

# EKONOMICZNA REGULACJA PRZEWOZÓW LOTNICZYCH W ŚWIETLE ZMIENIAJĄCEGO SIĘ OTOCZENIA PRAWNEGO

---

AGNIESZKA KUNERT-DIALLO\*

DOI: 10.26399/iusnovum.v16.3.2022.29/a.kunert-diallo

## WSTĘP

System chicagowsko-bilateralny stanowił jeszcze niedawno podstawowy fundament w zakresie regulacji międzynarodowego transportu lotniczego. Ekonomiczna regulacja rynku obejmuje dostęp do rynku usług transportu lotniczego i związane z nim prawa, status prawny przewoźników lotniczych i wymagania, jakie powinni oni spełniać w kontekście tego dostępu, zagadnienia ochrony konkurencji i konsumentów w transporcie lotniczym oraz szczególne zagadnienia regulacji usług lotniczych innych niż transport lotniczy<sup>1</sup>. Nie bagatelizując stopnia skomplikowania regulacji transportu lotniczego w umowach międzynarodowych, zwłaszcza w kontekście ekonomicznej regulacji rynku, dostęp do rynku przewozów lotniczych rozważany powinien być w aspekcie prawa wykonywania międzynarodowej regularnej służby powietrznej, komercyjnych przewozów nieregularnych i kabotażu, rozumianego jako prawo wykonywania przewozów pomiędzy dwoma punktami znajdującymi się w jednym państwie. O ile na forum międzynarodowym podjęto się próby (nieudanej) uregulowania zasad wykonywania przewozów międzynarodowych w regularnej służbie powietrznej, tj. w ramach tak zwanego układu o pięciu wolnościach, o tyle ze względu na kilka – nieznaczących z punktu widzenia zakresu zastosowania układu – ratyfikacji, układ nie ma większego znaczenia w obrocie

---

\* dr, Polska Grupa Stowarzyszenia Prawa Międzynarodowego (ILA), e-mail: a.kunert-diallo@wp.pl, ORCID: 0000-0003-4564-382X

<sup>1</sup> M. Żylicz, *Prawo lotnicze międzynarodowe, europejskie i krajowe*, Warszawa 2002, s. 273.

międzynarodowym<sup>2</sup>. Konwencja chicagowska<sup>3</sup> nie rozstrzyga tych kwestii, poza wskazaniem, że:

1. określone w art. 5 prawo wykonywania przelotów nieregularnych ogranicza się wyłącznie do wolności technicznych zdefiniowanych na podstawie układu o tranzyście międzynarodowych służb powietrznych z wyłączeniem statków powietrznych wykorzystywanych do przewozów świadczonych w regularnej międzynarodowej służbie powietrznej<sup>4</sup>;
2. regularne międzynarodowe przewozy lotnicze mogą być świadczone wyłącznie na podstawie zezwoleń przyznawanych wzajemnie przez państwa zainteresowane, w praktyce na podstawie bilateralnych umów lotniczych (art. 6 konwencji chicagowskiej);
3. prawo wykonywania kabotażu nie może być przyznawane na zasadzie wyłączności (art. 7 konwencji chicagowskiej), co w praktyce można odnieść do traktowania zgodnego z zasadą największego uprzywilejowania funkcjonującą w ramach porozumień Światowej Organizacji Handlu (WTO).

Wskazane powyżej ograniczenia stanowią fundament do ekonomicznej regulacji przewozów lotniczych na podstawie bilateralnych umów lotniczych zawieranych przez państwa będące stronami konwencji chicagowskiej. Do czasu liberalizacji przewozów lotniczych postanowienia umów międzynarodowych wyczerpywały regulację w tym zakresie i w zasadzie skupiały się na zapewnieniu pozycji konkurencyjnej przewoźników narodowych, uprawnionych do wykonywania przewozów na trasach wyznaczonych. Postępująca liberalizacja, zwłaszcza regionalna dokonana na obszarze Unii Europejskiej, w dużej mierze przyczyniła się do zmiany standardu regulacji przewozów lotniczych i może mieć w przyszłości ogromne znaczenie dla globalnej regulacji. Umowy bilateralne przeszły diametralną zmianę, jeśli chodzi o zasady przyznawania prawa przewozowych i związane z nimi usługi dodatkowe. Regionalna regulacja przewozów lotniczych dokonana na poziomie UE i podsumowana w ramach rozporządzenia WE nr 1008/2008 (zamykającego ostatni pakiet liberalizacyjny), zapewniła swobodę świadczenia usług dla przewoźników unijnych<sup>5</sup>. Te zmiany możliwe były do zaimplementowania dzięki stworzeniu *level playing field* dla przewoźników objętych *acquis communautaire* w zakresie szeroko rozumianej regulacji lotniczej. To jednak nie wszystko. Polityka transportowa UE dąży do rozszerzania koncepcji Wspólnego (Europejskiego) Obszaru Lotniczego (WOL), a prowadzone aktualnie negocjacje z państwami Stowarzyszenia Narodów Azji Południowo-Wschodniej (ASEAN) mają doprowadzić do zawarcia pierwszej

---

<sup>2</sup> Tymczasowy Układ o Międzynarodowym Lotnictwie Cywilnym, tworzący Tymczasową Organizację Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (PICAO) na okres poprzedzający powstanie stałej organizacji ICAO. Układ przyjęty został przez zaledwie 11 państw. Polska nie ratyfikowała układu.

<sup>3</sup> Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, podpisana w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r. – Konwencja chicagowska (Dz.U. z 1959 r., poz. 212, z późn. zm.).

<sup>4</sup> Układ o tranzyście międzynarodowych służb powietrznych, podpisany w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r., Dz.U. z 1959 r., nr 35, poz. 213.

<sup>5</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1008/2008 z dnia 24 września 2008 r. w sprawie wspólnych zasad wykonywania przewozów lotniczych na terenie Wspólnoty, Dz.Urz. UE L 293 z dnia 31.10.2008 r., s. 3.

w historii umowy lotniczej pomiędzy organizacjami regionalnymi (*block-to-block agreement*). Przedmiot regulacji umów post-liberalizacyjnych w obszarze transportu lotniczego spowodował zmianę priorytetów państw w zakresie ekonomicznej regulacji rynku, dlatego istotnymi są: zidentyfikowanie tych zmian i ich analiza w kontekście globalnej regulacji rynku przewozów lotniczych.

## 1. GLOBALNA REGULACJA PRZEWOZÓW LOTNICZYCH

### WŁĄCZENIE USŁUG LOTNICZYCH W GATS

Podejmowane na forum międzynarodowym próby regulacji ekonomicznej przewozów lotniczych nie spotkały się z powszechnym entuzjazmem. Takie wysiłki podjęte zostały przez społeczność międzynarodową w 1986 r. podczas Rundy Urugwajskiej w związku z pracami nad Układem Ogólnym w Sprawie Handlu Usługami (GATS)<sup>6</sup>. Układ przewiduje stopniowe znoszenie barier w handlu usługami poprzez między innymi zapewnienie stronom układu równowagi korzyści mierzonych w skali wymiany handlu wszystkich towarów i usług. GATS stanowi kontynuację współpracy opartej na Układzie ogólnym w sprawie taryf celnych i handlu (GATT), który w dużej mierze przyczynił się do wzrostu gospodarczego na świecie. Ta poprawa koniunktury możliwa była przede wszystkim ze względu na obowiązującą w ramach układu klauzulę najwyższego uprzywilejowania (KNU), przewidującą jednakowe warunki handlowe bez względu na przynależność narodową. Określony na podstawie art. XVI porozumienia GATS katalog niedozwolonych restrykcji – stosowalny przy KNU – przewiduje między innymi zakaz ograniczania liczby dostawców (w praktyce chodziłoby zatem o zniesienie obowiązujących ograniczeń funkcjonujących w dostępie do tras, na których takie ograniczone prawa przewozowe występują), zakaz ograniczania całkowitej wartości transakcji usługowych (sprowadzający się w przewozach lotniczych do rezygnacji z obowiązujących ograniczeń w zawieraniu porozumień o współpracy pomiędzy przewoźnikami, czy zniesienie ograniczeń w sprzedaży usług lotniczych), czy wreszcie zakaz ograniczania udziału kapitału zagranicznego (sprowadzający się w rezultacie do eliminacji klauzul narodowościowych). Te zakazy oznaczałyby w praktyce rezygnację ze wszystkich ograniczeń stanowiących obecnie kartę przetargową w rozmowach dwustronnych i wielostronnych, dotyczących wykonywania międzynarodowego transportu lotniczego. Obok KNU, zdefiniowanej w art. 2 umowy, struktura regulacji stosunków gospodarczych w ramach układu wprowadza również zasadę traktowania narodowego, która zobowiązuje do traktowania zagranicznych usług i ich dostawców nie gorzej, niż traktowane są usługi krajowe i krajowi usługodawcy. Dodatkowo, ze względu na obowiązującą w ramach układu zasadę traktowania narodowego, taki dostęp do usług przewozu lotniczego wpłynąłby również na zasady wykonywania kabotażu. Odrębną częścią porozumienia są wreszcie listy narodowych szczegółowych zobowiązań liberalizacyjnych w sferze handlu usłu-

