

*Paweł Kosz*

Wydział Prawa i Administracji  
Uniwersytet Rzeszowski

## USŁUGI PORTÓW LOTNICZYCH A PRAWO KONKURENCJI I REGULACJE LOTNISKOWE

### I. Wstęp

W najszerszym rozumieniu lotnictwo cywilne to transport lotniczy, odbywający się w przestrzeni powietrznej, do której dostęp umożliwiają porty lotnicze<sup>1</sup>. Występują dwa rodzaje (publicznoprawnych) uwarunkowań dotyczących świadczenia usług portów lotniczych – uwarunkowania wynikające z prawa konkurencji (antymonopolowoprawne) i uwarunkowania wynikające z regulacji sektorowej (regulacyjne). Uwarunkowania te różnią się głównie charakterem i momentem interwencji publicznej<sup>2</sup>.

Uwarunkowania antymonopolowoprawne wynikają z powszechnie obowiązujących przepisów prawa ochrony konkurencji i z indywidualnych decyzji organów ochrony konkurencji, wydawanych w przypadku naruszenia tych przepisów przez przedsiębiorstwa i poddawanych wtedy kontroli sądowej. Interwencja publiczna ma tu z reguły charakter działania podejmowanego po fakcie. Prewencyjna kontrola koncentracji stanowi wyjątek od tej reguły, jednak w tym przypadku analiza i ocena kontrolowanych zamiarów koncentracji opiera się głównie na bazie danych historycznych.

Uwarunkowania regulacyjne wynikają z przepisów sektorowych (głównie z aktów prawa lotniczego) i z poddanych kontroli sądowej, indywidualnych decyzji organów administracji publicznej ogólnej i regulacyjnej. Regulacyjna interwencja publiczna ma z reguły charakter *ex ante*, czyli polega na podejmowaniu przedsięwzięć wyznaczających warunki przyszłej działalności przedsiębiorstw w drodze wydawanych zezwoleń, licencji, certyfikatów itp. Jej istotą jest najczęściej ograniczenie swobody działalności przedsiębiorstw, wynikającej z podstawowych wolności lotniczych, gwarantowanych pierwotnie przez prawo międzynarodowe (głównie konwencję chicagowską), w celu realizacji innych wartości (dóbr chronionych), np.: zapewniania niezakłóconej kon-

<sup>1</sup> M. Żylicz, *Prawo lotnicze międzynarodowe, europejskie i krajowe*, Warszawa 2011, s. 51.

<sup>2</sup> T. Skoczny, *Wspólnotowe prawo regulacji in statu nascendi* [w:] *Prawo gospodarcze Wspólnoty Europejskiej na progu XXI wieku*, praca zbiorowa pod red. C. Mika, Toruń 2002

kurencji (regulacja prokonkurencyjna), pełnego zagwarantowania usług użyteczności publicznej czy ochrony interesów konsumentów (regulacja prokonsumencka).

Tak rozumiane uwarunkowania antymonopolowoprawne i regulacyjne świadczenia usług portów lotniczych znajdują podstawę w przepisach prawa międzynarodowego (np. konwencji lotniczych), prawa Unii Europejskiej i prawa polskiego. Przystępując do Unii Europejskiej (UE) z dniem 1 maja 2004 r., Polska zobowiązała się do pełnego i bezwarunkowego przestrzegania przepisów prawa UE, stosujących się i skutkujących bezpośrednio (traktatów, rozporządzeń i decyzji), oraz do implementowania do prawa krajowego przepisów dyrektyw. Powszechnie obowiązujące reguły ochrony konkurencji UE mają charakter stabilny, uwarunkowania świadczenia usług portów lotniczych, wynikające z prawa konkurencji, zidentyfikowano, zaprezentowano i poddano analizie, głównie w świetle najnowszego orzecznictwa. Uwarunkowania regulacyjne świadczenia usług portów lotniczych ewoluowały w latach 1992/1993-2009, dlatego też badaniami objęto akty normatywne obowiązujące od początku lat dziewięćdziesiątych XX w.

