

Marian Bujnowski\*

## Unijna polityka w zakresie zewnętrznych stosunków w dziedzinie lotnictwa

### Spis treści

- I. Geneza
  1. Umowy w sprawie międzynarodowych usług lotniczych
  2. Implikacje orzeczeń Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości
- II. Rozwój unijnej polityki lotniczej
  1. Filar pierwszy – przywrócenie pewności prawa
  2. Filar drugi – rozszerzony wspólny obszar lotniczy
  3. Filar trzeci – umowy z kluczowymi partnerami
- III. Przyszłość unijnej polityki lotniczej

### Streszczenie

Artykuł dotyczy unijnej polityki w zakresie zewnętrznych stosunków w dziedzinie lotnictwa. Autor przedstawia jej genezę, w tym prawne i ekonomiczno-polityczne implikacje orzeczeń Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 5 listopada 2002 r. Omawia jej podstawowe cele, zasady i filary, na których jest oparta. Charakteryzuje jej rozwój i współpracę lotniczą UE z kluczowymi partnerami regionalnymi i światowymi oraz perspektywę jej rozwoju.

**Słowa kluczowe:** transport; unijna lotnicza polityka transportowa; unijna współpraca międzynarodowa w dziedzinie lotnictwa; uregulowania międzynarodowych usług lotniczych; „otwarte niebo”.

**JEL:** L93, L98

### I. Geneza

Próby nakłonienia państw członkowskich do nawiązania współpracy w celu prowadzenia spójnej polityki międzynarodowej w sektorze transportu lotniczego Komisja Europejska (dalej: KE) podejmowała od utworzenia europejskiego rynku wewnętrznego (zwanego również jednolitym rynkiem), tj. od 1992 r. Propozycje KE zmierzały do wypracowania i wdrożenia europejskiego podejścia do stosunków międzynarodowych w branży lotniczej. Stała ona na stanowisku, że opracowanie unijnej polityki w zakresie zewnętrznych stosunków w dziedzinie lotnictwa było logicznym następstwem utworzenia wewnętrznego rynku i regulujących jego funkcjonowanie wspólnych przepisów. Uważała, że w celu zarządzania międzynarodowymi usługami lotniczymi państwa członkowskie

\* Doktor inż. pil., specjalista w dziedzinie bezpieczeństwa lotniczego i ochrony lotnictwa cywilnego. Pracuje w międzynarodowych programach pomocy technicznej w sektorze lotnictwa cywilnego finansowanych przez Komisję Europejską i Bank Światowy.

Wspólnot Europejskich powinny współpracować przez instytucje wspólnotowe. Twierdziła też, że wspólnotowe podejście do sektora transportu lotniczego wynika z zasad traktatowych i wpłynie korzystnie na jego funkcjonowanie i rozwój.

Wykazywała przy tym, że w sytuacji gdy inicjatywy wspólnotowe obejmują większość elementów transportu lotniczego – poczynając od bezpieczeństwa lotniczego i ochrony lotnictwa, a na ochronie praw pasażerów kończąc – coraz bardziej nie na miejscu było, aby stosunki międzynarodowe w sektorze lotniczym pozostawały w gestii poszczególnych państw członkowskich. W opublikowanej w 2001 r. Białej Księdze w sprawie europejskiej polityki transportowej<sup>1</sup>, KE uznała rozwój spójnej polityki zewnętrznej dla lotnictwa za pilny priorytet, który pozytywnie wpłynie na rozwój rozdrobnionego unijnego sektora lotniczego.

### 1. Umowy w sprawie międzynarodowych usług lotniczych

W owym czasie powszechną praktyką było, że w celu świadczenia usług lotniczych państwa zawierały dwustronne umowy, które były przygotowywane w oparciu o ramowe zasady wynikające z konwencji chicagowskiej z 1944 r. Sytuacja nie zmieniła się po utworzeniu jednolitego rynku – państwa członkowskie Wspólnoty nadal zawierały umowy o świadczeniu usług lotniczych w dotychczasowy sposób. Liczba tak zawartych umów była inna dla każdego państwa, niemniej średnio wypadało po około 60–70 umów na jedno państwo członkowskie. Podpisywane umowy nie różniły się znacznie formą. W części głównej zawierały one zasady ogólne, a w załącznikach umieszczone były bardziej szczegółowe ustalenia, takie jak trasy przewozowe, liczba wykonywanych lotów czy dodatkowe prawa ruchu (Żylicz, 2011, s. 54) – w tym tzw. piąta wolność lotnicza, w ramach której linie lotnicze mają prawo do zabierania pasażerów i ładunku do państw trzecich oraz prawo przywożenia pasażerów i ładunku z tych państw. Często umowom tym towarzyszyły dodatkowe, niejawnie porozumienia (*Memorandum of Understanding*; dalej: MOU), które zawierały porozumienia handlowe między przewoźnikami lotniczymi i ustalały inne kwestie, np. finansowe.

W praktyce zasadnicze teksty umów pozostawały niezmienione przez lata, podczas gdy wszelkie załączniki i MOU zmieniane były gdy zachodziła potrzeba uwzględnienia zmian zachodzących na rynku lotniczym. Znacząco różniły się one jednak w skutkach, jakie wywoływały. Jedne z nich były bardzo liberalne, a inne bardzo restrykcyjne. Niektóre z nich zezwalały na otwartą konkurencję między przewoźnikami stron zawierających umowę, podczas gdy inne praktycznie wykluczały konkurencję między operatorami. Na przykład umowy o „otwartym niebie”, powszechnie negocjowane przez Stany Zjednoczone, są tradycyjnymi umowami dwustronnymi, które przyznają prawa przewozowe wyłącznie liniom lotniczym stron umowy. Przewidują jednak możliwość zniesienia ograniczeń ilościowych w częstotliwości wykonywanych lotów i liczby przewoźników uprawnionych do ich wykonywania.

Najistotniejsze jednakże, z punktu widzenia interesów wspólnotowych, było, że zezwalały one liniom lotniczym obu stron na rozwój połączeń między nimi, oferując nieograniczone korzystanie z „piątej wolności” w innych państwach Wspólnot. W konsekwencji okazało się, że korzyści płynące z tych porozumień dla operatorów europejskich były relatywnie niewielkie, jako że w zamian za uzyskanie dostępu do rynku amerykańskiego – gdzie nie ma zbyt wielu miejsc, do których opłacalne byłoby rozwijanie dalszych połączeń – przewoźnicy Stanów Zjednoczonych uzyskiwali

<sup>1</sup> *Time to Decide*, White Paper on European Transport Policy for 2010, COM (2001) 370 z 12.09.2001 r.

dostęp do regionalnego rynku wspólnotowego położonego blisko licznych innych międzynarodowych rynków. W rezultacie z praw tych najbardziej skorzystały transportowe firmy amerykańskie świadczące usługi wewnątrzwspólnotowego przewozu przesyłek pocztowych.

W tej sytuacji Komisja, zaniepokojona występującymi niezgodnościami, wszczęła kroki prawne i wystąpiła do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (dalej: ETS) z pozwem przeciwko ośmiu państwom członkowskim, które podpisały umowy dwustronne ze Stanami Zjednoczonymi<sup>2</sup>. W dniu 5 listopada 2002 r. ETS wydał orzeczenia w sprawie tzw. otwartego nieba<sup>3</sup>, które wyjaśniły kompetencje Wspólnot Europejskich w dziedzinie międzynarodowych usług lotniczych, regulowanych dotychczas przez umowy dwustronne zawierane między państwami członkowskimi i państwami trzecimi. Orzeczenie wykazało, że charakter systemu i sposoby, w jakie poszczególne państwa członkowskie umowy negocjowały i wykonywały, stały w sprzeczności z wypracowanym we Wspólnotach jednolitym systemem regulacji.

## 2. Implikacje orzeczeń Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości

Wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z 5 listopada 2002 r. w sprawie „otwartego nieba” stał się punktem zwrotnym dla rozwoju unijnej polityki w zakresie zewnętrznych stosunków w dziedzinie lotnictwa. Zgodnie z jego sentencją trzy dziedziny pozostawiono do wyłącznej kompetencji UE: komputerowe systemy rezerwacji, stawki wewnątrzwspólnotowe i rozkład lotów, przy czym każda z tych dziedzin podlegała w całości ustawodawstwu wspólnotowemu.

ETS stwierdził ponadto, że gdy zobowiązania międzynarodowe wchodzą w zakres stosowania wspólnych zasad, stają się elementem wyłącznej kompetencji zewnętrznej Unii oraz że państwowe wymogi w zakresie praw własności i sprawowania kontroli w odniesieniu do wyznaczania przewoźników lotniczych w ramach dwustronnych umów o komunikacji lotniczej naruszają swobodę przedsiębiorczości zapisaną w traktatach.