---

<sup>6</sup> Układ ogólny w sprawie taryf celnych i handlu, Dz.Urz. UE L 1994 nr 20, s. 40.

gami oraz lista wyjątków od zasady traktowania importu usług na warunkach KNU. Na podstawie tych list państwa mogą dokonywać wymiany pomiędzy usługami z różnych sektorów. GATS dopuszcza również wiele odstępstw od ogólnych zasad handlu usługami<sup>7</sup>. Z uwagi na strukturę przyjętych mechanizmów regulacji rynku usługami, GATS jest porozumieniem niezwykle złożonym i z tego punktu widzenia zawiera sporo możliwości regulacji usług przewozu lotniczego, zwłaszcza że na usługi przewozu lotniczego składają się usługi inne niż tylko prawa przewozowe. Pomimo istniejących różnych sposobów regulacji handlu usługami na poziomie GATS i wielości usług świadczonych w ramach przewozów lotniczych, nie udało się uregulować tych kwestii w sposób kompleksowy. W ramach porozumienia GATS podpisany został załącznik lotniczy, ale wyłączył on ze struktur układu prawa przewozowe (*traffic rights*) i związane z nimi usługi dodatkowe, pozostawiając jedynie:

1. *maintenance*, czyli usługi związane z naprawą i obsługą techniczną statków powietrznych, przy czym, poza obsługą liniową, sprowadzają się one do statków powietrznych wyłączonych z bieżącej eksploatacji międzynarodowych służb powietrznych;
2. usługi sprzedaży i marketingu transportu lotniczego, ale wyłączona została polityka cenowa i warunki z nią związane; oraz
3. usługi skomputeryzowanych systemów rezerwacyjnych.

Włączenie usług przewozu lotniczego, w tym przede wszystkim praw przewozowych w struktury GATS, w praktyce oznaczałoby zniesienie obowiązujących na podstawie porozumień bilateralnych podstawowych ograniczeń w wykonywaniu przewozów lotniczych. Z punktu widzenia regulacji rynku oznaczałoby to usystematyzowanie struktury funkcjonowania przewozów lotniczych, gdzie ekonomiczna regulacja przeszłaby do kompetencji WTO, a kwestie związane z utrzymaniem bezpieczeństwa żeglugi powietrznej sprawowane byłyby nadal pod egidą Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ICAO). Wydaje się jednak, że fundament regulacji przewozów lotniczych sprowadzający się do utrzymania w umowach lotniczych klauzul narodowościowych zapewniających odporność państw i ich przewoźników na wolną konkurencję, przynajmniej w skali globalnej, jest trudny do wzruszenia i póki co niedający się pogodzić z zasadami wymiany handlowej przyjętymi w ramach struktur WTO.

## UMOWA MALIAT

GATS miał włączyć usługi przewozu lotniczego w globalne reguły ekonomiczne, ale nawet przy dość skomplikowanej strukturze, umożliwiającej między innymi balansowanie korzyści w ramach wymiany międzysektorowej, okazało się to niemożliwe.

W 2001 r. doszło do zawarcia wielostronnego porozumienia o liberalizacji transportu lotniczego (MALIAT). Umowa przygotowana została pod auspicjami Wspólnoty Gospodarczej Azji i Pacyfiku (APEC) i reguluje zasady wykonywania

---

<sup>7</sup> J. Piotrowski, *TISA – próba przełamania impasu w rokowaniach wielostronnych czy kolejne niedokończone negocjacje handlowe?*, „Unia Europejska.pl” 2017, nr 6 (247), [http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-1c0815d8-09e6-4a6e-9a44-8b6d4c7a11fe/c/UE.pl\\_6\\_2017.2.pdf](http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-1c0815d8-09e6-4a6e-9a44-8b6d4c7a11fe/c/UE.pl_6_2017.2.pdf) (dostęp: 30.03.2022).

przewozów lotniczych międzynarodowych<sup>8</sup>. Sygnatariusze umowy przyznali sobie wzajemnie nieograniczone prawa przewozowe w odniesieniu do lotów między terytoriami w ramach trzeciej, czwartej, piątej i szóstej wolności lotniczej. Prawo siódmej wolności lotniczej zastrzeżone zostało wyłącznie dla przewozów towarowych. Do porozumienia załączony został protokół dodatkowy, który przewiduje wymianę prawa siódmej wolności w przewozach pasażerskich oraz prawo kabotażu wykonywanego jako część międzynarodowej służby powietrznej. W 2004 r. dokonano rewizji porozumienia, umożliwiając przystąpienie do niego tylko w zakresie przewozów towarowych, co miało pomóc rozszerzeniu porozumienia na inne państwa. Umowa i protokół dodatkowy nie spotkały się z jednakowym przyjęciem. Dotychczas umowa ratyfikowana została przez zaledwie kilka państw, w tym Chile, Nową Zelandię, Singapur i Stany Zjednoczone, a protokół przyjęty został przez jeszcze mniejszą grupę, w tym na jego podpisanie nie zdecydowały się USA<sup>9</sup>.

Umowa stanowi odejście od dotychczas prezentowanego stanowiska państw w zakresie wymiany wolności lotniczych, które zazwyczaj przy regulacji dostępu do rynku sprowadza się do wymiany praw trzeciej, czwartej, a rzadziej piątej wolności lotniczej. Siódma wolność lotnicza, obejmująca przewóz pasażerów i ładunków między terytoriami dwóch różnych państw przez statki powietrzne przewoźnika państwa trzeciego bez lądowania na terytorium rejestracji tego przewoźnika, praktycznie nie jest dopuszczana na podstawie porozumień bilateralnych<sup>10</sup>.

Umowa dokonuje również zmiany w aspekcie klauzul własnościowych, dotychczas bardzo restryktywnych i ograniczających dostęp do rynku przewozów lotniczych wyłącznie do przedsiębiorstw lotniczych publicznych, tj. których większość własności i skuteczna kontrola znajdują się w rękach państw-stron umowy lotniczej. W umowie tej przewidziano, że wyznaczenie przewoźnika lotniczego przez stronę porozumienia może nastąpić po spełnieniu warunku rejestracji w państwie wyznaczającym i zapewnieniu, że skuteczna kontrola również znajduje się w rękach tego państwa. Niestety, największe państwa regionu APEC, jak Chiny, Indonezja, czy Australia, sprzeciwiają się tym postanowieniom i opowiadają za utrzymaniem ograniczenia w postaci własności przedsiębiorstwa lotniczego po stronie państwa wyznaczającego<sup>11</sup>. Ze względu na ograniczone stosowanie umowy MALIAT, nie ma ona większego znaczenia w aspekcie globalnej i ekonomicznej regulacji przewozów lotniczych, chociaż ze względu na planowane podpisanie umowy między ASEAN i UE niewykluczone, że zwiększy się zainteresowanie ratyfikacją umowy MALIAT. Wydaje się jednak, że nie będzie to dotyczyło UE, przynajmniej do czasu, gdy nie zostanie zapewniony ten sam poziom regulacji praw przewozowych na podstawie obu umów.

---

<sup>8</sup> Multilateral Agreement on the Liberalization of International Air Transport, <https://www.maliat.govt.nz/home/agreement/> (dostęp: 7.04.2022).

<sup>9</sup> Zob. również E. Jasiuk, *Ogólne publicznoprawne uwarunkowania międzynarodowej turystyki lotniczej*, Warszawa 2021, s. 146–190.

<sup>10</sup> Więcej na temat wolności lotniczych zobacz *Manual on the Regulation of International Air Transport*, IATA Doc 9626, s. 115.

<sup>11</sup> D.T. Duval, *Air Transport in the Asia Pacific*, New York 2016, s. 262.