Traktat z Lizbony zmienił Traktat o Unii Europejskiej (TUE), jednak zachował jego nazwę, a Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (TWE), nadał mu nową nazwę – Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Zakres i znaczenie rewizji traktatowych podstaw Unii Europejskiej są wprawdzie daleko idące, ale nie mają charakteru rewolucyjnego<sup>3</sup>. Chociaż przepis ogólny, zaliczający do zadań Wspólnoty Europejskiej (WE) działalność obejmującą stworzenie „systemu zapewniającego niezakłóconą konkurencję na rynku wewnętrznym” (art. 3 ust. 1 lit. g TWE), nie znalazł się w TFUE, to jednak trudno uznać, że w ten sposób państwa członkowskie UE zgodziły się (na wniosek Francji) na zmniejszenie znaczenia tego wymiaru aksjologicznego europejskiej integracji gospodarczej. Do obu traktatów został dołączony „Protokół w sprawie rynku wewnętrznego i konkurencji”, zgodnie z którym państwa członkowskie UE uznały, że „rynek wewnętrzny zdefiniowany w art. 3 TUE obejmuje system zapewniający niezakłóconą konkurencję” i uzgodniły, że „w tym celu Unia podejmuje w razie konieczności środki na mocy postanowień Traktatów, w tym art. 352 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej”. Trzeba mieć nadzieję, że także w „nowej” UE skuteczna konkurencja będzie stanowić ważny filar rynku wewnętrznego. Wspólne reguły konkurencji zawarte w art. 81–89 TWE pozostały w zasadzie niezmienione, choć uzyskały numerację (art. 101–109 TFUE).

Jest to istotne w kontekście kolejnego wzmocnienia rangi i roli usług w ogólnym interesie gospodarczym, zaliczanych dotychczas do tzw. wspólnych wartości Wspólnoty Europejskiej (WE). Art. 14 TFUE uzupełnił dotychczasowy art. 16 TWE o zastrzeżenie, że Unia i państwa członkowskie „zapewniają, aby te usługi funkcjonowały na podstawie zasad i na warunkach, w szczególności gospodarczych i finansowych, które pozwolą im wypełniać ich zadania”. Ponadto w art. 14 TFUE powstał

<sup>3</sup> A. Jurkowska, T. Skoczny, *Wstęp [do:] Polityki Unii Europejskiej: Polityki sektorów infrastrukturalnych. Aspekty prawne*, pod red. A. Jurkowskiej i T. Skocznego. *System Prawa Unii Europejskiej. Podręcznik*, t. XXVIII, wyd. 1, Warszawa, s. XXIII i nn.

przepis, zgodnie z którym Parlament Europejski i Rada, w drodze rozporządzeń, zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą, ustanawiają te zasady i warunki bez uszczerbku dla kompetencji państw członkowskich do świadczenia, zlecenia i finansowania takich usług (art. 14 TFUE *in fine*).

Co więcej, państwa członkowskie UE, pragnąc podkreślić wagę usług świadczonych w interesie ogólnym, dołączyły do TUE i TFUE „Protokół w sprawie usług świadczonych w interesie ogólnym”, w którym wyjaśniły, że „wspólne wartości Unii w odniesieniu do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym w rozumieniu art. 14 TFUE obejmują w szczególności:

- (a) zasadniczą rolę i szeroki zakres uprawnień dyskrejonalnych organów krajowych, regionalnych i lokalnych w zakresie świadczenia, zlecenia i organizowania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym w sposób możliwie najbardziej odpowiadający potrzebom odbiorców,
- (b) różnorodność usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym oraz różnice w potrzebach i preferencjach odbiorców, mogące wynikać z odmiennej sytuacji geograficznej, społecznej lub kulturowej,
- (c) wysoki poziom jakości, bezpieczeństwa i przystępności cenowej, równe traktowanie oraz propagowanie powszechnego dostępu i praw odbiorców”.

Protokół podkreśla również, że postanowienia traktatów nie naruszają kompetencji państw członkowskich UE w zakresie świadczenia, zlecenia i organizowania usług niemających charakteru gospodarczego, wykonywanych w interesie ogólnym.