Konsekwencje wyroku ETS nie ograniczyły się do wspomnianych ośmiu umów ze Stanami Zjednoczonymi, ale wpłynęły na wszystkie istniejące dwustronne umowy lotnicze zawarte między państwami członkowskimi i państwami trzecimi oraz wszystkie umowy o usługach lotniczych, które będą negocjowane w przyszłości. Z orzeczenia ETS wynika, że w przypadku, gdy ma miejsce naruszenie wynikające z umowy międzynarodowej, państwa członkowskie mają obowiązek nie tylko powstrzymać się od zawierania nowych porozumień międzynarodowych, lecz także utrzymać w mocy już obowiązujące. Ponadto państwa członkowskie zostały zobowiązane do podjęcia środków zapewniających wypełnianie zobowiązań traktatowych i stosowania się do decyzji podejmowanych przez instytucje Wspólnoty.

A co najistotniejsze, z punktu widzenia spójnej polityki międzynarodowej w sektorze transportu lotniczego, Komisja otrzymała mandat do pilnego opracowania unijnej polityki w zakresie zewnętrznych stosunków w dziedzinie lotnictwa, uwzględniającej ekonomiczne i polityczne aspekty Wspólnoty oraz została zobowiązana do przygotowania projektów działań, które uzna za stosowne do jej wdrożenia.

<sup>2</sup> Siedem z nich (Belgia, Dania, Niemcy, Luksemburg, Austria Finlandia i Szwecja) podpisało umowy „otwartego nieba” i jedno z nich (Wielka Brytania) dwustronną – bardziej restrykcyjną.

<sup>3</sup> Sprawy C-466/98, C-467/98, C-468/98, C-469/98, C-471/98, C-472/98, C-475/98 and C-476/98 przeciwko *Wielkiej Brytanii, Danii, Szwecji, Finlandii, Belgii, Luksemburgowi, Austrii, Niemcom*.

W następstwie powyższego, Komisja zwróciła się do ośmiu rządów państw członkowskich, których orzeczenia dotyczyły bezpośrednio, aby wszczęły procedury rewizji umów zawartych ze Stanami Zjednoczonymi w celu jak najszybszego dostosowania się do orzeczeń ETS. Wystąpiła również do pozostałych siedmiu państw członkowskich, aby podjęły stosowne kroki w celu dostosowania umów zawartych ze Stanami Zjednoczonymi do wymagań prawa wspólnotowego i uniknęły konieczności prowadzenia dalszych postępowań w sprawie jego naruszenia. W praktyce oznaczało to, że wszystkie państwa członkowskie zostały wezwane do powstrzymania się od przyjmowania wszelkiego rodzaju międzynarodowych zobowiązań w dziedzinie lotnictwa przed uzyskaniem potwierdzenia, że są one zgodne z prawem wspólnotowym. Komisja wystąpiła także z wnioskiem do Rady Unii Europejskiej o jak najszybsze przyznanie jej mandatu do negocjowania porozumienia ze Stanami Zjednoczonymi na poziomie wspólnotowym.

Uzgodnianie istniejących umów dwustronnych z prawem wspólnotowym zostało uznane za priorytet nie tylko dla UE i jej państw członkowskich, lecz także dla zainteresowanych państw trzecich i europejskiego sektora lotniczego oraz jego użytkowników. Miało to dwójaki cel: po pierwsze zagwarantowanie tych samych praw wszystkim operatorom wspólnotowym na zewnątrz UE i wzmocnienie przemysłu europejskiego przez ułatwianie zbliżenia między przedsiębiorstwami; po drugie niedopuszczenie do naruszenia stosunków handlowych opartych na tych umowach na skutek niepewności prawnej, a w ostateczności ich zaniechania – w przypadku utrzymującego się stanu rzeczy<sup>4</sup>.

Zdecydowano, że cel ten realizowany będzie z wykorzystaniem środków komplementarności, co sprzyjać będzie elastyczności i skuteczności podejmowanych działań. Pierwszy z nich to negocjacje dwustronne prowadzone przez państwa członkowskie w oparciu o zasady określone w rozporządzeniu WE 847/2004<sup>5</sup>, które zobowiązują państwa członkowskie do wprowadzenia do negocjowanej umowy standardowych klauzul odzwierciedlających kompetencje wspólnotowe<sup>6</sup>. Drugim środkiem są negocjacje dwustronne na poziomie wspólnotowym w ramach tzw. mandatu horyzontalnego umożliwiające wprowadzenie standardowych klauzul do umów zawieranych pomiędzy państwami członkowskimi i państwem trzecim, na podstawie umowy negocjowanej przez Komisję. Przy wykorzystaniu tego środka państwo trzecie nie musi prowadzić indywidualnych negocjacji z państwami członkowskimi, z którymi jest ono związane umową<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> Szerzej na ten temat: Komunikat Komisji, *Rozwój programu polityki zewnętrznej w zakresie lotnictwa wspólnotowego*, COM (2005) 79 końcowy z 11.03.2005 r.

<sup>5</sup> Komisja przyjęła pakiet środków mających na celu stworzenie ram prawnych dla wszystkich relacji dwustronnych między UE a państwami trzecimi w transporcie lotniczym. Ten pakiet środków ma wyeliminować niejasności panujące w sektorze transportu lotniczego, które pojawiły się po wydaniu wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, na mocy którego umowy dwustronne (umowy „otwartego nieba”) między Stanami Zjednoczonymi a ośmioma państwami członkowskimi uznane zostały za niezgodne z prawem UE. Szerzej na ten temat: Rozporządzenie (WE) nr 847/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie negocjacji i wykonania umów dotyczących usług lotniczych między państwami członkowskimi a państwami trzecimi (Dz. Urz. WE 2004 L 157).

<sup>6</sup> Standardowe klauzule przewidziane w rozporządzeniu zostały przygotowane wspólnie przez Komisję i państwa członkowskie. W trosce o zachowanie elastyczności, przewidziano również analizowanie przypadków, zgodnie z procedurą komitologii, w których klauzule te nie mogły być wprowadzone do umowy. W takich przypadkach możliwe jest dopuszczenie do zawarcia umów nieosłabiających celów wspólnotowej polityki w dziedzinie transportu ani nienaruszających prawa wspólnotowego. W szczególności faktem jest jednak, że umowa niezawierająca wspólnotowej klauzuli wyznaczenia (klauzula pozwalająca każdemu przewoźnikowi wspólnotowemu mającemu siedzibę na terytorium danego państwa członkowskiego na wyznaczenie go jako operatora na mocy tejże umowy) naruszałaby cele tej wspólnej polityki. Przy naruszeniu zasady swobody przedsiębiorczości przewidzianej w art. 43 Traktatu WE, tego rodzaju umowa utrzymuje dyskryminację przedsiębiorstw wspólnotowych z powodów narodowościowych, utrwalając tym samym nieprawidłowe zróżnicowanie dostępu do rynków zewnętrznych. Komunikat Komisji, *Rozwój programu polityki zewnętrznej...*, s. 6.

<sup>7</sup> Ibidem.

### Implikacje prawne

Z prawnego punktu widzenia orzeczenia Trybunału z 5 listopada 2002 r. w sprawie „otwartego nieba” skutkują tym, że państwa członkowskie nie mogą działać samodzielnie podczas negocjowania umów w sprawie międzynarodowych usług lotniczych – odtąd usługi te powinny być traktowane jako przedmiot wspólnego zainteresowania w ogólnym kontekście UE. Zdecydowano, że istniejące umowy dwustronne muszą zostać doprowadzone do zgodności z istniejącym porządkiem prawnym Wspólnot, a do czasu zakończenia procesu dostosowywania tych umów będą stosowane dodatkowe procedury dopełniające pomiędzy Wspólnotami i państwami członkowskimi, których pogwałcenie zagrożone jest sankcjami prawnymi<sup>8</sup>.

### Implikacje ekonomiczne i polityczne

Z ekonomicznego i politycznego punktu widzenia wprowadzenie wspólnotowej zewnętrznej polityki lotniczej wynika z popierania przez KE większej elastyczności, otwartości i spójności działań (dwo- i wielostronnych) prowadzonych w obszarze międzynarodowego lotnictwa cywilnego. Precyzyjniej zaś, związane jest to z prowadzeniem polityki zmierzającej do zapewnienia, aby porozumienia były przygotowywane i zawierane nie tylko między państwami członkowskimi i państwami trzecimi, lecz także – wszędzie tam, gdzie jest to właściwe – między KE i państwami trzecimi. W obu przypadkach stosowana będzie jednolita agenda mająca na celu stworzenie nowych możliwości gospodarczych poprzez otwarcie rynków i wspieranie inwestycji.

Oczekuje się, że podobnie jak to ma miejsce w przypadku jednolitego rynku, takie podejście przyniesie korzyści bezpośrednim konsumentom, którzy będą korzystać z bardziej zróżnicowanych, tańszych i jednocześnie wyższej jakości usług, ale również operatorom, dla których otworzą się nowe możliwości, w tym konkurowanie na nowo otwartych rynkach. Ponadto otwarcie rynku powinno stymulować rozwój innowacyjności – z korzyścią dla sektora lotniczego jako całości. Istotne jest także zapewnienie uczciwej konkurencji, którą zamierza się promować poprzez konwergencję regulacyjną w odniesieniu do zarówno warunków ekonomicznych funkcjonowania rynków (zwłaszcza w obszarach wdrażania regulacji prawnych dotyczących konkurencji i przyznawania subwencji państwowych), jak i kwestii społecznych, ochrony środowiska naturalnego oraz efektywności systemów bezpieczeństwa lotniczego i ochrony lotnictwa<sup>9</sup>.