## 2. AMBITNA POLITYKA UNIJNA – WYZNACZANIE NOWYCH KIERUNKÓW REGULACJI PRZEWOZÓW LOTNICZYCH

### REGULACJA PRZEWOZÓW LOTNICZYCH NA TERYTORIUM UE

Bez wątpienia największy sukces, gdy chodzi o efektywność w otwarciu rynku przewozów lotniczych, osiągnęła dotychczas Unia Europejska i jej państwa członkowskie. Zasada swobody świadczenia usług wyrażona w prawie traktatowym gwarantuje przedsiębiorcom unijnym prawo wykonywania przewozów na tych samych zasadach, co dla przedsiębiorców państwa, w którym usługi te są wykonywane. O ile jednak w wypadku innych sektorów przemysłu proces ten odbył się bez konieczności większej ingerencji w strukturę rynku, o tyle w wypadku przewozów lotniczych nie obyło się bez rewolucji, zwłaszcza gdy chodzi o zmianę regulacji usankcjonowaną na podstawie bilateralnych umów lotniczych. Proces związany z otwarciem rynku poprzedzony był jednak działaniami liberalizacyjnymi, które w konsekwencji podporządkowały sektor lotniczy regułom prawa konkurencji. Obowiązujące na podstawie bilateralnych umów narzędzia regulacji rynku w praktyce sprowadzały się do ograniczania konkurencji na rzecz przewoźników flagowych, a obowiązująca w umowach zasada równych korzyści w eksploatacji uzgodnionych linii (*equal opportunities*) wyrażała potrzeby państw w ich dążeniach do rozszerzania rynków i nierzadko skala korzyści wynikająca z tych umów stanowiła odzwierciedlenie ekonomicznej sytuacji państwa. W wypadku państw bogatszych pozycja negocjacyjna była silniejsza i zapewniała intratniejsze, z punktu widzenia korzyści ekonomicznych, prawa przewozowe dla przewoźników wyznaczonych<sup>12</sup>.

Skutek prac związanych z przeprowadzoną liberalizacją zawarty został w rozporządzeniu WE nr 1008/2008, które stanowi powtórzenie zasad wypracowanych w ramach tak zwanego trzeciego pakietu liberalizacyjnego<sup>13</sup>. Przepustką umożliwiającą swobodę świadczenia usług przewozu lotniczego w granicach państw UE jest koncesja przewoźnika lotniczego, wydana przez władzę lotniczą jednego z państw członkowskich UE. Dzięki uregulowaniu kwestii związanych z bezpieczeństwem i nadzorem lotniczym na poziomie unijnym, klauzule narodowościowe z bilateralnych umów lotniczych w stosunkach pomiędzy państwami członkowskimi (a później również w stosunkach z państwami trzecimi) zostały zniesione na rzecz klauzul unijnych. Przewidują one równy dostęp do rynku przewozów lotniczych przewoźnikom, w których ponad 50% udziałów i skuteczna kontrola znajdują się w rękach państw członkowskich lub obywateli państw członkowskich. Koncesja unijna uprawnia zatem każdego przewoźnika unijnego do wykonywania przewozów wewnątrzspółnotowych bez konieczności posiadania jakichkolwiek zezwoleń, które przed liberalizacją wymagane były na podstawie umów bilateralnych. W odniesieniu do tych ostatnich

<sup>12</sup> Zob. Umowa między Rządem PRL a Rządem Stanów Zjednoczonych Ameryki o komunikacji lotniczej z dnia 19.07.1972 r., Umowa między Rządem PRL a Rządem Stanów Zjednoczonych Ameryki o komunikacji lotniczej z dnia 16.04.1985 r., Umowa między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Stanów Zjednoczonych Ameryki o komunikacji lotniczej z dnia 1.02.1988 r.

<sup>13</sup> A. Kunert-Diallo, *Dostęp do rynku i konkurencja w transporcie lotniczym w UE i regulacjach krajowych na tle przemian globalnych*, Warszawa 2018, s. 189.

nie wprowadzono żadnych zmian, ale w wyniku zasad ustanowionych na podstawie rozporządzenia WE 1008/2008, umowy bilateralne funkcjonujące w obrocie pomiędzy państwami członkowskimi zostały zawieszane.

Swoboda świadczenia usług w ramach Unii Europejskiej sprowadza się również, z zastrzeżeniem reguł konkurencji, do wolności zawierania porozumień pomiędzy przewoźnikami unijnymi. Ograniczenia nałożone zostały na porozumienia zawierane z przewoźnikami z państw trzecich, które nie dają podobnych możliwości handlowych przewoźnikom unijnym. Co ciekawe, nie ma mowy o konieczności zapewnienia tych samych korzyści, a w rozporządzeniu mówi się o podobnych. Ocena w tym zakresie pozostawiona jest więc do interpretacji państw członkowskich. Rozporządzenie 1008/2008 zrównało prawa przewoźników lotniczych w dostępie do przewozów wykonywanych pomiędzy państwami członkowskimi, ale również w dostępie do tras wykonywanych pomiędzy punktami znajdującymi się w jednym państwie członkowskim, co może stanowić naruszenie zakazu niedyskryminacji ustanowionego na podstawie art. 7 konwencji chicagowskiej.

Dodatkowo, na podstawie wspomnianego rozporządzenia, przewoźnikom unijnym zapewniono swobodę ustalania taryf lotniczych i wprowadzono zakaz dyskryminacji w zakresie taryf i stawek za przewozy lotnicze wykonywane pomiędzy UE a państwami trzecimi. Zniesione zostały również ograniczenia taryfowe, w tym odnoszące się do połączeń z państwami trzecimi, wynikające z dwustronnych umów pomiędzy państwami członkowskimi. O ile jednak te nakazy muszą być skutecznie przestrzegane przez państwa unijne i ich przewoźników, o tyle ingerencja w umowy z państwami trzecimi wymaga już zgody zainteresowanego państwa trzeciego.

Obok regulacji odnoszących się *stricte* do przewozów wewnątrzunijnych, znaczące zmiany nastąpiły również w relacjach z państwami trzecimi. Punktem zwrotnym w umowach z państwami trzecimi były wyroki Trybunału Sprawiedliwości UE (TSUE) w sprawie tak zwanych umów otwartego nieba, w których Trybunał zakwestionował obowiązujące w umowach pomiędzy państwami członkowskimi UE i państwami trzecimi klauzule narodowościowe oraz inne postanowienia umów przynależne do kompetencji regulacji przez UE<sup>14</sup>. W konsekwencji niezbędnym okazało się przyjęcie zasad, na podstawie których miały być negocjowane umowy lotnicze z państwami trzecimi. Przyjęte zostało rozporządzenie WE nr 847/2004, które poukładało relacje pomiędzy UE i państwami członkowskimi w kwestii negocjowania umów lotniczych z państwami trzecimi. Przydzielonych kompetencjach postanowiono, że UE i państwa członkowskie będą ze sobą współpracować i każdy zamiar zmiany umowy lotniczej będzie notyfikowany KE. Kwestią wymagającą natychmiastowej reakcji po ogłoszeniu wyroków TSUE było dostosowanie obowiązujących bilateralnych umów lotniczych do prawa UE poprzez między innymi eliminację klauzul narodowościowych na rzecz klauzul unijnych, co w konsekwencji miało oznaczać rozszerzenie praw przewozowych na przewoźników unijnych. W przypadku, gdy dana umowa przewidywała ograniczone prawa przewozowe, rozporządzenie wymaga ustanowienia przez państwo członkow-

---

<sup>14</sup> Wyrok Trybunału z dnia 5 listopada 2002 r., Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Zjednoczonemu Królestwu Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej. Uchybienie zobowiązaniom Państwa Członkowskiego, Sprawa C-466/98.

skie – stronę bilateralnej umowy lotniczej, niedyskryminacyjnej i przejrzystej procedury wyboru przewoźników. Jeśli negocjacje prowadzone są przez KE w imieniu państw członkowskich z państwem trzecim zainteresowanym zmianą umowy, to umowy te określane są umowami horyzontalnymi. Te umowy stanowią niezbędne minimum w zakresie dostosowania obowiązujących umów bilateralnych do prawa UE, chociaż doświadczenie wskazuje, że niektóre państwa trzecie, jak np. Federacja Rosyjska czy Brazylia – nie są zainteresowane takimi zmianami i nadal obowiązują restrykcje w zakresie dostępu do tras, ustanowione na rzecz przewoźników flagowych w „starych” umowach lotniczych. To samo dotyczy regulacji taryfowych i innych, które zastrzeżone zostały do kompetencji UE. Z punktu widzenia ekonomicznej regulacji rynku umowy te nie dokonują liberalizacji w zakresie przedmiotowym praw przewozowych wykonywanych pomiędzy państwem członkowskim a państwem trzecim, a jedynie uprawniają przewoźników unijnych do korzystania z praw przewozowych dotychczas zastrzeżonych wyłącznie dla przewoźników flagowych. Z informacji podawanych na oficjalnych stronach KE wynika, że dotychczas w ponad 900 umowach bilateralnych udało się zastąpić klauzule narodowościowe unijnymi klauzulami desygnacyjnymi<sup>15</sup>.

