta nie zostanie zbudowana. Z faktu, że obecnie RFN wyraża zgodę na przepływ na poszczególnych odcinkach przyszłej drogi wodnej statkom państw trzecich nie wynika, by już ukształtowały się normy zwyczajowe, ponieważ nie zaistniały jeszcze warunki, w których praktyka ta dotyczyłaby zbudowanej magistrali wodnej Ren—Men—Dunaj. Fakt, że RFN wyraża taką zgodę w dwustronnych umowach co do odcinka narodowego Dunaju nie ma żadnego znaczenia, ponieważ umowy dwustronne — mimo jednolitości uregulowania — nie są dowodem ukształtowania się zwyczaju międzynarodowego¹⁶.

Naturalną korekturą praw nabytych jest instytucja zmienionych okoliczności. Jak jednak wywodziliśmy, pod znamiona okoliczności co do rzek podpadają warunki geograficzno-polityczne, a te się nie zmieniły. Zarówno Ren, jak i Dunaj są rzekami międzynarodowymi, a droga wodna je łącząca ma się znajdować na terytorium jednego państwa. Inaczej jest natomiast w przypadku Niemna, który przestał być rzeką umiędzynarodowioną, gdyż leży obecnie wyłącznie na terytorium ZSRR. Droga wodna Ren—Men—Dunaj natomiast w okresie kształtowania art. 331 traktatu była drogą niemiecką, a obecnie pozostaje wyłącznie RFN-owską.

Powyższe obserwacje prowadzą do wniosku, że wobec braku umowy międzynarodowej, która by zastępowała normę traktatu wersalskiego zawartą w art. 331, a której stronami byłyby co najmniej państwa w traktacie tym uczestniczące lub państwa odtwarzające zorganizowaną społeczność międzynarodową, nadal obowiązuje nakaz umiędzynarodowienia drogi wodnej Ren—Men—Dunaj. Wynika stąd także, że z chwilą oddania tej magistrali wodnej do eksploatacji, państwa zainteresowane w korzystaniu z niej winny zgłosić swe roszczenie.

Innym tytułem do zgłoszenia roszczenia jest tytuł państw śródlądowych do dostępu do morza. Istnieje bowiem norma prawa zwyczajowego, iż przysługuje im, bez umowy międzynarodowej, prawo żeglugi na rzekach dających połączenie z morzem. Z prawa genewskiego (1958 r.) wynika natomiast obowiązek prowadzenia rokowań nad traktatami regulującymi dostęp do morza państw śródlądowych, który określić można jako powszechnie przyjęty. Nawet jeśli państwo nadbrzeżne nie jest stroną konwencji nowojorskiej z 1965 r., nakazującej udzielenia tranzytu pań-

¹⁶ M. I w a n e j k o, *Efekty jednolitych klauzul traktatowych*. „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1971, nr 3.

stwom śródlądowym na warunkach preferencyjnych, w tym traktowania narodowego, to będzie ono wiązane prawem genewskim i dalej idącą, lecz węższą co do zakresu, normą zwyczajową dotyczącą tranzytu rzeczno-żegluga.

Te tytuły państw śródlądowych wobec układu interesów żeglugowych państw nie położonych przy magistrali sprawiłyby, iż w praktyce wolność żeglugi przysługiwałaby wszystkim państwom¹⁷.

Prezentacja i krytyka stanowiska K. Zemanka

Najistotniejszy fragment wypowiedzi Zemanka rozpoczyna odwołanie się do studium Instytutu Badawczego Gospodarki w Monachium, które wyliczyło, iż w 1986 r. kanałem między Bambergiem a Regensburgiem przewiezie się 20 milionów ton ładunku, z tego m. in. w obrocie zagranicznym RFN 4 miliony ton ładunku, 2 mln ton ładunku tranzytowego między państwami zachodnimi a państwami dunajskimi. Na Austrię miałby przypaść 1 milion ton ładunków¹⁸. Wskaźniki ekonomiczne przemawiają za tym, aby statki płynące przez kanał uzyskały wolny wstęp na rzeki międzynarodowe, które kanał łączy, a reżim Renu i Dunaju został ujednoczony. Na Renie i kanale miałyby obowiązywać prawo komunikacyjne i transportowe EWG, co rodzi tylko problem pozycji Szwajcarii w ramach zagadnienia uprawnień państw trzecich. Co do innych państw trzecich, kwestia ich praw winna być rozwiązana w ramach stosunku EWG do państw socjalistycznych. RFN nie jest obowiązana — w świetle prawa międzynarodowego — dopuścić statki państw trzecich do żeglugi na Menie (z wyjątkiem państw EWG), w równie małym stopniu jest ona też zobowiązana do otwarcia dla żeglugi państw trzecich właściwego kanału. Status zachodnioniemieckiego odcinka Dunaju nie jest w świetle prawa międzynarodowego dostatecznie jasny, a mógłby być ustalony bądź, poprzez przystąpienie RFN do konwencji belgradzkiej, bądź gdyby uznała powyższe za niemożliwe, poprzez wydanie osobnego aktu, w którym określiłaby zasady korzystania z tego odcinka. Zjednoczone Królestwo i Francja natomiast musiałyby określić swój stosunek do konwencji belgradzkiej w rokowaniach z państwami, które są jej stronami.

Te oceny stały się punktem wyjścia dla opracowania trzech modeli

¹⁷ Problematykę tę omawia J. Gilas, *Zagadnienie tranzytu w związku z dostępem państw śródlądowych do morza*. „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1965, nr 3; tenże, *Tranzyt w prawie międzynarodowym*. Toruń 1967; tenże, *Tranzyt przez porty morskie w świetle prawa międzynarodowego*. Gdańsk 1969.