Wymienione aspekty powinny korzystnie na siebie oddziaływać i w konsekwencji utworzyć zrównoważony model, służący jako wzorzec w podejściu do kształtowania międzynarodowych stosunków w lotnictwie. Podkreśla się przy tym, że nie jest to formalistyczny model teoretyczny. W praktyce każda umowa powinna być przygotowywana indywidualnie dla każdego przypadku i gwarantować stronom obopólne korzyści oraz generować wartość dodaną, w szczególności w odniesieniu do partnerstwa ekonomicznego i politycznego, stopnia otwarcia rynku i istniejących uwarunkowań prawnych, ze szczególnym uwzględnieniem zasady zagwarantowania uczciwej konkurencji oraz promować zrównoważony rozwój w sektorze lotnictwa.

Oczekuje się, że działając jednomyślnie UE będzie dysponowała zwiększonymi możliwościami skutecznego zwalczania negatywnego wpływu rozwijającego się sektora lotniczego na środowisko naturalne, zwłaszcza w kwestiach dotyczących zmian klimatu. Uważa się również, że praktyczne

<sup>8</sup> Szerzej na ten temat: Communication from the Commission on the consequences of the Court judgments of 5 November 2002 for European air transport Policy, COM (2002) 649 final z 19.11.2002 r.

<sup>9</sup> Szerzej na ten temat: Komunikat Komisji, *Rozwój programu polityki zewnętrznej...*, s. 7 i n.



wdrożenie zasad unijnej polityki w zakresie zewnętrznych stosunków w dziedzinie lotnictwa skutkować będzie szybkim rozwojem branży lotniczej na poziomie jednolitego rynku i zwiększy zdolności europejskich przedsiębiorstw do stawiania czoła wyzwaniom zewnętrznym – co ocenia się jako kluczowe dla zapewnienia dobrej koniunktury wspólnotowego przemysłu lotniczego.

Kontekst międzynarodowy odgrywa bardzo istotną rolę w stymulowaniu ciągłego wzrostu międzynarodowego ruchu lotniczego w przyszłości. Wynika to z faktu, że UE osiągnęła już znaczącą pozycję na światowym rynku lotniczym<sup>10</sup>. Podobnie przemysł lotniczy – mimo swojej specyfiki – nie może dłużej funkcjonować w oderwaniu od innych sektorów gospodarczych, które są w pełni zintegrowane z gospodarką światową. Jego osiągnięcia muszą mieć możliwość zaprezentowania się na rynkach międzynarodowym, jego konkurencyjność powinna wzrastać poprzez konkurowanie w skali światowej, a jego usługi poza UE powinny się rozwijać zarówno pod względem ilościowym, jak i jakościowym – z jak największą korzyścią dla użytkowników. W owym czasie rynek lotniczy, chociaż ujednoczony poprzez wspólną politykę transportową, nie posiadał odpowiedniego wymiaru zewnętrznego.

Na płaszczyźnie wewnętrznej na pierwszy plan wysunęła się polityka obejmująca całokształt warunków ekonomicznych, socjalnych oraz ekologicznych w transporcie lotniczym<sup>11</sup>. Równoległe z otwarciem rynku, UE stworzyła ramy prawne, których celem było zapewnienie skutecznego i bezpiecznego funkcjonowanie lotnictwa cywilnego, w tym regulacje w sprawie bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego z 2002 r.<sup>12</sup>, powołanie Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA)<sup>13</sup> oraz szereg regulacji w zakresie nawigacji lotniczej (szerzej: Łukaszuk, 2012, s. 35) w celu utworzenia jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej<sup>14</sup>.

## II. Rozwój unijnej polityki lotniczej

Efekty wyroku Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie „otwartego nieba” z 5 listopada 2002 r. pojawiły się już w połowie 2003 r., kiedy Rada udzieliła Komisji upoważnienia do prowadzenia negocjacji ze Stanami Zjednoczonymi w sprawie kompleksowej umowy dotyczącej transportu lotniczego i prowadzenia negocjacji w celu zawarcia tzw. umów horyzontalnych zmierzających do harmonizacji z prawem wspólnotowym umów dwustronnych, zawartych przez państwa członkowskie z państwami trzecimi.

Przełomowy moment w rozwoju unijnej polityki w zakresie zewnętrznych stosunków w dziedzinie lotnictwa przypada na czerwiec 2005 r., gdy Rada uzgodniła, że polityka ta będzie prowadzona w oparciu o następujące trzy filary<sup>15</sup>: (1) przywrócenie pewności prawa poprzez dostosowanie

<sup>10</sup> Szerzej na ten temat: Komunikat Komisji, *Rozwój programu polityki zewnętrznej...*

<sup>11</sup> Ibidem.

<sup>12</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 300/2008 z dnia 11 marca 2008 r. w sprawie wspólnych zasad w dziedzinie ochrony lotnictwa cywilnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 2320/2002, Dz. Urz. WE 2008 L 97/72.

<sup>13</sup> European Aviation Safety Agency, EASA, Rozporządzenie (WE) nr 1592/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 lipca 2002 r. w sprawie wspólnych zasad w zakresie lotnictwa cywilnego i utworzenia Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Transportu Lotniczego, Dz. Urz. WE 2002 240/1.

<sup>14</sup> Rozporządzenie (WE) nr 549/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 marca 2004 r. ustanawiające ramy tworzenia Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej (Rozporządzenie ramowe); Rozporządzenie (WE) nr 550/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady unii Europejskiej z dnia 10 marca 2004 r. w sprawie zapewniania służb nawigacji lotniczej w Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej (dalej: Rozporządzenie w sprawie zapewniania służb); Rozporządzenie (WE) nr 551/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 marca 2004 w sprawie organizacji i użytkowania przestrzeni powietrznej w Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej (dalej: Rozporządzenie w sprawie przestrzeni powietrznej); Rozporządzenie (WE) NR 552/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 marca 2004 r. w sprawie interoperacyjności Europejskiej Sieci Zarządzania Ruchem Lotniczym (dalej: Rozporządzenie w sprawie interoperacyjności), Dz. Urz. WE 2004 L 96.

<sup>15</sup> Szerzej na ten temat: The EU's External Aviation Policy – Addressing Future Challenges, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM (2012) 556 final z 27.09.2012 r.

wszystkich dwustronnych umów o komunikacji lotniczej zawartych przez państwa członkowskie UE z państwami trzecimi, tak aby były one zgodne z unijnym prawem w świetle wyroku ETS w sprawie „otwartego nieba”, tj. poprzez usunięcie z nich krajowych wymogów dotyczących prawa własności i sprawowania kontroli, a tym samym uznanie swobody przedsiębiorczości unijnych przewoźników lotniczych; (2) rozwój europejskiego wspólnego obszaru lotniczego, poprzez włączenie do niego państw sąsiadujących z UE na południu i wschodzie; (3) wynegocjowanie na szczeblu UE kompleksowych umów z pozostałymi kluczowymi partnerami w oparciu o indywidualne upoważnienia do negocjowania w przypadkach, w których wykazano, że zawarcie umowy na szczeblu UE przyniesie korzyści gospodarcze i wartość dodaną.

## 1. Filary pierwszy – przywrócenie pewności prawa

Skoordynowane działania podjęte przez KE i państwa członkowskie w celu przywrócenia zdrowych podstaw prawnych w zakresie zewnętrznych stosunków w dziedzinie lotnictwa w relacjach UE z partnerami na całym świecie zyskały niemalże powszechną akceptację. Zasadę wyznaczenia unijnego uznało 117 państw spoza UE, a 55 spośród nich wyraziło zgodę na zastąpienie umów dwustronnych zawartych z państwami członkowskimi UE umowami horyzontalnymi z UE. Inne państwa zgodziły się zmienić swoje umowy na zasadzie dwustronnej z poszczególnymi państwami członkowskimi UE. W efekcie przeprowadzonych zmian doprowadzono do zgodności z wymogami prawa unijnego około 1000 umów dwustronnych o komunikacji lotniczej ze 107 państwami, obejmujących około 75 procent całego ruchu pasażerskiego między UE i resztą świata<sup>16</sup>.

## 2. Filary drugi – rozszerzony wspólny obszar lotniczy

Przystąpienie do wspólnego obszaru lotniczego wymaga od zainteresowanego państwa sąsiadującego z UE implementacji lotniczej części *acquis*. Ze względu na skomplikowanie procesu harmonizacji przepisów krajowych z unijnymi i wprowadzenia ich w życie, niektórym z nich KE udziela pomocy<sup>17</sup>.