## KONCEPCJA WSPÓLNEGO OBSZARU LOTNICZEGO

W przeciwieństwie do umów horyzontalnych, zakres regulacji lotniczej poszerzony został zdecydowanie na podstawie umów kompleksowych, regulujących w całości aspekty związane z wykonywaniem przewozów lotniczych, których pochodną jest koncepcja Wspólnego Obszaru Lotniczego, opierająca się na międzynarodowej współpracy gospodarczej. Najbardziej zaawansowaną formą współpracy w ramach tej koncepcji jest Wspólny Europejski Obszar Lotniczy (WEOL), zakładający integrację państw sąsiadujących UE w Europie Południowo-Wschodniej w celu ustanowienia zasad funkcjonujących w ramach unijnego wewnętrznego rynku lotniczego, obejmującego obok państw UE również Norwegię i Islandię. W kontekście ekonomicznej regulacji rynku chodzi więc o otwarty dostęp przewoźników do rozszerzonego jednolitego europejskiego rynku lotniczego. Warunkiem dopuszczenia przewoźników z państw trzecich do wewnętrznego rynku unijnego jest konieczność dostosowania ustawodawstwa tych państw do lotniczych przepisów europejskich. Chodzi przede wszystkim o zapewnienie wspólnych standardów bezpieczeństwa w dziedzinie lotnictwa cywilnego. W umowach lotniczych opartych na standardzie chicagowskim kwestie te dotychczas nie stanowiły przedmiotu regulacji, pewnie z tego względu, że regulowane są na podstawie załączników do konwencji chicagowskiej, a stronami umów lotniczych są państwa – strony konwencji.

W 2006 r. podpisana została umowa w sprawie Wspólnego Europejskiego Obszaru Lotniczego, która weszła w życie dopiero 1 grudnia 2017 r.<sup>16</sup> Umowa przewiduje, że

---

<sup>15</sup> [https://transport.ec.europa.eu/system/files/2016-09/table\\_-\\_asa\\_brought\\_into\\_legal\\_conformity\\_since\\_ecj\\_judgments-january\\_2013.pdf](https://transport.ec.europa.eu/system/files/2016-09/table_-_asa_brought_into_legal_conformity_since_ecj_judgments-january_2013.pdf) (dostęp: 4.04.2022).

<sup>16</sup> Wielostronna Umowa między Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi, Republiką Albanii, Bośnią i Hercegowina, Republiką Bułgarii, Republiką Chorwacji, Byłą Jugosłowiańską Republiką Macedonii, Republiką Islandii, Republiką Czarnogóry, Królestwem Norwegii, Rumunią, Republiką Serbii i Misją Tymczasowej Administracji Organizacji Narodów



wymienione w niej akty prawa europejskiego – będące podstawą funkcjonowania lotnictwa cywilnego w UE i wymienione w załączniku I – staną się częścią wewnętrznych porządków prawnych państw-stron umowy, które nie są państwami członkowskimi UE. Część z tych państw, jak Bułgaria, Rumunia czy Chorwacja, w międzyczasie zmieniły status z państw stowarzyszonych i stały się pełnoprawnymi członkami UE. W przypadku pozostałych konieczne jest dostosowanie prawa wewnętrznego do standardów lotniczych obowiązujących w UE. Umowa zakłada, że:

1. statki powietrzne zarejestrowane w państwie jednej z umawiających się stron spełniać będą międzynarodowe normy bezpieczeństwa ustalone w konwencji chicagowskiej, w przypadku ich lądowania w portach lotniczych innej umawiającej się strony, i będą poddawane inspekcji w zakresie stanu technicznego statku powietrznego oraz ważności jego dokumentacji;
2. porty lotnicze wprowadzą w życie wspólne podstawowe standardy dotyczące bezpieczeństwa lotniczego w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego przed aktami bezprawnej ingerencji;
3. podjęta zostanie współpraca w zakresie zarządzania ruchem lotniczym w celu rozszerzenia jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej na WEOL i poprawy norm bezpieczeństwa oraz całkowitej skuteczności ogólnych norm dotyczących ruchu lotniczego w Europie celem zoptymalizowania mocy przewozowych i zminimalizowania opóźnień;
4. stosowane będą pomiędzy stronami przepisy dotyczące konkurencji i pomocy państwa – uzgodnione na jej podstawie.

Umowa przewiduje również, z zastrzeżeniem korzystniejszych rozwiązań w istniejących umowach, zniesienie ograniczeń ilościowych lub środków o równoważnym skutku w odniesieniu do transferu sprzętu, dostaw, części zamiennych i innych urządzeń w przypadkach, gdy są one niezbędne do wykonywania przez przewoźnika lotniczego WEOL działalności w zakresie świadczenia usług transportu lotniczego na warunkach przewidzianych tą umową (art. 10).

W treści umowy głównej w zasadzie nie mówi się o prawach przewozowych, a ich wykonywanie uzależnione zostało od stopnia dostosowania się państwa stowarzyszonego do uzgodnionych przepisów unijnych. Co istotne, państwa stowarzyszone zgodziły się na ich wdrożenie i stosowanie zgodnie z wykładnią TSUE. O ile umowa WEOL ma pierwszeństwo przed innymi umowami dwustronnymi obowiązującymi pomiędzy stronami, o tyle w okresach przejściowych i przy uwzględnieniu zmian w dostępie do rynku wprowadzonych w tych okresach, obowiązują dodatkowo ograniczenia z umów bilateralnych, które dotyczą własności, praw przewozowych, zdolności przewozowych, częstotliwości, typu lub zmiany statków powietrznych, wspólnej obsługi połączeń i taryf. W protokołach do umowy, które podpisane zostały przez UE i państwa unijne z indywidualnym państwem stowarzyszonym, ustalone zostały okresy przejściowe, od których uzależniony został zakres podmiotowy i przedmiotowy dodatkowych praw przewozowych. W ramach pierwszego okresu przejściowego, w którym państwa stowarzyszone zobowiązane zostały między innymi do uzyskania pełnoprawnego człon-

---

Zjednoczonych w Kosowie w sprawie ustanowienia Wspólnego Europejskiego Obszaru Lotniczego, Dz.Urz. UE L 285 z 16.10.2006 r., s. 3–46.

kostwa w Agencji Unii Europejskiej ds. Bezpieczeństwa Lotniczego EASA (co wiąże się z obowiązkiem spełnienia standardów ustanawianych przez Agencję), przewoźnikom lotniczym unijnym i przewoźnikom posiadającym koncesję wydaną przez państwo stowarzyszone zezwolono na wykonywanie w nieograniczonym zakresie praw przewozowych pomiędzy jakimkolwiek punktem w państwie stowarzyszonym a jakimkolwiek punktem w państwie członkowskim UE (prawa trzeciej i czwartej wolności). W okresie tym utrzymano natomiast ograniczenia w zakresie nabywania udziałów i posiadania kontroli w przedsiębiorstwach lotniczych UE przez państwa stowarzyszone i przez państwa UE w przedsiębiorstwach lotniczych państw stowarzyszonych. Drugi okres przejściowy przewiduje dostosowanie się państwa stowarzyszonego do przepisów i standardów określonych na podstawie umowy w celu jej skutecznego wykonywania. W tym czasie, obok praw przewozowych przyznanych w pierwszym okresie przejściowym, zezwoli się przewoźnikom UE na korzystanie z nieograniczonych prawa przewozowych pomiędzy punktami w państwie stowarzyszonym wskazanym w protokole i punktami położonymi na terytorium pozostałych państw stowarzyszonych, a także na zmianę w każdym z punktów jednego statku powietrznego na inny statek powietrzny, pod warunkiem, że lot będzie częścią usługi wykonywanej w ramach międzynarodowej służby powietrznej, obejmującej punkt położony w państwie UE. Przewoźnicy posiadający koncesję wydaną przez państwo stowarzyszone na zasadzie wzajemności uzyskają prawo korzystania z nieograniczonych prawa przewozowych pomiędzy punktami w różnych państwach członkowskich UE, a także na zmianę w każdym z punktów jednego statku powietrznego na inny statek powietrzny, pod warunkiem, że lot będzie częścią usługi obejmującej punkt położony w danym państwie stowarzyszonym. O ile umowa ustanawiająca WEOL stanowi ogromny wkład w rozwój i transportu lotniczego i umożliwi przewoźnikom państw stowarzyszonych dostęp do tras wewnątrzunijnych, a przewoźnikom unijnym nieograniczone korzystanie z praw przewozowych wykonywanych pomiędzy państwami stowarzyszonymi w ramach międzynarodowej służby powietrznej obejmującej punkt w UE, o tyle w przeciwieństwie do praw ustanowionych na podstawie rozporządzenia WE nr 1008/2008, umowa nie przewiduje prawa kabotażu, które póki co zastrzeżone zostało na obszarze UE wyłącznie dla przewoźników unijnych. Dodatkowo, państwa stowarzyszone, a precyzyjniej, ich przewoźnicy lotniczy nie są uwzględniani (poza umową z USA) w umowach zawieranych z państwami trzecimi.

Umowa przewiduje rozszerzenie WOEL, a jako warunek konieczny do jej zawarcia wskazuje się na konieczność dostosowania prawa dotyczącego transportu lotniczego i związanych z nim zagadnień do prawa UE. Co jednak istotne, inicjatywa w tym zakresie należy do UE, która podejmuje decyzje na podstawie już nawiązanej, ewentualnie planowanej współpracy gospodarczej.