Praktycznie niezmienione pozostały również przepisy prawa traktatowego odnoszące się do transportu (w tym transportu lotniczego). W obszarze Wspólnej Polityki Transportowej (WPT) w art. 70 TWE zostało skreślone zastrzeżenie, że cele traktatu realizowane są przez państwa członkowskie (art. 90 TFUE); jest to, jak można sądzić, bezpośrednią konsekwencją jednoznacznego zaliczenia „transportu” do kategorii „kompetencji dzielonych” między UE a jej państwa członkowskie (art. 4 ust. 2 lit. g TFUE). Do art. 91 TFUE (dawny art. 71 TWE) został dodany akapit, w myśl którego Parlament Europejski i Rada, przyjmując środki do wykonania tych kompetencji, mają uwzględniać „przypadki, w których zastosowanie tych środków może poważnie wpływać na jakość życia i poziom zatrudnienia w pewnych regionach oraz na funkcjonowanie infrastruktury transportowej” (art. 90 ust. 2 TFUE).

## II. Zakazane praktyki ograniczające konkurencję

Mieszczące się w prawie konkurencji uwarunkowania świadczenia usług portów lotniczych w UE i Polsce wynikają z przepisów prawnych i orzecznictwa w zakresie trzech wielkich obszarów stosowania reguł konkurencji (głównie) Unii Europejskiej:

- (1) zakazu praktyk ograniczających konkurencję (porozumień ograniczających konkurencję i nadużywania pozycji dominującej),
- (2) prewencyjnej kontroli koncentracji oraz

(3) zakazu udzielania antykonkurencyjnej i antyintegracyjnej pomocy publicznej. We wszystkich tych obszarach potencjalnie może dochodzić do naruszania reguł konkurencji, zarówno przez podmioty zarządzające portami lotniczymi, jak i przez użytkowników portów lotniczych.

Zwiększająca się liczba decyzji antymonopolowych dotyczących portów lotniczych, wydawanych zarówno na poziomie wspólnotowym, jak i w państwach członkowskich UE (także w Polsce), dowodzi, że nadal należy spodziewać się wzrostu zainteresowania organów ochrony konkurencji działalnością podmiotów zarządzających portami lotniczymi.

### III. Działania portów lotniczych w świetle wybranych regulacji lotniskowych UE i Polski

#### III.1. Regulacja lotniskowa

Publicznoprawna regulacja sektora transportu lotniczego jest bardzo rozległa. W Unii Europejskiej ma ona cele prointegracyjne, prokonkurencyjne i inne (np. na rzecz bezpieczeństwa ruchu lotniczego czy bezpieczeństwa pasażerów). Jej głównym obszarem był początkowo sektor usług przewozów lotniczych (regulacja lotnicza)<sup>4</sup>. Z czasem coraz większego znaczenia zaczęła nabierać także regulacja lotniskowa, w tym regulacja prokonkurencyjna (tworzenie warunków do rozwoju konkurencji na rynkach), od której w dużym stopniu zależy rozwój lotniczego rynku wewnętrznego Unii.

Skuteczna konkurencja jest jednak uzależniona od dostępu (i jego warunków) do infrastruktury dwojakiego rodzaju: (a) infrastruktury i usług portów lotniczych oraz (b) przestrzeni powietrznej i usług zarządzania nią. W pierwszym obszarze (infrastruktura i usługi portów lotniczych) na poziomie Unii Europejskiej stosunkowo wcześniej powstały regulacje dotyczące czasu operacji w portach lotniczych oraz dostępu do rynku usług naziemnych, a później także harmonizujące wysokość opłat lotniskowych. W drugim obszarze (przebieg powietrzna) Unia wypracowała reguły funkcjonowania Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej (JEPP)<sup>5</sup>.