Proces tworzenia wspólnej europejskiej przestrzeni lotniczej nadal trwa. W początkowym okresie jego rozwój ułatwiał fakt, że w Norwegii i Islandii – po przystąpieniu do Europejskiego Obszaru Gospodarczego (dalej: EEA)<sup>18</sup> – ustawodawstwo wspólnotowe już miało zastosowanie i ich linie lotnicze w pełni korzystały z tych samych praw, co przewoźnicy wspólnotowi. Także Szwajcaria – po podpisaniu porozumienia z KE<sup>19</sup> – znacznie zliberalizowała swój rynek lotniczy i ustawodawstwo wspólnotowe miało już zastosowanie do szwajcarskich przewoźników lotniczych<sup>20</sup>. Ponadto zakończono lub prowadzono zaawansowane negocjacje UE z państwami wówczas kandydującymi do przystąpienia do Wspólnoty, w ramach których negocjowane było pełne ich włączenie do jednolitego rynku. Natomiast państwom aspirującym, których przystąpienie

<sup>16</sup> Ibidem.

<sup>17</sup> Pomoc udzielana jest w formie tzw. pomocy technicznej. Polega ona na finansowaniu pracy zespołów specjalistów unijnych, którzy pracują w danym państwie i pomagają lokalnym władzom wywiązać się z zawartej umowy. Szczegółowe ustalenia, w tym wykaz przepisów mających zastosowanie do lotnictwa cywilnego określone są w załącznikach do umowy i obejmują dostęp do rynku i kwestie z nim związane, zarządzanie ruchem lotniczym, bezpieczeństwo lotnictwa, ochrona lotnictwa, środowisko, aspekty społeczne, ochrona konsumentów. Przykład ostatnio zawartej i zrealizowanej umowy stanowi Decyzja Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie z dnia 7 czerwca 2012 r. w sprawie podpisania, w imieniu Unii, i tymczasowego stosowania Umowy o wspólnym obszarze lotniczym między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi a Republiką Mołdawii (2012/639/UE), Dz. Urz. WE 2012 L 292/1.

<sup>18</sup> *European Economic Area*, EEA. Szerzej na ten temat: Agreement on the European Economic Area, Dz. Urz. WE 1994 L 1.

<sup>19</sup> Porozumienie podpisano 21.06.1999, weszło w życie 01.06.2002. Szerzej na ten temat: Agreement between the European Community and the Swiss Confederation on Air Transport, Dz. Urz. WE 2002 L 114.

<sup>20</sup> Z wyjątkiem przywileju kabotażu pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi i wewnątrz Szwajcarii, który nie był wykonywany.

do UE nie nastąpi w najbliższym czasie, zaproponowano porozumienie w sprawie Wspólnego Europejskiego Obszaru Lotniczego (dalej: ECAA)<sup>21</sup>, które stwarzało im możliwości uczestniczenia w jednolitym rynku.

Przy wydatnej pomocy UE duży postęp odnotowano w obszarze dostosowywania ram prawnych państw sąsiadujących do prawodawstwa i standardów unijnych w takich dziedzinach, jak bezpieczeństwo lotnicze i jego ochrona, zarządzanie ruchem lotniczym, ochrona środowiska naturalnego, prawa pasażerów oraz przepisy gospodarcze i kwestie zabezpieczenia społecznego. Wdrożone przepisy i procedury przyniosły korzyści zarówno bezpośrednio korzystającym z transportu lotniczego, jak i całemu sektorowi lotniczemu w UE i państwach sąsiadujących. W ramach zawartych umów uzgodniono, że po zakończeniu procesu harmonizacji przepisów strony korzystając będą z przywileju piątej wolności lotniczej. Na podkreślenie zasługuje także fakt, że w przypadku państw aspirujących do przystąpienia do UE pełne wdrożenie unijnych przepisów lotniczych w sprawie utworzenia ECAA ułatwi spełnienie ogólnych warunków ich przyjęcia.

Skutki ekonomiczne pierwszych umów z państwami sąsiedzkimi oceniane w latach 2006–2011 określane są jako znaczące. W badaniu przeprowadzonym na zlecenie KE<sup>22</sup> oszacowano, że całkowite korzyści gospodarcze płynące z podpisanej w 2006 r. umowy z Marokiem wyniosły ponad 3,5 miliarda euro. Ponadto odnotowano znaczny wzrost ruchu lotniczego między UE i Marokiem, powstało wiele nowych tras i wzrosła liczba operatorów lotniczych oferujących usługi przewozowe, a wskutek wzrostu konkurencji opłaty za przewóz pasażerów obniżyły się realnie o 40 procent.

Podobnie wygląda sytuacja w przypadku umowy UE z regionem Bałkanów Zachodnich<sup>23</sup>, która w okresie 2006–2011 przyniosła korzyści przekraczające 2,4 miliarda euro. W strukturze przedstawionych całkowitych korzyści gospodarczych około 85 proc. stanowi zysk po stronie konsumentów wynikający ze spadku cen za przewozy. Pozostała część to zyski w obszarze produktywności i wydajności.

Oceniając efektywność działań UE w procesie budowy rozszerzonego wspólnego obszaru lotniczego, należy stwierdzić, że są one skuteczne. UE zakończyła negocjacje licznych umów o komunikacji lotniczej z państwami sąsiadującymi, w wyniku których następowało będzie stopniowe otwieranie rynku i konwergencja regulacyjna w kierunku unijnego prawodawstwa w obszarze lotnictwa cywilnego. W konsekwencji, przewiduje się powstanie wspólnego obszaru lotniczego obejmującego 58 państw zamieszkałych przez około miliard osób. Poza, wspomnianymi już, Norwegią, Islandią i Szwajcarią, wielostronne umowy w sprawie transportu lotniczego podpisano z partnerami regionu Bałkanów Zachodnich, Gruzją, Jordanią, Marokiem i Mołdawią, parafowano umowę z Izraelem, trwają natomiast negocjacje z Libanem i Ukrainą. W najbliższym czasie planowane jest rozpoczęcie rozmów z Armenią, Azerbejdżanem i Tunezją.

Cieniem na tworzeniu rozszerzonego wspólnego obszaru lotniczego i wykorzystania potencjalnych możliwości rozwoju wymiany handlowej kładą się stosunki z Rosją<sup>24</sup>. Jedno z najważniejszych państw sąsiadujących<sup>25</sup> do września 2011 r. nie zgadzało się na włączenie zasady

<sup>21</sup> European Common Aviation Area, ECAA. Szerzej na ten temat: Common Aviation Area Agreement, Dz. Urz. WE 2012 L 321/3.

<sup>22</sup> Szerzej na ten temat: Booz & Company Development of the EU's Future External Aviation Policy, Final Report, April 2012.

<sup>23</sup> Wielostronną umowę ECAA podpisano z: Albanią, Bośnią i Hercegowiną, Chorwacją, byłą Jugosłowiańską Republiką Macedonii, Czarnogórą, Serbią i Misją Tymczasowej Administracji Organizacji Narodów Zjednoczonych w Kosowie.

<sup>24</sup> Szerzej na ten temat: The EU's External Aviation Policy – Addressing...

<sup>25</sup> Ponad 40 proc. międzynarodowych lotów pasażerskich z Rosji wykonywanych jest do UE.



wyznaczenia unijnego do umów dwustronnych o komunikacji lotniczej zawieranych przez nią z państwami członkowskimi, a następnie nie zrealizowało zawartego porozumienia.

### 3. Filar trzeci – umowy z kluczowymi partnerami

W ramach tego filara UE wynegocjowała szereg umów z kluczowymi partnerami handlowymi – światowymi i regionalnymi, które miały na celu otwarcie rynków i stworzenie warunków do uczciwej i otwartej konkurencji. Na podkreślenie zasługuje fakt, że UE wypracowała i wdrożyła nowy model międzynarodowych umów lotniczych, który nie skupia się jedynie na kwestiach dostępu do rynku na zasadzie wzajemności, ale zajmuje się również warunkami prowadzenia działalności i harmonizacją przepisów w celu zapewnienia uczciwej konkurencji w sektorze lotniczym.

#### Stany Zjednoczone

Ze Stanami Zjednoczonymi umowę o transporcie lotniczym podpisano po dwóch etapach negocjacji: pierwszą w kwietniu 2007 r.<sup>26</sup>, drugą zaś w czerwcu 2010 r.<sup>27</sup> – w formie protokołu zmieniającego umowę z 2007 r.