Podobne umowy zawarte zostały również z Gruzją (2010), Izraelem (2013), Jordanią (2010), Mołdawią (2012) oraz Marokiem (2006). Loty do państw WEOL w 22,4% obsługiwane są przez przewoźników unijnych. Z analiz German Aerospace Center wynika, że na trasach pomiędzy UE a WEOL obsługiwanych pod oznaczeniem unijnego przewoźnika, najwięcej miejsc oferowanych jest do Norwegii i do krajów bałkańskich<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> S. Maertens, W. Grimme, *Traffic Impact of EU Horizontal Air Services Agreements*, „Science-Direct, Transportation Research Procedia” 2019, nr 37, s. 290–297, <https://reader.elsevier.com/>

To pokazuje potencjał rynków w obszarze WEOL, zwłaszcza w kontekście zwiększenia możliwości handlowych przewoźników przynależnych do państw-stron umowy. Z badań przeprowadzonych na zlecenie KE wynika jednak, że raczej trudnym byłoby wykazanie bezpośredniej zależności pomiędzy wzrostem ruchu lotniczego a umowami liberalizacyjnymi, z uwagi na różnice państw w zakresie popytu na usługi lotnicze. I raczej kombinacja umów lotniczych i skutków liberalizacji przeprowadzonej na terytorium UE powinny być rozpatrywane łącznie jako determinant konsekwentnego wzrostu popytu na usługi lotnicze. Umowy te z pewnością stanowią niezbędny katalizator dla otwarcia rynków poza obszar UE, z zachowaniem *level playing field* dla wszystkich przewoźników unijnych. Z najważniejszych skutków tych umów wymieniane są:

1. dywersyfikacja przewoźników lotniczych – jakkolwiek przewoźnik unijny i przewoźnik z państwa trzeciego mogą korzystać z praw przewozowych przyznanych na podstawie umów, a największym beneficjentem tych praw są przewoźnicy niskokosztowi;
2. dywersyfikacja tras – w wypadku umów bilateralnych uzgodnione trasy odbywały się pomiędzy stolicami państw lub miastami największymi, obecne umowy dopuszczają prawo operowania z lotnisk drugorzędnych;
3. przystępność podróży lotniczych – za co w głównej mierze odpowiadają przewoźnicy niskokosztowi na trasach krótkiego i średniego zasięgu. Większa dostępność połączeń bezpośrednich znacząco wpłynęła na obniżenie taryf lotniczych w segmencie pasażerów *non-time sensitive*, dla których cena stanowi podstawowe kryterium wyboru<sup>18</sup>.

Zasady wykonywania przewozów lotniczych, uregulowane na podstawie rozporządzenia UE nr 1008/2008, oraz koncepcja WEOL stanowią, jak dotychczas, najbardziej liberalne rozwiązania prawne w kontekście dostępu do rynku, przy czym te rozwiązania wiążą się z koniecznością zapewnienia jednolitych standardów w obszarze bezpieczeństwa lotniczego, ochrony lotnictwa cywilnego, służb ruchu lotniczego oraz przepisów związanych z ochroną konkurencji i konsumentów. W wypadku niektórych państw stowarzyszonych wymagana była również ratyfikacja konwencji międzynarodowej regulującej odpowiedzialność przewoźnika lotniczego (konwencji montrealskiej z 1999 r.) w celu zapewnienia spójności reguł odpowiedzialności na poziomie międzynarodowym, a nie tylko regionalnym<sup>19</sup>.

## UMOWY OTWARTEGO NIEBA

W wypadku niektórych państw, zwłaszcza z ogromnym potencjałem w zakresie transportu lotniczego, zawierane są tak zwane umowy otwartego nieba. Stanowią one również znaczącą zmianę w regulacjach lotniczych. Priorytety w zakresie ekonomicznej regulacji rynku w tych umowach skupiają się przede wszystkim na

---

[reader/sd/pii/S2352146518306112?token=3969602D8BA8559C33523C67F0A9DD602E898E21EADEE8752ECE00AB0A7D696BADF54245E7943986A8A5164BEECE8A6A&originRegion=eu-west-1&originCreation=20220404080213](https://reader.sd/pii/S2352146518306112?token=3969602D8BA8559C33523C67F0A9DD602E898E21EADEE8752ECE00AB0A7D696BADF54245E7943986A8A5164BEECE8A6A&originRegion=eu-west-1&originCreation=20220404080213) (dostęp: 4.04.2022).

<sup>18</sup> Study on the Economic Developments of the EU Air Transport Market, Final Report, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/41452579-7005-11eb-9ac9-01aa75ed71a1> (dostęp: 4.04.2022), s. 99.

<sup>19</sup> Zob. również A. Konert, *Odpowiedzialność cywilna przewoźnika lotniczego*, Warszawa 2010.

potencjale ekonomicznym państw w zakresie transportu lotniczego, bilansowaniu korzyści ekonomicznych regionów objętych postanowieniami tych umów. Najlepszym tego przykładem jest umowa o transporcie lotniczym zawarta pomiędzy USA i UE, podpisana w 2007 r. i zmieniona w 2010 r. Stosowana była tymczasowo od 30 marca 2008 r., ale weszła w życie dopiero w czerwcu 2020 r.<sup>20</sup> Rok później do umowy przystąpiły Norwegia i Islandia. Na podstawie umowy przewoźnikom unijnym zezwolono, przy jednoczesnej akceptacji unijnej klauzuli desygnacyjnej, na:

1. wykonywanie lotów do USA ze wszystkich lotnisk w UE, niezależnie od miejsca ich siedziby;
2. nieograniczone prawa trzeciej i czwartej wolności lotniczej między UE a USA oraz prawo piątej wolności, bez ograniczeń dotyczących liczby lotów lub typu statku powietrznego;
3. wykonywanie w ramach nieograniczonego prawa siódmej wolności usług towarowych, przy czym przewoźnikom amerykańskim ograniczono to prawo do usług świadczonych do punktów lub z punktów położonych w Czechach, Francji, Niemczech, Luksemburgu, na Malcie, w Polsce, Portugalii i Słowacji;
4. wykonywanie w ramach ograniczonego prawa siódmej wolności usług przewozu pasażerskiego między USA a którymkolwiek punktem WEOL, przy czym podobne prawa nie zostały przyznane przewoźnikom amerykańskim.

Umowa zniosła ograniczenia w zakresie ustalania taryf lotniczych, ale dla przewoźników amerykańskich utrzymano zakaz wprowadzania taryf lotniczych na połączeniach wykonywanych pomiędzy punktami w UE, co miało ochronić przewoźników unijnych przed konkurencją cenową ze strony przewoźników amerykańskich lub przewoźników unijnych w ramach porozumień o współpracy z przewoźnikami z USA. Przedsiębiorstwom stron porozumienia przyznano prawo udostępniania statków powietrznych wraz z załogą (*wet lease*) innym przedsiębiorstwom lotniczym (również z państwa trzeciego) i zakazano żądania posiadania praw przewozowych na trasach, na których statki te miały być eksploatowane. W zakresie przepisów dotyczących własności i kontroli uzgodniono, że obywatele państwa członkowskiego lub państw członkowskich będą mogli posiadać udziały w lotniczych przedsiębiorstwach amerykańskich, jeśli obywatele innych państw nie posiadają więcej niż 25% udziałów z prawem do głosowania, przy równoczesnym zakazie rzeczywistej kontroli nad tym przedsiębiorstwem przez obywateli innych państw. Wskazano również, że z zastrzeżeniem limitu 25% udziałów z prawem do głosowania, posiadanie przez obywateli UE lub państw UE 25% udziałów z prawem do głosowania lub 49,9% całości udziałów, nie jest samo w sobie uznane za sprawowanie kontroli nad tym przedsiębiorstwem oraz takiej kontroli nie można uznać w przypadku posiadania przez obywateli państwa członkowskiego lub państw członkowskich 50% całości udziałów lub ponad 50% całości udziałów. W tym ostatnim przypadku sprawa rozpatrywana powinna być indywidualnie. Posiadanie udziałów przez przedsiębiorstwa amerykańskie w przedsiębiorstwach unijnych zastrzeżone zostało pod warunkiem, że udział większościowy w przedsiębiorstwie lotniczym należeć będzie do państw członkowskich lub obywateli tych

---

<sup>20</sup> Umowa o transporcie lotniczym, Dz.Urz. UE L 134, 25.05.2007 r., s. 4–41.

państw i skuteczna kontrola sprawowana będzie również przez obywateli państw UE lub państwa członkowskie. Dodatkowo, wskazano, że do celów art. 4 lit. b) i art. 5 ust. 1 lit. b) umowy państwo będące członkiem WEOL w dniu jej podpisania oraz obywatele takiego państwa są traktowani odpowiednio jako państwo członkowskie i jego obywatele, a zatem udział obywateli państw umowy o WEOL i państw stowarzyszonych w przedsiębiorstwach unijnych traktowany jest jak udział „unijny” dla potrzeb udzielenia zezwoleń eksploatacyjnych.