#### III.2. Podział ruchu między porty lotnicze

Pierwszym z uwarunkowań regulacyjnych jest możliwość administracyjnego podziału ruchu lotniczego pomiędzy porty lotnicze, co ogranicza swobodę przewoźników unijnych w wyborze portu lotniczego, z którego chce on prowadzić lotniczą działalność przewozową. W przypadku wielkiej aglomeracji, obsługiwanej przez kilka portów lotniczych, wiąże się to z reguły ze zbyt dużym przeciążeniem jednego lub kilku lotnisk, przy jednoczesnym, niewystarczającym wykorzystaniu infrastruktury

<sup>4</sup> T. Skoczny, *Wspólna Polityka Transportowa w transporcie lotniczym* [w:] *Polityki Unii Europejskiej: Polityki sektorów infrastrukturalnych. Aspekty prawne*, pod red. A. Jurkowskiej i T. Skoczego, s. 62.

<sup>5</sup> *Ibidem*, s. 74.

innego lotniska lub lotnisk. W takiej sytuacji możliwy jest podział ruchu, który nie mógłby być wprowadzony w odniesieniu do pojedynczego lotniska.

Do administracyjnego podziału ruchu lotniczego może dojść – przy spełnieniu określonych wymogów infrastrukturalnych – tylko wtedy, gdy rozkład ruchu lotniczego między lotniskami zlokalizowanymi w mieście lub w konurbacji nie dokona się samoistnie (w sposób naturalny), z powodu różnic w wysokości opłat lotniskowych na tych lotniskach czy też ze względu na jakość ich infrastruktury. Do administracyjnego podziału ruchu lotniczego między określone lotniska (np. między Lotnisko Chopina i lotnisko w Modlinie) mogłoby dojść, gdyby:

- (a) miało miejsce niewystarczające wykorzystanie infrastruktury jednego z lotnisk, przy nadmiernym obciążeniu drugiego;
- (b) ruch na Lotnisku Chopina musiał zostać ograniczony ze względu na wymogi ochrony środowiska (hałas uciążliwy dla okolicznych mieszkańców).

Administracyjnego podziału ruchu lotniczego nie można wykorzystać do przeniesienia na lotnisko Modlin w całości lub w części lotów niskokosztowych (tj. tanich linii lotniczych). Niewątpliwie da się natomiast wyodrębnić loty czarterowe (nierozkładowe) i towarowe. Ograniczenie takie może jednak dotyczyć jedynie części lotów czarterowych i towarowych. Przedmiotem administracyjnego podziału ruchu lotniczego może być natomiast ruch *general aviation* lub poszczególne rodzaje tego ruchu, np. cywilne loty niehandlowe.

Z badań wynika, że podział ruchu nie musi odnosić się do określonych rodzajów przewozu lotniczego. Kryterium podziału może być np. charakterystyka statku powietrznego lub też dotychczasowy udział w ruchu na istniejącym już lotnisku (np. Lotnisku Chopina).

### III.3. Opłaty lotniskowe

Ustalanie i nakładanie opłat za korzystanie z infrastruktury portu lotniczego nie dokonuje się w pełni na zasadach rynkowych; dominującej pozycji portów lotniczych często nadużywano przez narzucanie nadmiernie wygórowanych i/lub dyskryminacyjnych opłat lotniskowych. Z tego przede wszystkim powodu ustalono także uwarunkowania regulacyjne Unii Europejskiej w zakresie ustalania opłat lotniskowych<sup>6</sup>. Uwarunkowania te zostały zawarte w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/12/WE z dnia 11 marca 2009 r. w sprawie opłat lotniskowych (Dz. Urz. UE L 70 z 14.03.2009 r., s. 11<sup>7</sup>).

Szczególnie istotne są ustalenia wynikające z porównania systemu kształtowania opłat lotniskowych w Polsce i w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej. Przyjęte obecnie w Polsce rozwiązania dają nadmierne uprawnienia władzom lotniczym, którym powierzono wiele zadań, jakie w gospodarce rynkowej państwa członkowskiego UE należałoby pozostawić swobodnej grze rynkowej. Regulacje prawa

<sup>6</sup> *Ibidem*, s. 78-80.