Umowa podpisana po pierwszym etapie negocjacji istotnie zmieniła warunki działalności unijnych operatorów lotniczych. Do najważniejszych skutków, jakie wywołała, zaliczyć należy: (1) ułatwienie dostępu do rynku USA – po raz pierwszy europejskie linie lotnicze mogłyby latać bez ograniczeń z dowolnego miejsca w UE do dowolnego punktu w USA; (2) gwałtowny wzrost świadczonych usług, w szczególności w tych częściach rynku transatlantyckiego, które wcześniej były przedmiotem znacznych ograniczeń wynikających z istniejących umów dwustronnych; (3) ułatwienie zawierania porozumień o współpracy między liniami lotniczymi po obu stronach Atlantyku – w ramach tzw. sojuszy lotniczych<sup>28</sup>. Ponadto umożliwiła rozwój zdrowej konkurencji w sektorze usług lotniczych i ustanowiła zasady ściślejszej współpracy regulacyjnej między UE i USA, mającej na celu wspólne, bardziej skuteczne reagowanie na pojawiające się wyzwania, takie jak zagrożenia dla bezpieczeństwa lotnictwa i zmniejszanie negatywnego oddziaływania sektora lotniczego na środowisko naturalne. Stworzyła także warunki do usprawnienia prowadzenia operacji lotniczych w powietrzu i w portach lotniczych, a także ożywiła współpracę władz lotniczych po obu stronach Atlantyku w zakresie poprawy warunków korzystania z usług lotniczych przez pasażerów i spedytorów. Zawierała również szczegółowy plan negocjacji kolejnej umowy (tzw. umowy drugiego etapu) oraz otwartą listę kwestii do negocjacji o priorytetowym znaczeniu dla każdej ze stron.

Umowa podpisana po drugim etapie negocjacji<sup>29</sup> rozszerzyła zakres współpracy przewidziany w pierwszej umowie, stwarzając warunki do dalszego rozwoju, w tym umożliwiając swobodę inwestycji i dostęp do rynku, a także wzmocniła ramy współpracy w obszarach regulacyjnych,

<sup>26</sup> Umowa o transporcie lotniczym między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, z jednej strony oraz Stanami Zjednoczonymi Ameryki (USA), z drugiej, podpisana w dniach 25 i 30 kwietnia 2007 r. (dalej: umowa o transporcie lotniczym UE–USA), weszła w życie dnia 30 marca 2008 r.

<sup>27</sup> Protokół zmieniający umowę z 2007 r. podpisano 24.6.2010 r. Obowiązywał państwa członkowskie UE z dniem podpisania. Norwegia i Islandia przystąpiły do umowy 21.6.2011 r.

<sup>28</sup> Sojusze lub aliance linii lotniczych, są to porozumienia przewoźników lotniczych, w skali krajowej lub międzynarodowej, poczynawszy od zwykłych porozumień dotyczących współpracy przedsiębiorstw, poprzez ściślejsze powiązania kapitałowe lub marketingowe w celu optymalizacji sieci połączeń i redukcji kosztów świadczonych usług (szerzej na ten temat: Żylicz, 2012, s. 346–348).

<sup>29</sup> Negocjacje trwały od maja 2008 r. do marca 2010 r. – umowę parafowano 25.03.2010 r. Szerzej na ten temat: Decyzja Rady w sprawie zawarcia umowy o transporcie lotniczym między Stanami Zjednoczonymi Ameryki z jednej strony, Unią Europejską i jej państwami członkowskimi z drugiej strony, Islandią z trzeciej strony i Królestwem Norwegii z czwartej strony, oraz w sprawie zawarcia umowy dodatkowej między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi z jednej strony, Islandią z drugiej strony i Królestwem Norwegii z trzeciej strony, dotyczącej stosowania umowy o transporcie lotniczym między Stanami Zjednoczonymi Ameryki z jednej strony, Unią Europejską i jej państwami członkowskimi z drugiej strony, Islandią z trzeciej strony i Królestwem Norwegii z czwartej strony, KOM (2011) 238 wersja ostateczna z 2.05.2011 r.

takich jak bezpieczeństwo, ochrona lotnictwa i ochrona środowiska naturalnego. W tej ostatniej kwestii obie strony osiągnęły porozumienie i uzgodniły wspólne stanowisko, które opublikowały w formie załącznika do umowy<sup>30</sup>.

### **Przystąpienie do umowy Norwegii i Islandii**

Oba państwa przystąpiły do umowy o transporcie lotniczym UE–USA 21 czerwca 2011 r. na podstawie jej art. 18 (5), który przewiduje rozszerzenie o państwa trzecie w celu maksymalizacji korzyści dla konsumentów, przedsiębiorstw lotniczych, pracowników i społeczeństw po obu stronach Atlantyku. Umowy zapewniają jednolite ramy prawne dla lotów między USA i jednolitym rynkiem lotniczym w UE – łącznie z Islandią i Norwegią.

Umowy zawarte ze Stanami Zjednoczonymi przyczyniły się do wzrostu ruchu lotniczego między UE i USA o ponad 25 mln dodatkowych pasażerów i przysporzyły konsumentom korzyści przekraczające 15 mld euro. Szacuje się, że wzrost ruchu lotniczego spowoduje powstanie łącznie w UE i USA około 80 tys. nowych miejsc pracy. Umowy te przewidują również powoływanie wspólnych komitetów zajmujących się problematyką dostępu do rynku, współpracą w zakresie przepisów i konwergencją regulacyjną oraz warunkami konkurencji. W polu ich zainteresowania znajdują się także kwestie efektywności funkcjonowania zawartych porozumień, w tym monitorowanie procesu wykonywania umów oraz podejmowanie działań w celu usuwania utrudnień w prowadzeniu działalności.

### **Kanada**

Umowa UE–Kanada o transporcie lotniczym została podpisana 17–18 grudnia 2009 r. Uważana jest za najbardziej ambitną umowę o transporcie lotniczym między UE i kluczowym partnerem<sup>31</sup>. Efektem funkcjonowania umowy ma być utworzenie całkowicie otwartej przestrzeni lotniczej między UE i Kanadą. Obywatele UE będą mogli prowadzić działalność gospodarczą w Kanadzie i swobodnie inwestować w kanadyjskie linie lotnicze i vice versa.

Umowa została wynegocjowana przez Komisję na podstawie mandatu otrzymanego od Rady w październiku 2007 roku i zastąpiła dwustronne umowy o komunikacji lotniczej zawarte między państwami członkowskimi UE i Kanadą. Poprawia ona znacznie połączenia między odpowiednimi rynkami i stwarza nowe możliwości inwestycyjne poprzez stopniową liberalizację przepisów dotyczących własności w stosunku do linii lotniczych – Kanada zobowiązała się w niej do wprowadzenia zmian w przepisach krajowych o inwestycjach zagranicznych i stopniowego otwierania swojego rynku.

Umowa przewiduje również stopniowe udostępnianie praw przewozowych, możliwości podejmowania wspólnych inwestycji, a także daleko idącą współpracę w wielu kwestiach ekonomicznych i społecznych, w tym bezpieczeństwa i ochrony lotnictwa, spraw społecznych, ochrony konsumentów i środowiska naturalnego, zarządzania ruchem lotniczym, prawa konkurencji i pomocy publicznej w sektorze transportu lotniczego. W ramach umowy unijne i kanadyjskie linie lotnicze mogą wykonywać loty bezpośrednie między każdym punktem w Kanadzie i dowolnym

<sup>30</sup> Szerzej na ten temat: Attachment C, Joint Statement on Environmental Cooperation, dokument dostępny pod adresem [http://ec.europa.eu/transport/modes/air/international\\_aviation/country\\_index/doc/2010\\_03\\_25\\_joint\\_state\\_env\\_attach\\_c.pdf](http://ec.europa.eu/transport/modes/air/international_aviation/country_index/doc/2010_03_25_joint_state_env_attach_c.pdf) (27.01.2016).

<sup>31</sup> Umowa jest uważana za przełomową w świecie lotniczym, ponieważ zapewnia niespotykany dotąd poziom globalizacji w zakresie praw przewozowych i zagranicznych inwestycji w linie lotnicze. Tekst przewiduje również silny mechanizm zapewnienia uczciwej konkurencji między operatorami, co jest kolejną nowością w międzynarodowym lotnictwie cywilnym.

miejscu w UE. Znosi także wszelkie ograniczenia dotyczące liczby cotygodniowych lotów między Kanadą i UE oraz zdolności przewozowych i cen oferowanych przez linie lotnicze. Przewiduje również dalszą liberalizację praw ruchu równoległe z otwarciem możliwości inwestycyjnych w liniach lotniczych. Ponadto umowa zawiera uzgodnienia o wspólnym rozwiązywaniu współczesnych wyzwań, takich jak bezpieczeństwo i ochrona lotnictwa oraz przeciwdziałanie negatywnym oddziaływaniom lotnictwa cywilnego na środowisko naturalne – obie strony zgodziły się na ścisłą współpracę w celu ograniczenia negatywnego wpływu lotnictwa na zmiany klimatu.

W dziedzinie bezpieczeństwa i ochrony lotnictwa umowa przewiduje obustronne uznawanie wzajemnych standardów w obszarze ochrony lotnictwa, w szczególności wdrożenie projektu *one-stop-security*<sup>32</sup> – co ułatwi działalność linii lotniczych i lotnisk oraz będzie mniej kłopotliwe dla pasażerów. Zawiera również szczegółowe przepisy dotyczące ochrony konsumentów.