Umowa zawarta ze Stanami Zjednoczonymi stanowi znaczącą zmianę w dotychczasowej regulacji przewozów lotniczych, bo dopuszcza do korzystania z praw przewozowych przewoźników państw, które formalnie nie są jej stronami. Rozszerza również zakres terytorialny wykonywania tych praw o obszar WEOL w ramach korzystania z prawa siódmej wolności, z zastrzeżeniem ograniczeń przyjętych w umowie. Jak wskazuje Marek Żylicz, problem godzenia sprzecznych interesów państw z największą ostrością występował w zakresie usług transportu lotniczego, bo trudno było dotychczas pogodzić konkurencyjne cele. Ma również rację, twierdząc, że eliminowanie sprzeczności celów i interesów narodowych możliwe staje się dopiero z chwilą zintegrowania rynku międzynarodowego i zastąpienia go przez jeden wspólny rynek<sup>21</sup>. Celem WEOL jest przede wszystkim integracja rynku pod względem prawno-gospodarczym w celu zapewnienia jednolitej przestrzeni wykonywania usług przewozów lotniczych. W tym celu państwa stowarzyszone wykonać muszą ogromną pracę, żeby sprostać standardom prawno-ekonomicznym wyznaczonym przez Unię Europejską. Osiągnięcie tego poziomu otwiera państwom WEOL i ich przewoźnikom perspektywę, które nie byłyby możliwe do osiągnięcia w negocjacjach bilateralnych, gdzie po obu stronach mielibyśmy indywidualne państwa. Z tego też względu USA musiały zmienić podejście do ekonomicznej regulacji rynku z państwami UE postrzeganymi z pozycji poważnej siły ekonomicznej, której pozycja negocjacyjna jest identyczna jak pozycja USA – dotychczas traktowanych w relacjach lotniczych jako największa siła ekonomiczna, mogąca dyktować warunki dostępu do rynku usług lotniczych.

To ścieranie się interesów ekonomicznych dwóch potęg przekłada się również na regulowanie innych kwestii związanych z utrzymaniem wysokich standardów w lotnictwie. O ile w wypadku umowy w sprawie ustanowienia WEOL standardy zostały praktycznie narzucone przez Unię Europejską państwom stowarzyszonym, o tyle w umowie otwartego nieba z USA te standardy promowane po obu stronach Oceanu Atlantyckiego są jednakowo wysokie i dlatego wzajemnie rozpoznawalne przez USA i UE. W umowie wskazuje się na istotność następujących obszarów regulacji:

1. ochronę lotnictwa – pracę w celu ustanowienia zgodnych praktyk i norm jako sposobu zwiększenia bezpieczeństwa transportu lotniczego i ograniczenia rozbieżności przepisów;
2. bezpieczeństwo – poprawienie procedury konsultacji i zacieśnienie współpracy w razie zastrzeżeń ze stron;
3. politykę konkurencji – zobowiązanie do współpracy w zakresie stosowania w umowach przepisów dotyczących konkurencji, gdy umowy te mają wpływ na

---

<sup>21</sup> M. Żylicz, *Prawo lotnicze międzynarodowe...*, op. cit., s. 273.

rynek transatlantycki oraz do wspierania wzajemnych zgodnych mechanizmów regulacyjnych w związku z umowami;

4. subwencje państwowe – strony potwierdziły, że mogą mieć one wpływ na zdolność przedsiębiorstw lotniczych do konkurowania na równych i sprawiedliwych warunkach, jak również uznanie konieczności wprowadzenia ustaleń pozwalających na wnoszenie uwag dotyczących dotacji;
5. ochronę środowiska naturalnego – uznanie znaczenia ochrony środowiska oraz zamiar zacieśnienia współpracy technicznej dla obniżenia emisji gazów cieplarnianych wydzielanych przez sektor lotniczy, a także na efektywność paliwową. Pomimo ambitnych celów polityki środowiskowej promowanej przez UE, w umowie zastosowano kompromis polegający na przyjęciu do stosowania norm ochrony środowiska dotyczących lotnictwa przyjętych przez ICAO w załącznikach do konwencji chicagowskiej.

Powyższe wskazuje, że strony umowy bardzo ostrożnie podeszły do tematu standaryzacji przepisów we wskazanych wyżej obszarach, uznały ich znaczenie dla rozwoju transportu lotniczego, ale nie wskazując na konkretne rozwiązania (poza standardami międzynarodowymi proponowanymi pod egidą ICAO), rozpoznały znaczenie swoich regulacji i kompetencje swoich właściwych organów, traktując siebie wzajemnie jak równych partnerów z podobnymi (jeśli nie zbieżnymi) standardami w obszarach wymienionych w umowie. W wypadku ewentualnych zastrzeżeń jednej ze stron, podjęte mają być konsultacje między stronami w celu wypracowania kompromisu. W praktyce organy unijne i amerykańskie prowadzą odrębne postępowania w zakresie odpowiednich zatwierdzeń, czy to związanych z techniką statku powietrznego, czy sprawami konkurencyjnymi, co tylko potwierdza ich determinację w utrzymaniu przyjętych własnych standardów i tym samym odzwierciedla podobną pozycję sił regulacyjno-ekonomicznych. Co jednak interesujące, z badań opublikowanych przez Komisję za lata 2016–2019 wynika, że gdy chodzi o przyrost ruchu pasażerskiego w poszczególnych rejonach świata, UE wybiła się na prowadzenie i odnotowała 17% wzrostu w porównaniu z 13% w Ameryce Północnej<sup>22</sup>.

Chociaż UE zawarła umowę otwartego nieba również z Kanadą, zakres ekonomicznej regulacji w relacjach pomiędzy stronami w dużej mierze zależy od zmian w prawie własności przedsiębiorstw lotniczych i rozszerzany miałyby być przy stopniowym zwiększaniu udziału państw i kontroli w przedsiębiorstwach lotniczych drugiej strony. Do czasu umożliwienia posiadania stronom do 49% udziałów uprawniających do głosowania w przedsiębiorstwach lotniczych, korzystanie z praw piątej wolności ograniczone zostało do punktów wskazanych w umowach bilateralnych podpisanych przez Kanadę z państwami członkowskimi. W razie, gdy stronom uda się dokonać zmian w przepisach krajowych umożliwiających zastosowanie klauzul własnościowych wskazanych w umowie z UE, wówczas istniejące ograniczenia w zakresie praw piątej wolności lotniczej zostaną zniesione i zapewnione dodatkowe prawa, w tym wykonywanie prawa siódmej wolności lotniczej w przewozach towarowych. W przeciwieństwie jednak do umowy z USA, nie prze-

---

<sup>22</sup> Study on the Economic Developments of the EU Air Transport Market, Final Report, 16.07.2020, s. 35.

widziano rozszerzenia podmiotowego na przewoźników z WEOL. Schemat dotyczący stosowania standardów w obszarach takich jak ochrona lotnictwa cywilnego, bezpieczeństwo lotnicze czy kwestie związane ze stosowaniem prawa konkurencji, uregulowane zostały w podobny sposób jak w przypadku umowy ze Stanami Zjednoczonymi, uznając obie strony umowy za stosujące podobny poziom regulacji w tym zakresie.

## POROZUMIENIE LOTNICZE POMIĘDZY UE I ASEAN – REGULACJA MIĘDZYREGIONALNA

Wydarzeniem historycznym i bezprecedensowym będzie z pewnością podpisanie pierwszej na świecie kompleksowej umowy o transporcie lotniczym pomiędzy organizacjami regionalnymi, jakimi są UE i Stowarzyszenie Narodów Azji Południowo-Wschodniej (ASEAN). W lipcu 2021 r. zakończone zostały negocjacje w sprawie porozumienia i trwają prace nad uzgodnieniem finalnej jego treści.

W projekcie umowy wskazano, że zezwolenia eksploatacyjne zależne będą od wykazania, że przedsiębiorstwo lotnicze stanowi własność i jest skutecznie kontrolowane przez państwa odpowiednio ASEAN albo UE i posiada nadane przez te państwa certyfikaty operatora lotniczego i koncesje. Na podstawie umowy linie lotnicze państw obu regionów będą miały większe możliwości świadczenia usług pasażerskich i towarowych. O ile umowa nie przewiduje ograniczeń w zakresie liczby usług świadczonych przez przedsiębiorstwa lotnicze i połączeń towarowych, o tyle prawa przewozowe w ruchu pasażerskim ograniczone będą do 14 połączeń tygodniowo. Projekt przewiduje, że obok standardowo przydzielanych praw pierwszej i drugiej wolności lotniczej przyznana zostanie bez ograniczeń trzecia, czwarta i piąta wolność w przewozach towarowych, a piąta ze wskazanym ograniczeniem dotyczącym częstotliwości świadczenia międzynarodowych służb powietrznych.