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy Prawo lotnicze (Dz. U. 2013, poz. 134) wprowadza zmiany przepisów w zakresie opłat lotniskowych oraz dokonuje implementacji dyrektywy.

polskiego osłabiają pozycję konkurencyjną polskich portów lotniczych na rynku europejskim, wymagając od nich uzyskania zatwierdzenia nie tylko wysokości opłat, ale także wszelkich zniżek i systemów zachęt dla przewoźników; uniemożliwia to prowadzenie elastycznej polityki marketingowej, dostosowanej do potrzeb usługobiorców. Prawidłowy mechanizm regulacji opłat lotniskowych powinien zabezpieczać użytkowników przed nadużywaniem przez operatorów portów lotniczych ich pozycji monopolistycznej, dotyczy to nadmiernego zawyżania opłat i działań dyskryminacyjnych, a nie wiązać użytkownikom ręce, uniemożliwiając im marketingowe wykorzystanie jednego z najistotniejszych instrumentów ekonomicznych, jakim jest cena świadczonych usług.

Istnieje pogląd, że należy utrzymać zasadę kosztową naliczania opłat lotniskowych i nawigacyjnych, przynajmniej do czasu realizacji niezbędnych dużych projektów inwestycyjnych. Taki mechanizm naliczania opłat zwiększa możliwości pozyskania środków na finansowanie inwestycji. W perspektywie 2020 r. można myśleć o zmianie tej formy na bardziej proefektywnościową zasadę RPI - x, stosowaną w niektórych, znacznie bardziej rozwiniętych krajach UE.

#### III.4. Przydział czasu operacji lotniczych

Niebywały w ostatnich kilkudziesięciu latach wzrost wielkości przewozów lotniczych (pasażerskich i towarowych) przyniósł także skutki negatywne. Narastały problemy z utrzymaniem punktualności wykonywania operacji lotniczych oraz z zapewnieniem przepustowości portów lotniczych i przestrzeni powietrznej, a także wydolności służb ruchu lotniczego. Wprowadzono więc odpowiednie przepisy prawne, regulujące zasady przydziału przewoźnikom lotniczym czasów na wykonanie operacji lotniczych w portach lotniczych oraz budowania rozkładów lotów. Kluczową rolę w tym zakresie odgrywa, wielokrotnie zmieniane, rozporządzenie Rady UE nr 95/93 w sprawie zasad przydzielania czasu na start i lądowanie<sup>8</sup>.

Podejmowane działania w zakresie wprowadzenia regulacji prawnych nie okazały się w pełni skuteczne, nie przyniosły oczekiwanych efektów, a nawet spowodowały zaistnienie nowych problemów. Praktyczne problemy związane z ich realizacją wynikają zwłaszcza z niejednoznaczności obowiązujących przepisów (lub wręcz braku odpowiednich regulacji, np. definicji przepustowości portu lotniczego) i ich niejednolitej interpretacji, jak również z braku lub znacząco ograniczonej możliwości oddziaływania zarządzającego portem lotniczym na pewne procesy (np. kontroli bezpieczeństwa i ochrony przed aktami bezprawnej ingerencji, zarządzania przepływem ruchu lotniczego) oraz z parametrów, a także z charakterystyki i konfiguracji pewnych elementów infrastruktury systemu transportu lotniczego (np. struktura i podział przestrzeni powietrznej).

W ograniczonym zakresie problemy te mogą być rozwiązywane przez poprawę jakości prawa i praktyki jego stosowania. Coraz większe znaczenie przywiązuje się

<sup>8</sup> Rozporządzenie Rady (EWG) nr 95/93 z 18.01.1993 r. w sprawie wspólnotowych zasad przydzielania czasu na start lub lądowanie w portach lotniczych Wspólnoty (Dz. Urz. WE 1993 L 14/1; Dz. Urz. UE polskie wydanie specjalne rozdział 7, t. 2, s. 3).



jednak do poszukiwania w skali międzynarodowej innych – niż kolejne regulacje prawne – sposobów zapewnienia punktualności transportu lotniczego. Istotną rolę w tym zakresie pełni Eurocontrol (mająca stosowne mandaty Komisji Europejskiej), która realizuje dwa kluczowe projekty: Airport Collaborative Decision Making (CDM) i Airport Airside Capacity Enhancement (ACE).