### Ameryka Łacińska

Brazylia – zamieszkała przez ponad 200 milionów osób – jest strategicznym partnerem Unii Europejskiej<sup>33</sup>. Oczekuje się, że otwarcie rynku przyniesie znaczące korzyści pasażerom i branży transportu lotniczego. W marcu 2011 roku Unia Europejska i Brazylia parafowały kompleksową umowę o usługach lotniczych, która pozwala wszystkim europejskim i brazylijskim liniom lotniczym wykonywać bezpośrednio loty z dowolnego miejsca w UE do dowolnego miejsca w Brazylii – bez ograniczeń trasowych, cen i liczby lotów tygodniowo.

Podobnie jak w przypadku innych kompleksowych umów o transporcie lotniczym, obie strony zgodziły się na ścisłą współpracę w takich dziedzinach, jak: bezpieczeństwo i ochrona lotnictwa, zapewnienie warunków do uczciwej konkurencji między liniami lotniczymi, zarządzanie ruchem lotniczym, ochrona środowiska naturalnego, ochrona konsumentów oraz dotyczących spraw społecznych i ochrony praw pracowniczych.

14 lipca 2011 r. UE i Brazylia zawarły także dwie inne umowy w dziedzinie lotnictwa cywilnego, są to: horyzontalna umowa o transporcie lotniczym – usuwająca ograniczenia dotyczące narodowości w dwustronnych umowach o komunikacji lotniczej między państwami członkowskimi UE i Brazylią oraz dwustronna umowa między UE i Brazylią o bezpieczeństwie lotniczym (*Bilateral Aviation Safety Agreement*; dalej: BASA) – otwierająca drogę dla wzmocnionej współpracy między UE i Brazylią we wszystkich obszarach bezpieczeństwa w lotnictwie.

Meksyk zamieszkuje ponad 120 milionów osób i jest on drugim co do wielkości rynkiem Ameryki Łacińskiej oraz ważnym dla UE partnerem w tym regionie<sup>34</sup> – jednocześnie pozostaje jedynym państwem Ameryki Północnej, które nie podpisało z UE kompleksowej umowy lotniczej. KE uważa, że Meksyk posiada duży potencjał wzrostu ruchu lotniczego zarówno turystycznego, jak i biznesowego. Dlatego podejmuje wysiłki, aby wzmocnić z nim więzi ekonomiczne i doprowadzić do zawarcia kompleksowej umowy.

UE z zainteresowaniem obserwuje również postępującą konsolidację przewoźników lotniczych w regionie Ameryki Łacińskiej, zauważając rysujące się możliwości współpracy na szczeblu między większymi organizacjami i sukcesywnego otwierania rynku tego regionu.

<sup>32</sup> Po wdrożeniu procedury *one-stop-security* pasażerowie, bagaż i cargo nie będą poddawane dodatkowym czynnościom sprawdzającym pod kątem bezpieczeństwa, gdy podróżują/są przesyłane do lub z Kanady.

<sup>33</sup> Prawie sześć milionów pasażerów rocznie podróżuje między Brazylią i UE. Posiada także rozwinięty przemysł lotniczy – wytwórnia lotnicza Embraer (Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A.) produkuje, konkurując z produktami Boeinga i Airbusa, samoloty cywilne i dla biznesu.

<sup>34</sup> W 2014 r. liczba pasażerów podróżujących bezpośrednio między UE i Meksykiem przekroczyła 3,3 miliona.

## Australia i Nowa Zelandia

Oba państwa łączy szereg podobieństw zarówno geograficznych, jak i ekonomicznych. Pierwszym z nich jest duża odległość między Europą a obydwooma państwami. W tych warunkach lotnictwo jest kluczowym środkiem do rozwoju ogólnych stosunków między UE i nimi. Istotnym czynnikiem jest także fakt, że oba państwa, podobnie jak UE, reprezentuje rynkowe i zorientowane na klienta podejście do polityki w dziedzinie lotnictwa. Ponadto oba należą do najbardziej zaawansowanych państw w regionie i na świecie pod względem tworzenia nowoczesnych ram regulacyjnych dla lotnictwa i liberalizacji rynku.

Z obydwooma państwami UE podpisała umowy horyzontalne. Umowa horyzontalna UE–Nowa Zelandia<sup>35</sup> została podpisana 21 czerwca 2006 r. i weszła w życie 25 października 2007 r. Natomiast umowa horyzontalna UE–Australia<sup>36</sup> została podpisana 29 kwietnia 2008 r. i weszła w życie 2 lipca 2009 r.

Trwają negocjacje w sprawie kompleksowych umów o transporcie lotniczym między UE i Australią oraz Nową Zelandią, które mają na celu wzajemne otwarcie dostępu do rynków na warunkach, które zapewnią uczciwą konkurencję i wysokie standardy bezpieczeństwa i ochrony lotnictwa oraz ochrony środowiska naturalnego. Oczekuje się, że umowy te przyniosą korzyści ekonomiczne przewoźnikom lotniczym, portom lotniczym, pasażerom, branży turystycznej i całej gospodarce zainteresowanych stron.

## Turcja

Turcja jest państwem kandydującym do UE, strategicznym partnerem regionalnym dla UE i – z populacją przekraczającą 75 milionów mieszkańców – jednym z najdynamiczniej rozwijających się rynków lotniczych w regionie. Biorąc pod uwagę liczbę pasażerów przewożonych do i z UE, zajmuje ona drugie miejsce po Stanach Zjednoczonych. Od 1999 r. ruch pasażerski między obydwooma rynkami lotniczymi rósł w tempie ponad 9 procent rocznie – ponad dwukrotnie szybciej niż na rynku przewozów pasażerskich między UE i Rosją<sup>37</sup>. W 2014 r. drogą powietrzną z UE do Turcji i z Turcji do UE podróżowało prawie 40 milionów pasażerów<sup>38</sup>.

Komisja proponuje opracowanie pragmatycznego harmonogramu współpracy z Turcją<sup>39</sup>, który umożliwi osiągnięcie korzystnych dla obu stron postępów w rozwiązywaniu konkretnych problemów w tym regionie i oczekuje, że doprowadzi on do zawarcia kompleksowej umowy lotniczej. Zdaniem Komisji najistotniejsze kwestie, które powinna ta umowa uregulować, to swobodny i niedyskryminacyjny dostęp do rynku usług lotniczych dla obu stron, konwergencja przepisów lotniczych (zbliżenie poziomów bezpieczeństwa lotniczego i ochrony lotnictwa oraz zarządzania ruchem lotniczym), ochrona środowiska naturalnego, kwestie społeczne i zapewnienie zdrowych zasad konkurencji.

<sup>35</sup> Szerzej na ten temat: Decyzja Rady w sprawie podpisania oraz tymczasowego stosowania umowy między Wspólnotą Europejską a Nową Zelandią dotyczącej pewnych aspektów usług lotniczych, COM (2005) 267 wersja ostateczna z 1.04.2005 r.

<sup>36</sup> Szerzej na ten temat: Decyzja Rady z dnia 7 kwietnia 2008 r. w sprawie podpisania oraz tymczasowego stosowania Umowy między Wspólnotą Europejską a Rządem Australii dotyczącej pewnych aspektów usług lotniczych (2008/420/WE), Dz. Urz. WE 2008 L 149/63.

<sup>37</sup> Szerzej na ten temat: The EU's External Aviation Policy...

<sup>38</sup> Szerzej na ten temat: International Aviation: an opportunity for growth and jobs in the EU aviation sector, European Commission – Fact Sheet, Memo/15/6145 z 7.12.2015 r.

<sup>39</sup> Szerzej na ten temat: The EU's External Aviation Policy...



## Rosja

Komisja podjęła próbę zbudowania spójnych i stabilnych relacji w zakresie świadczenia usług lotniczych z Rosją i podpisanie kompleksowej umowy lotniczej. Zdaniem KE istnieją przesłanki do nawiązania – korzystnego dla obu stron – strategicznego partnerstwa w sektorze transportu lotniczego, dzięki któremu przewoźnicy z obu stron mogliby zyskać pewność planowania i prowadzenia działalności w dłuższej perspektywie. Jednakże postępy w tym obszarze Komisja uzależnia od rozwiązania kwestii opłat dla przewoźników unijnych za korzystanie z tras syberyjskich przy wykonywaniu operacji lotniczych do miejsc docelowych w Azji<sup>40</sup>, a konkretnie od realizacji porozumienia o uzgodnionych zasadach modernizacji systemu korzystania z tras transsyberyjskich<sup>41</sup> z 2011 r., którego strona rosyjska dotychczas nie implementowała<sup>42</sup>.