Dodatkowo należy wskazać, że jak dotychczas zawarte zostały umowy horyzontalne tylko z czterema państwami ASEAN: Indonezją, Malezją, Filipinami i Singapurem, więc planowana umowa doprowadzi do zniesienia obowiązujących wciąż na podstawie bilateralnych umów lotniczych ograniczeń zakwestionowanych w 2002 r. przez TSUE. Chociaż w chwili publikacji niniejszego artykułu treść umowy nie została opublikowana, z doniesień medialnych można wywnioskować, że umowa nie rozszerzy praw przewozowych ponad piątą wolność lotniczą. Dla dużej części państw unijnych będzie to i tak więcej, niż obecnie przewidziane zostało na podstawie bilateralnych umów lotniczych, w których piąta wolność lotnicza nie została dopuszczona.

Wskazuje się również na potencjalne utrudnienia, które mogą napotkać przewoźnicy lotniczy obu regionów:

- 1) slotowe – przyznane na podstawie umowy prawa przewozowe mogą być niemożliwe do wykorzystania ze względu na ograniczenia przepustowości lotnisk;
- 2) konkurencyjne – przewoźnicy z państw trzecich z hubami zlokalizowanymi pomiędzy obu regionami nadal mogą zapewniać ostrą konkurencję dla przewoźników z tych regionów;
- 3) odbudowa połączeń po COVID-19 może zająć więcej czasu, a tym samym może mieć to wpływ na strategię niektórych przewoźników lotniczych, którzy w okre-

się późniejszym będą zainteresowani korzystaniem z przywilejów umowy *block-to-block*.

Trzeba również pamiętać, że podobnie jak w wypadku połączeń atlantyckich, największymi beneficjentami umowy będą z pewnością przewoźnicy flagowi, posiadający flotę umożliwiającą wykonywanie połączeń na trasach wskazanych w umowie. Tani przewoźnicy przede wszystkim korzystają z praw WEOL i tam z pewnością będą umacniać swoją pozycję konkurencyjną. Z dotychczasowych doniesień prasowych nie wynika również, żeby umowa zapewniała korzyści operacyjne przewoźnikom WEOL i wydaje się, że aż tak posunięta liberalizacja w przypadku umowy blokowej jeszcze długo nie będzie możliwa.

### 3. POST-BREXITOWA REGULACJA LOTNICZA

To, co się wydarzyło w związku z brexitem, jest również sytuacją bez precedensu. Zintegrowany od początku rynek brytyjskich przewozów lotniczych został drastycznie odcięty od lotniczych struktur unijnych. Warunki dotyczące wyjścia Wielkiej Brytanii z UE uzgadniane były przez wiele miesięcy i wbrew wcześniejszym tendencjom do ekscyponalnego traktowania transportu lotniczego i jego regulacji w dedykowanych umowach międzynarodowych, w wypadku tego procesu całość regulacji lotniczej zawarta została w umowie o współpracy i handlu<sup>23</sup>. Omówienie wszystkich zagadnień związanych z brexitem i jego wpływem na rynek lotniczy wymagałoby odrębnej publikacji, dlatego w niniejszym artykule omówione zostaną jedynie kwestie najważniejsze, odnoszące się do ekonomicznej regulacji przewozów wykonywanych pomiędzy UE i Wielką Brytanią.

Od 1 stycznia 2021 r. warunki wykonywania przewozów lotniczych pomiędzy tymi regionami określone zostały w umowie regulującej w sposób kompleksowy zagadnienia gospodarcze. Umowa nie obejmuje polityki zagranicznej, bezpieczeństwa zewnętrznego ani współpracy w dziedzinie obronności, ze względu na brak zgody brytyjskiej na negocjowanie tych kwestii. Chociaż w kontekście zagadnień związanych z transportem lotniczym rozważane były różne scenariusze, w tym również te związane z utrzymaniem członkostwa w EASA i akceptacją kompetencji TSUE, w ostateczności zdecydowano się na zakończenie bliskiej współpracy instytucjonalnej. Skutki takiego rozwiązania należy w związku z tym rozpatrywać dwupoziomowo. Oprócz wpływu na zasady funkcjonowania przewozów pomiędzy regionami, istotna jest również regulacja z państwami trzecimi i zmiany, jakie w tym kontekście musiały zostać dokonane pomiędzy państwem, które dotychczas traktowane było jako państwo członkowskie, a obecnie w relacjach z państwami UE i państwami trzecimi zmieniło swój status na państwo niepodzielające standardów bezpieczeństwa promowanych pod auspicjami EASA i prawnych unijnych, których interpretacja pozostaje w kompetencjach TSUE. Przewoźnicy zarejestrowani w Wielkiej Brytanii utracili status przewoźnika unijnego i uprawnienia im przysługujące na podstawie rozporządzenia WE nr 1008/2008.

---

<sup>23</sup> Dz.Urz. UE L 444 z 31.12.2020 r., s. 14.



Kwestie związane z prawami przewozowymi uregulowane zostały w Dziale Drugim umowy o współpracy i handlu. Przewoźnikom z UE i Wielkiej Brytanii zapewniono wykonywanie praw przewozowych handlowych w ramach tak zwanej trzeciej i czwartej wolności lotniczej, Co ciekawe, umowa dopuszcza negocjacje w zakresie prawa piątej wolności lotniczej, z tym że mogą one odbywać się z poszanowaniem odpowiednich wewnętrznych zasad i procedur stron porozumienia w drodze bilateralnych porozumień pomiędzy państwami członkowskimi UE i Wielką Brytanią, oraz to prawo ograniczone zostało wyłącznie do usług transportu lotniczego całkowicie towarowych. W umowie wyraźnie jednak zastrzeżono, że nie przyznaje się Wielkiej Brytanii prawa do wykonywania przewozów pomiędzy terytoriami państw członkowskich. Oznacza to zatem, że pozycja konkurencyjna przewoźników brytyjskich w stosunku do pozycji przewoźników WEOL w dostępie do tras wewnątrzunijnych znacznie się pogorszyła. Niemniej również przewoźnicy unijni pozbawieni zostali wykonywania kabotażu w granicach Wielkiej Brytanii (przewoźnicy nieunijni z obszaru WEOL i tak nie posiadali tego prawa). Umowa wskazuje, że żadna ze stron nie może jednostronnie ograniczać wielkości ruchu, zdolności przewozowej, częstotliwości, regularności, przebiegu tras ani typów statków powietrznych wykorzystywanych w tym celu przez przewoźników lotniczych drugiej strony, z wyjątkiem przypadków, gdy jest to wymagane ze względów celnych, technicznych, operacyjnych, zarządzania ruchem lotniczym, bezpieczeństwa ochrony środowiska lub ochrony zdrowia w sposób niedyskryminujący.

Uregulowane zostały również kwestie związane z zawieraniem porozumień o dzieleniu linii, bo dotychczas koncesja przewoźnika unijnego udzielana na podstawie rozporządzenia UE nr 1008/2008 znosiła ograniczenia we współpracy pomiędzy nimi. Określono, że przewoźnicy marketingowi obu stron mogą świadczyć usługi na podstawie porozumień code-share (również z przewoźnikami z państw trzecich), jeśli zgodnie z przepisami tych państw posiadają stosowne prawa przewozowe na trasach objętych tymi umowami, a także prawo do korzystania z tych praw przez swoich przewoźników lotniczych na bazie odpowiedniego porozumienia. Podobne zastrzeżenie znalazło się w przypadku przewozu faktycznie wykonywanego przez przewoźników obu stron i porozumień z przewoźnikami marketingowymi stron porozumienia i państw trzecich, przy czym wskazano, że w ramach tych porozumień przewoźnik operacyjny musi posiadać prawa przewozowe i prawo do wykonywania tych praw przez przewoźników obu stron na podstawie stosownego porozumienia oraz że odpowiednia usługa transportowa stanowi część przewozu dokonywanego przez przewoźnika marketingowego między punktem znajdującym się na terytorium jego państwa a punktem docelowym znajdującym się na terytorium drugiej strony. Te same warunki przewidziane zostały dla przewozów świadczonych pomiędzy punktami, z których jeden znajduje się na terytorium strony porozumienia, a drugi w państwie trzecim.