#### IV. Podsumowanie

Bazując na ukazanych uwarunkowaniach prawnych i rozwiązaniach stosowanych w badanych krajach, można jednak rozpocząć prace nad rozwiązaniami, które byłyby adekwatne do rynku polskiego i stanowiłyby inspirację dla podejmowanych przez decydentów w Polsce działań dotyczących lotnisk. Opierając się na badaniach, uzupełnionych dodatkowymi analizami, mógłby zostać dokonany wybór portu lub portów lotniczych, których sytuacja rynkowa oraz otoczenie umożliwiają dokonanie tzw. analizy benchmarkingowej. Dopiero na jej podstawie można byłoby wyciągnąć wnioski bardziej adekwatne do specyfiki polskiej organizacji.

Inną możliwością byłaby analiza scenariuszowa, zakładająca różne, możliwe projekcje rozwoju rynku usług lotniczych w Polsce, a w związku z tym zapotrzebowania na usługi lotniskowe. Na podstawie wyników takiej analizy można byłoby zbudować modele biznesowe organizacji, konieczne do obsługi tego ruchu. Analiza taka wynikałaby bardziej z potrzeb rynkowych i ograniczeń prawnych niż z obrazu obecnego modelu zarządzania. Jej wartością byłoby przedstawienie pewnego idealnego modelu funkcjonowania branży w przyszłości, wraz z tezami dotyczącymi kluczowych regulacji prawnych.

Każda z prezentowanych opcji, dotycząca dalszych prac, zawiera element przełożenia przeprowadzonej analizy na realia polskie.

Dotyczy to również modelu relacji własności i zarządzania, jaki należałoby zastosować w przypadku nowo zakładanych lotnisk w Polsce. Najwłaściwsze w polskich realiach wydaje się rozwiązanie, zakładające następujący podział ról między właścicielem a zarządzającym lotniskiem:

- (1) właściciel (spółka właścicielska) zakłada lotnisko i pozostaje właścicielem jego infrastruktury;
- (2) właściciel jest odpowiedzialny za finansowanie infrastruktury i jej modernizację;
- (3) zarządzający prowadzi działalność zarządzającą lotniskiem we własnym imieniu, ale na rzecz właściciela;
- (4) przychody z działalności lotniczej i pozalotniczej stanowią przychód podlegający podziałowi na zarządzającego i właściciela;
- (5) kontrakt na zarządzanie zostaje zawarty co najmniej na 25 lat;
- (6) w ramach kontraktu na zarządzanie, zarządzający wykonuje ściśle określone w kontrakcie zadania w zakresie: (a) usług operacyjnych portu lotniczego, (b) usług związanych z bezpieczeństwem operacji lotniczych, (c) usług dotyczących zadań technicznych portu lotniczego oraz (d) usług ochrony portu lotniczego;

(7) zarządzający zatrudnia i szkoli odpowiedni personel, nabywa wyposażenie (w tym urządzenia i sprzęt, niezbędny do właściwej obsługi technicznej i operacyjnej) oraz opracowuje i wdraża odpowiednie procedury operacyjne.



*Paweł Kosz*

## AIRPORT SERVICES – THE COMPETITION LAW AND AIRPORT REGULATIONS

### Summary

There are two types of conditions relating to the provision of airport services - conditions resulting from competition law and conditions resulting from sectoral regulations. These conditions differ mainly in the nature of public intervention. Present competition law considerations of airport services in the EU and Poland derive from legislation and case law on the three major areas of application of the competition rules of (mainly) European Union: the prohibition of restrictive practices (agreements restricting competition and abuse of a dominant position), preventive merger control and prohibition of anti-competitive practices. In all these areas could potentially occur violations of competition rules, both by airport managers and the airport users.

### Key words

airports services, competition law, airports regulation, airport charges, European Union law, traffic distribution between airports, air law.