## Państwa Rady Współpracy Zatoki Perskiej

Państwa Rady Współpracy Zatoki Perskiej<sup>43</sup>, a szczególnie Zjednoczone Emiraty Arabskie (dalej: ZEA) i Katar, należą do najszybciej rozwijających się rynków lotniczych na świecie. Ich linie i porty lotnicze – wykorzystując dogodne położenie geograficzne i bardzo liberalne dwustronne umowy o świadczeniu usług lotniczych oraz polityczne poparcie swoich rządów, które postanowiły uczynić sektor lotniczy strategicznym sektorem gospodarczym – doprowadziły do zmiany dotychczasowego modelu konkurencji w sektorze usług lotniczych. Skalę zjawiska ilustruje fakt, że ZEA mają więcej bezpośrednich połączeń z UE niż Chiny, Indie i Japonia razem wzięte. Liczba oferowanych miejsc w lotach rozkładowych (bez lotów czarterowych i biznesowych) między UE i sześcioma państwami GCC wzrosła z 12 milionów w 2005 r. do 39 milionów w roku 2014 r. Przy czym udział poszczególnych państw GCC w przewozie pasażerów z UE jest bardzo zróżnicowany, i tak, w roku 2014, między UE i ZEA podróżowało 18,2 miliona pasażerów; między UE i Katarą 4,4 miliona; między UE i Arabią Saudyjską 1,4 miliona; a między Bahrajnem, Kuwejtem i Omanem po 0,5–0,6 miliona<sup>44</sup>.

Mimo że dalszy rozwój połączeń oferowanych przez linie lotnicze państw GCC jest mile widziany, to zastrzeżenia budzą warunki, na jakich są one wykonywane. KE uważa, że wskutek jednostronnego procesu otwarcia rynków unijnych dla przewoźników z państw GCC doszło do znaczącego zachwiania równowagi możliwości prowadzenia działalności lotniczej i wyraża wątpliwości czy sprawozdania finansowe przedstawiane przez niektórych przewoźników z tego regionu są zgodne z normami międzynarodowymi (zachodzi podejrzenie o finansowe wspieranie ich przez państwo). Jednocześnie część państw regionu odmawia przyjęcia klauzuli uczciwej konkurencji.

<sup>40</sup> Rosja pobiera od przewoźników unijnych opłaty przekraczające rocznie 300 mln EUR.

<sup>41</sup> 24.11.2006 r. ówczesny wiceprzewodniczący KE i minister transport Federacji Rosyjskiej parafowali porozumienie „Uzgodnione zasady modernizacji istniejącego systemu korzystania z tras transsyberyjskich” (*Agreed Principles on the modernisation of the Siberian over flight system*). Dnia 7.05.2007 r. Rada formalnie zatwierdziła porozumienie i wyraziła zgodę na jego podpisanie w formie wymiany listów (decyzja Rady CS/2007/08202). Jednak, pomimo wcześniejszego zobowiązania, Federacja Rosyjska zwlekała z podpisaniem porozumienia. Rosja nie dotrzymała kilku kolejnych terminów wejścia w życie porozumienia, a jego podpisanie przekładano wielokrotnie. W tej sytuacji UE zażądała aby podpisanie porozumienia nastąpiło najpóźniej po zakończeniu prac technicznych związanych z przygotowaniem sprawozdania grupy roboczej nt. przystąpienia Rosji do WTO, a przed podjęciem przez Radę Ogólną WTO decyzji o przystąpieniu Rosji do tej organizacji. Szerzej na ten temat: Modifying the Decision of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States of the European Union, meeting within the Council, on the signing and provisional application of the Agreement in the form of an Exchange of Letters between the European Community and its Member States, on the one part, and the Russian Federation, on the other part, on “Agreed Principles of the Modernisation of the Existing System of Utilisation of the Transsiberian Routes” and on the setting up of an Equalisation Mechanism by the Member States, Council Decision, COM (2011) 545 final z 2.09.2011 r.

<sup>42</sup> Szerzej na ten temat: Committee on Transport and Tourism, the Secretariat Work In Progress (situation on 16.07.2015), 8th election period. Pozyskano z: <http://www.transecretariat.europarl.europa.eu>.

<sup>43</sup> Rada Współpracy Zatoki Perskiej (*Persian Gulf Cooperation Council*; dalej: GCC) powstała 25 maja 1981 roku w Rijadzie. W jej skład wchodzi 6 państw: Arabia Saudyjska, Bahrajn, Katar, Kuwejt, Oman i Zjednoczone Emiraty Arabskie.

<sup>44</sup> Szerzej na ten temat: International Aviation: an opportunity for growth ...



Komisja uważa, że w tej sytuacji – dla dalszego rozwoju współpracy – właściwym byłoby zawarcie kompleksowej umowy lotniczej między UE i państwami GCC, która stworzyłaby sprzyjające warunki do dalszego rozwoju usług lotniczych i wzrostu gospodarczego obu stron, opartego na wspólnych zasadach prowadzenia działalności lotniczej oraz zapewniłaby uczciwą i otwartą konkurencję. Na wszechstronnej współpracy UE i państw GCC zyskałyby nie tylko ich linie i porty lotnicze, lecz także pasażerowie; wzrósłby również poziom bezpieczeństwa lotniczego i ogólna wymiana handlowa.

### Azja

W związku z szybkim wzrostem znaczenia państw Azji na rynku przewozów lotniczych, przewoźnicy unijni powinni aktywnie uczestniczyć w jego rozwoju. Sprzyja temu liberalizacja polityki lotniczej w wielu państwach regionu, skutkująca m.in. tym, że kilka z nich wyraziło chęć zawarcia kompleksowych umów z UE. Potencjalnych korzyści ekonomicznych oczekuje się zwłaszcza z zawarcia takich umów z Chinami, Indiami i Japonią.

Chiny – z liczbą mieszkańców dochodzącą do 1,4 miliarda – należą do grupy największych i najszybciej rozwijających się rynków lotniczych. Trwający od dekad wzrost gospodarczy Chin pobudza popyt na wewnętrzne i zagraniczne usługi lotnicze, w tym wzrost ruchu do i z UE<sup>45</sup>. Od roku 2013 obie strony zintensyfikowały współpracę lotniczą, co zaowocowało jej sformalizowaniem w postaci ustanowienia stałego przedsięwzięcia w celu wymiany doświadczeń między władzami lotniczymi opracowującymi przepisy lotnicze, prowadzenia dialogu w zakresie polityki lotniczej, i współpracy – w tym w zakresie szkolenia i delegowania specjalistów lotniczych, tworzenie grup roboczych i organizowania konferencji<sup>46</sup>. KE ma nadzieję, że następnym krokiem będzie podpisanie kompleksowej umowy lotniczej, która umożliwi wszechstronną współpracę lotniczą i doprowadzi do otwarcia rynku chińskiego dla podmiotów unijnych.

Na uwagę zasługują także działania prowadzone na forum ASEAN<sup>47</sup> zmierzające do utworzenia w pełni zliberalizowanego jednolitego rynku ASEAN, który pod wieloma względami ma przypominać otwarty rynek w Europie. Uważa się, że stworzy to nowe, interesujące możliwości wzajemnej współpracy – utworzenia wspólnego rynku liczącego łącznie ponad 1,1 miliarda konsumentów – włącznie z podpisaniem umowy kompleksowej między UE i ASEAN. Na razie współpraca między obiema organizacjami rozwija się w formie wymiany doświadczeń na poziomie specjalistów lotniczych oraz na poziomie ministerialnym – w 2014 r. zorganizowano szczyt na poziomie ministrów właściwych dla transportu lotniczego. Na podkreślenie zasługuje fakt, że gdyby doszło do podpisania kompleksowej umowy lotniczej, byłby to pierwszy przypadek zawarcia tego typu umowy między organizacjami międzynarodowymi.

Ponadto KE finansuje i implementuje w Azji szereg regionalnych programów zmierzających do podniesienia poziomu bezpieczeństwa lotniczego i wspierania rozwoju stosunków gospodarczych, handlowych i połączeń transportowych, w tym lotniczych, między państwami i regionami (szerzej: Bujnowski, 2012, s. 231).

<sup>45</sup> W ostatnim roku liczba pasażerów podróżujących bezpośrednio między UE i Chinami przekroczyła 7,2 miliona. Ibidem.

<sup>46</sup> Porozumienie podpisano 16.09.2015; jego koszt w wysokości € 10.000.000 pokrywa KE; przewidywany czas trwania projektu: od 09/2015 do 08/2020. Szerzej na ten temat: EU-China APP (*Aviation Partnership Project*) *Building an aviation partnership between China and the EU*. Pozyskano z: <https://easa.europa.eu/easa-and-you/international-cooperation/technical-cooperation-projects/eu-china-app-aviation>.

<sup>47</sup> ASEAN – Stowarzyszenie Narodów Azji Południowo-Wschodniej (*Association of South-East Asian Nations*). Jest organizacją regionalną zrzeszającą Brunei, Kambodżę, Indonezję, Laos, Malesję, Myanmar, Filipiny, Singapur, Tajlandię i Wietnam. Region ten zamieszkuje ponad 600 mln osób. Łącznie jest trzecim co do wielkości partnerem handlowym UE spoza Europy. W 2014 r. liczba pasażerów podróżujących bezpośrednio między UE i państwami regionu ASEAN przekroczyła 11 milionów. Szerzej na ten temat: *International Aviation: an opportunity for growth ...*

## Afryka

Afrykański rynek lotniczy określany jest jako charakteryzujący się długoterminowym potencjałem wzrostu. Relacje UE z państwami regionu koncentrują się obecnie głównie na podniesieniu poziomu bezpieczeństwa działalności lotniczej na tym kontynencie. Zasadniczo skierowane są one na wspieranie ustanowienia i funkcjonowania regionalnych organizacji nadzorujących bezpieczeństwo lotnicze oraz udzielanie pomocy<sup>48</sup> państwom znajdujących się na unijnej liście przewoźników lotniczych objętych zakazem lotów w UE<sup>49</sup>.