Uprawnienia przewoźników umowy o współpracy i handlu powiązane zostały z klauzulami własnościowymi, gdzie dla przewoźników brytyjskich zastrzeżono warunek większościowego udziału i skutecznej kontroli Wielkiej Brytanii, główne miejsce prowadzenia działalności w tym państwie i konieczność posiadania koncesji wydanej przez Wielką Brytanią, a w odniesieniu do przewoźników unijnych – warunki niezbędne do utrzymania koncesji przewoźnika unijnego na podstawie

rozporządzenia UE nr 1008/2008. Niezależnie od tego wskazano, że zezwolenia eksploatacyjne i inne udzielane będą przewoźnikom z Wielkiej Brytanii, których miejsce prowadzenia działalności znajduje się na terytorium państwa brytyjskiego, koncesja udzielona została przez właściwy organ brytyjski oraz przewoźnik lotniczy jest własnością państw członkowskich EOG, Szwajcarii, obywateli tych państw, lub w ramach ich kombinacji, samodzielnie lub wraz z Wielką Brytanią i w dniu zakończenia okresu przejściowego posiadał ważną koncesję zgodnie z prawem UE. W zakresie leasingów zastrzeżono, że przy wykorzystaniu statków powietrznych z załogą przez przewoźników innych niż brytyjcy i unijni, musi on być uzasadniony wyjątkowymi potrzebami, sezonowymi potrzebami w zakresie zdolności przewozowej lub trudnościami operacyjnymi leasingobiorcy i nie powinien przekraczać okresu niezbędnego do zaspokojenia tych potrzeb lub pokonania tych trudności.

W wypadku kwestii związanych z innymi zagadnieniami lotniczymi, jak np. bezpieczeństwem czy ochroną lotnictwa cywilnego, przewidziano wzajemną akceptację i konsultacje w razie ewentualnych wątpliwości. Powołano również Specjalny Komitet ds. Bezpieczeństwa Lotniczego, a zakres jego kompetencji obejmuje uzgodnienia w ramach Załącznika 40 do umowy. Powołany został również Specjalny Komitet ds. Transportu lotniczego, który ma odpowiadać za rozwiązywanie ewentualnych wątpliwości powstałych w związku ze stosowaniem przepisów umowy odnoszących się do transportu lotniczego.

W wyniku utraty statusu państwa członkowskiego, Wielka Brytania przestała być stroną porozumień lotniczych zawartych przez UE z państwami trzecimi, w tym w sprawie ustanowienia WEOL czy umów otwartego nieba. Przewoźnicy brytyjcy utracili również przywileje z unijnych klauzul desygnacyjnych obowiązujących na podstawie umów horyzontalnych czy umów kompleksowych zawartych z państwami trzecimi. W listopadzie 2020 r. podpisana została bilateralna umowa lotnicza pomiędzy USA i Wielką Brytanią, która weszła w życie marcu 2021 r. Podobnie jak w przypadku umowy otwartego nieba zawartej pomiędzy USA i UE, umowa przewiduje wykonywanie praw handlowych w zakresie trzeciej, czwartej i piątej wolności lotniczej oraz w przewozach all-cargo nieograniczone prawo siódmej wolności lotniczej. Trzeba jednak pamiętać, że w przeciwieństwie do umowy zawartej z ramienia UE, przewoźnikom brytyjskim przysługiwało prawo świadczenia usług z terytorium każdego państwa UE, a obecnie zostało istotnie ograniczone.

## PODSUMOWANIE

Ekonomiczna regulacja rynku na poziomie globalnym nie będzie raczej możliwa do osiągnięcia, a przynajmniej nie w najbliższym czasie. Porozumienia GATS i MALIAT pokazują, że państwa nie są skłonne do liberalizowania usług przewozów lotniczych i zrównywania przewoźników w dostępie do rynku. Wiąże się to przede wszystkim z wciąż dużymi różnicami w interesach gospodarczych, bo o ile zwiększanie dostępu do rynku przewozów lotniczych przekłada się na interes konsumentów, o tyle badania pokazują, że wzrost popytu na usługi lotnicze w dużej mierze zależy od potencjału ekonomicznego danego kraju.

Ten potencjał w dużej mierze zależy od sytuacji gospodarczej kraju czy regionu, ale jak się okazuje, zwiększanie korzyści ekonomicznych przewoźników i pasażerów może być osiągnięte dzięki jednoczeniu się sił ekonomicznych, czego najlepszym przykładem są stosunki lotnicze istniejące pomiędzy Stanami Zjednoczonymi i Unią Europejską. Dzięki spójności ekonomicznej regionu i wysokim standardom regulacyjnym w dziedzinie lotnictwa cywilnego, udało się wynegocjować korzyści, które nie były możliwe do osiągnięcia w negocjacjach bilateralnych pomiędzy państwami członkowskimi UE i USA. Nawet jeśli uznać, że Wielka Brytania uzyskała podobne prawa przewozowe na podstawie umowy zawartej z USA, to ograniczenie dostępu przewoźników brytyjskich do WEOL nie zapewni im tych samych możliwości, jakie dostępne były przy pełnej integracji Wielkiej Brytanii z organizacją regionalną.

Przykład UE pokazuje, że integracja gospodarczo-regulacyjna może stanowić gwarancję sukcesu w budowaniu możliwości handlowych regionu i uczestników rynku usług lotniczych, które w konsekwencji przekładają się na dostępność usług (*affordability*) i wzrost popytu na te usługi.

Równy dostęp do rynku póki co możliwy jest jednak wyłącznie w przypadku państw członkowskich UE, spełniających jednakowe standardy zarówno z punktu widzenia standardów gospodarczych, jak i regulacyjnych, przekładających się na stosowanie identycznych standardów w przewozach lotniczych.

## BIBLIOGRAFIA

- Duval D.T., *Air Transport in the Asia Pacific*, New York 2016.
- Jasiuk E., *Ogólne publicznoprawne uwarunkowania międzynarodowej turystyki lotniczej*, Warszawa 2021.
- Konert A., *Odpowiedzialność cywilna przewoźnika lotniczego*, Warszawa 2010.
- Kunert-Diallo A., *Dostęp do rynku i konkurencja w transporcie lotniczym w UE i regulacjach krajowych na tle przemian globalnych*, Warszawa 2018.
- Maertens S., Grimme W., *Traffic Impact of EU Horizontal Air Services Agreements*, „ScienceDirect, Transportation Research Procedia” 2019, nr 37.
- Piotrowski J., *TISA – próba przełamania impasu w rokowaniach wielostronnych czy kolejne niedokończone negocjacje handlowe?*, „Unia Europejska.pl” 2017, nr 6 (247).
- Żylicz M., *Prawo lotnicze międzynarodowe, europejskie i krajowe*, Warszawa 2002.

## EKONOMICZNA REGULACJA PRZEWOZÓW LOTNICZYCH W ŚWIETLE ZMIENIAJĄCEGO SIĘ OTOCZENIA PRAWNEGO

### Streszczenie

Liberalizacja usług przewozu lotniczego i zmiany w zewnętrznej polityce transportowej UE spowodowały, że zmienia się również ekonomiczna regulacja rynku. W konsekwencji przełamywane są standardy obowiązujące na podstawie bilateralnych porozumień, przewidujące restryktywne podejście w zakresie dostępu do rynku usług przewozów lotniczych. Zakres regulacji objętej międzynarodowymi umowami lotniczymi poszerza się również o zagadnienia, które, jeśli już, to w bardzo ograniczonym zakresie poruszane były w tych umowach.

Niniejszy artykuł dokonuje analizy tych zmian i oceny pod kątem regulowania dostępu do usług lotniczych pomiędzy różnymi gospodarkami państw.

Słowa kluczowe: ekonomiczna regulacja rynku, przewozy lotnicze, liberalizacja, system chicagowsko-bilateralny, umowy otwartego nieba, umowy Wspólnego Obszaru Lotniczego, wolności lotnicze, kabotaż, regulacja międzyregionalna, swoboda świadczenia usług

## ECONOMIC REGULATION OF AIR TRANSPORT IN THE LIGHT OF THE CHANGING LEGAL ENVIRONMENT

### Summary

Liberalization of air transport services and changes in the external transportation policy of the EU caused that the economic regulation of the market is also changing. As a result, the standards that are in force based on bilateral agreements and laying down restrictive attitude towards access to the market of air transport are breached. The scope of regulations covered in international aviation agreements is also widened by the addition of issues that were subject to those agreements to a limited extent if at all. The article analyses those changes and evaluates them from the perspective of the regulation of access to aviation services among various states' economies.

Keywords: economic regulation of the market, air transport, liberalization, Chicago bilateral system, open skies agreements, Common Aviation Area agreements, freedoms of the air, cabotage, inter-regional regulation, freedom to provide services

#### Cytuj jako:

Kunert-Diallo A., *Ekonomiczna regulacja przewozów lotniczych w świetle zmieniającego się otoczenia prawnego*, „Ius Novum” 2022 (16) nr 3, s. 110–129. DOI: 10.26399/iusnovum.v16.3.2022.29/a.kunert-diallo

#### Cite as:

Kunert-Diallo A. (2022), 'Economic regulation of air transport in the light of the changing legal environment', *Ius Novum* (Vol. 16) 3, 110–129. DOI: 10.26399/iusnovum.v16.3.2022.29/a.kunert-diallo