¹⁸ K. Zemanek, *op. cit.*, s. 59.

uregulowania przyszłego statutu kanału: 1) modelu maksymalnego uregulowania poprzez stworzenie jednolitego reżimu prawnego dla całej drogi wodnej Ren-Men-Dunaj, 2) modelu minimalnego uregulowania sytuacji kanału poprzez dopuszczenie do ruchu międzynarodowego na kanale przez RFN bez formalnej harmonizacji, 3) modelu optymalnego uregulowania poprzez stworzenie specjalnego reżimu dla ruchu tranzytowego. Pierwszy z tych modeli zakładałby opracowanie nowego statusu całej drogi wodnej, co jest trudne ze względu na konieczność sformułowania zobowiązań wiążących państwa wolnorynkowe i państwa gospodarki planowej. Drugi model zakładałby bądź zawarcie przez RFN wielostronnej umowy co do korzystania z kanału z państwami trzecimi, bądź zawarcie szeregu umów dwustronnych, bądź też złożenie przez RFN oświadczenia o możliwości korzystania z kanału dla przewozów międzynarodowych. Eksperci federalnego ministerstwa komunikacji RFN w 1972 r. opowiedzieli się za zawarciem szeregu umów dwustronnych między RFN a państwami zainteresowanymi na zasadach wzajemności w przedmiocie komunikacji wzajemnej i ruchu tranzytowego¹⁹. Jednakże wolność komunikacji już przysługuje członkom EWG, a więc umowy takie miałyby być zawarte przede wszystkim z państwami socjalistycznymi. Realizacja trzeciego z kolei modelu miałyby nastąpić w umowie międzynarodowej podpisanej przez państwa będące stronami umów mannheimskiej i belgradzkiej. W rozwiązaniach merytorycznych można by dążyć do wzajemnego przyznania przez strony umowy prawa do żeglugi na Dunaju i Renie, co postawiłoby jednak pod znakiem zapytania prawa państw nadbrzeżnych. Mogłoby nastąpić również uznanie preferencyjnych praw członków EWG przy wykluczeniu między państwami reńskimi a dunajskimi ruchu lokalnego na innej rzece; takie rozwiązanie pozostawiłoby wszakże problem sytuacji Szwajcarii i Austrii poza regulacją. Można byłoby zawrzeć porozumienie co do kontyngentów w ruchu lokalnym, przeciwnie czemu wymierzone są jednak umowy już funkcjonujące w systemie *OECD*, którego stroną jest także Austria, a więc zobowiązania takie mogłyby być zastosowane tylko w stosunku do państw socjalistycznych. Co się tyczy ruchu tranzytowego, to można by zastosować jeden z dwóch wariantów: albo zawrzeć odpowiednią umowę między państwami-członkami *OECD* a państwami-nie-członkami *OECD*, albo problem uregulować w wielostronnej umowie państw zainteresowanych. W zakończeniu, precyzując stanowisko austriackie odnośnie do wymienionych wariantów, Zemanek opowiada się za tymi rozwiązaniami w zakresie ruchu lokalnego, które umożliwiłyby uznanie Austrii za stronę umowy mannheimskiej bez członkostwa w Centralnej Komisji Renu lub stawania się syg-

¹⁹ *Ibidem*, ss. 63 - 64.

natariuszem aktu mannheimskiego. Pewnym problemem dla Austrii byłaby sprawa kontyngentowania, natomiast każdy z wariantów zabezpieczałby interesy tego państwa w zakresie ruchu tranzytowego.

Rozumowanie Zemanka charakteryzuje poszukiwanie takiej płaszczyzny dla nowego prawnomiędzynarodowego uregulowania sytuacji wielkiej magistrali wodnej Ren-Men-Dunaj, w którym to państwo uczestniczyłoby. Taką płaszczyznę tworzy bądź *OECD*, bądź też konferencja państw nadbrzeżnych całej magistrali. W rozumowaniu tym nie bierze się jednak dostatecznie pod uwagę interesów wszystkich innych państw zainteresowanych, zaś uwzględnia się interesy niektórych członków EWG, jak Zjednoczone Królestwo. Jednakże już te przykłady wskazują, że najwłaściwszą płaszczyznę dla uregulowania sytuacji prawnej wielkiej magistrali wodnej stanowiłaby konferencja ogólnoeuropejska inicjowana bądź przez Europejską Komisję Gospodarczą, bądź przez Konferencję Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Właśnie bowiem na takim forum można by najpełniej rozwiązać problemy wynikające z różnorodności systemów organizacji gospodarki w państwach europejskich, które rzutują na sytuację żeglugi na tej magistrali. Jeśli interesy Austrii miałyby być zabezpieczone na Renie poprzez uznanie tego państwa za stronę umowy mannheimskiej (bez stawania się jej sygnatariuszem), to przecież wiele innych krajów czy to z tytułu położenia geograficznego, czy kierunków handlu zagranicznego mogłoby wysuwać podobne roszczenia.

Kanał Ren-Men-Dunaj nie jest jedynym kanałem śródlądowym, który znajduje się w budowie lub projektowaniu. Zaawansowane są prace nad połączeniem Odry i Łaby z Dunajem, Rodanu z Renem. Dwa pierwsze połączenia także wymagają zasilania kanałów wodami Dunaju. Istnieje zatem argument przemawiający za tym, aby jedno ogólnoeuropejskie forum zaprojektowało system prawny dla europejskiej sieci rzecznej.