### III. Przyszłość unijnej polityki lotniczej

Głównym celem, jaki stawia sobie UE przy formułowaniu przyszłej polityki w zakresie zewnętrznych stosunków w dziedzinie lotnictwa, jest utrzymanie rozwoju silnego i konkurencyjnego unijnego sektora lotniczego. UE zamierza osiągnąć ten cel poprzez działania na rzecz stworzenia warunków do uczciwej i otwartej konkurencji oraz zapewnienie możliwości dostępu do kluczowych rynków zewnętrznych. Priorytetowo traktowane są działania zmierzające do zniesienia ograniczeń dostępu do rynków dla europejskiego sektora przewozów towarowych i przesyłek ekspresowych, który ze względu na ograniczenia zawarte w dwustronnych umowach o świadczeniu usług lotniczych jest szczególnie poszkodowany.

W opinii UE właściwy klimat biznesowy umożliwiający przewoźnikom unijnym konkurowanie na rynkach międzynarodowych może zostać stworzony jedynie na otwartych rynkach w oparciu o zasadę otwartej, uczciwej i wolnej od zakłóceń konkurencji. Z tego powodu polityka w zakresie zewnętrznych stosunków w dziedzinie lotnictwa musi kłaść nacisk na ochronę sektora lotniczego przed nieuczciwą konkurencją i podejmować kroki w celu eliminowania zakłóceń funkcjonowania rynku przez nieuczciwe praktyki, subsydia, niestosowanie ustalonych norm prawa czy brak przejrzystości w sprawozdaniach finansowych.

Bez spełnienia tych warunków przewoźnicy unijni nie będą w stanie konkurować na rynku globalnym, ponieważ ich koszty funkcjonowania są wyższe niż ich konkurentów z innych regionów świata. Składa się na to kilka czynników: po pierwsze, operacje lotnicze w UE są kosztowniejsze, ponieważ europejskie porty lotnicze i zarządzający przestrzenią powietrzną pobierają wyższe opłaty (motywuując swoje stanowisko zwiększonym wysiłkiem w celu zapewnienia bezpieczeństwa w zatłoczonych portach lotniczych i europejskiej przestrzeni powietrznej); po drugie, z powodu surowych norm i szeroko rozwiniętych systemów ochrony socjalnej koszty pracy w Europie są wyższe; po trzecie, koszty ogólne zwiększają wyższe niż w innych regionach świata obciążenia ponoszone z tytułu praw pasażerów do odszkodowań (szerzej: Polkowska, 2012, s. 39); po czwarte, dodatkowe obciążenie ponoszone z tytułu emisji dwutlenku węgla, które nie jest nakładane w innych częściach globu.

W celu zmniejszenia tej nierównowagi zamierza się podejmować dwojaki działania: (1) na rynku wewnętrznym – rozwijać i wdrażać innowacyjne technologie i nowoczesne systemy zarządzania, a także podnosić wydajność pracy; (2) w relacjach z partnerami zewnętrznymi – negocjować

<sup>48</sup> KE finansuje i implementuje programy pomocy technicznej jak np. *Technical Assistance Support to the Zambian Aviation Sector EuropeAid/130580/D/SER/ZM*.

<sup>49</sup> Szerzej na ten temat: Rozporządzenie Wykonawcze Komisji (UE) NR 295/2012 z dnia 3 kwietnia 2012 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 474/2006 ustanawiające wspólnotowy wykaz przewoźników lotniczych podlegających zakazowi wykonywania przewozów w ramach Wspólnoty, Dz. Urz. WE 2012 L 98/13.

stosowania międzynarodowych standardów i norm w zakresie prawa pracy i ochrony środowiska naturalnego. Podkreśla się przy tym, że UE tworzyć będzie właściwe warunki do prowadzenia biznesu, ale w ostatecznym rozrachunku to na przewoźnikach spoczywa odpowiedzialność za sformułowanie atrakcyjnych dla klientów ofert handlowych.

W obszarze ochrony konkurencji i przeciwdziałania zakłóceniom rynku spowodowanym przez nieuczciwe praktyki – zarówno na rynkach zewnętrznych, jak i na jednolitym rynku lotniczym – UE prowadzi wnikliwe analizy finansowe funkcjonowania przewoźników lotniczych. W ostatnim okresie KE wszczęła kilka postępowań wyjaśniających w sprawach nieuzasadnionej pomocy udzielonej przez państwa członkowskie operatorom lotniczym i regionalnym portom lotniczym, ponieważ zaistniały obawy, że poprzez udzieloną pomoc operatorzy ci otrzymali nieuzasadnione korzyści i doszło do zakłócenia konkurencji. Ponadto prowadzone są rewizje wspólnotowych wytycznych w zakresie finansowania portów lotniczych i pomocy świadczonej przez państwa na rzecz przedsiębiorstw lotniczych rozpoczynających działalność w regionalnych portach lotniczych.

Uważa się, że poprawę warunków do prowadzenia działalności lotniczej można uzyskać także poprzez ustanowienie nowych (lub nowelizację istniejących) ram prawnych. W związku z tym w odniesieniu do jednolitego rynku znowelizowano przepisy w sprawie zabezpieczenia społecznego dla pracowników mobilnych w UE dotyczących załóg lotniczych<sup>50</sup> i obecnie nie będzie możliwe stosowanie zaniżonych systemów zabezpieczenia społecznego niezależnie od siedziby przewoźnika.

Natomiast w obszarze rynku zewnętrznego uznano za pilną potrzebę opracowanie skuteczniejszych instrumentów chroniących przed subsydiowaniem i nieuczciwymi praktykami przewoźników spoza UE, niż te przewidziane w rozporządzeniu WE nr 868/2004<sup>51</sup>. Okazało się, że nie zostało ono nigdy wykorzystane, i w opinii specjalistów lotniczych jest ono praktycznie niewykonalne, ponieważ przy jego opracowywaniu wzorowano się na narzędziach stosowanych w środkach antydumpingowych i antysubsydjnych właściwych dla towarów i zawarte w nim środki zaradcze oraz aspekty proceduralne są nieodpowiednie w stosunku do specyfiki sektora usług lotniczych.

Innego rodzaju środków zaradczych wymagają działania przeciwko stosowaniu nieuczciwej konkurencji w przypadku systemów lotniczych utworzonych i zarządzanych jako strategiczne sektory w celu przynoszenia korzyści całej gospodarce. UE uważa, że sytuacja taka ma miejsce w przypadku przewoźników z Zatoki Perskiej, którzy wykorzystują unijne węzły lotnicze do zyskania przewagi konkurencyjnej nad operatorami unijnymi. Ponieważ przewoźnicy z Zatoki Perskiej zaprzeczają stosowaniu niedozwolonych praktyk, proponuje się opracowanie na szczeblu unijnym standardowych klauzul o uczciwej konkurencji i włączanie ich do dwustronnych umów o przewozach lotniczych z państwami członkowskimi.

7 grudnia 2015 r. KE przyjęła nową europejską strategię w dziedzinie lotnictwa<sup>52</sup>, w której narysowano kompleksowy i ambitny plan działania w celu utrzymania europejskiego sektora lotniczego w światowej czołówce. Uważa się, że realizacja strategii umożliwi europejskim przedsiębiorcom

<sup>50</sup> Parlament Europejski i Rada doszły do porozumienia w ramach procedury współdecydowania w kwestii wniosku Komisji dotyczącego zmiany rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego oraz rozporządzenia (WE) nr 987/2009 dotyczącego wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004.

<sup>51</sup> Rozporządzenie (WE) nr 868/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. dotyczące ochrony przed subsydiowaniem i nieuczciwymi praktykami cenowymi powodującymi uszczerbek dla przewoźników lotniczych Wspólnoty w świadczeniu usług lotniczych z państw nienależących do Wspólnoty Europejskiej, Dz. Urz. WE 2004 L162/1.

<sup>52</sup> An Aviation Strategy for Europe, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM (2015) 598 final, 7.12.2015 r.

zachowanie konkurencyjności i zapewni zrównoważony rozwój. Korzyści odniosą także obywatele UE, którzy będą mieli większy wybór połączeń i niższe ceny usług lotniczych oraz zostaną objęci najwyższym poziomem bezpieczeństwa i ochrony lotnictwa.

Nowa strategia stanowi próbę kompleksowego ukształtowania unijnego systemu lotniczego i pobudzenia gospodarki europejskiej, wzmocnienia jej bazy przemysłowej i pozycji UE jako światowego lidera. Wyznaczone cele<sup>53</sup> zamierza się osiągnąć przez: (1) zdobycie pozycji lidera w dziedzinie lotnictwa międzynarodowego przy jednoczesnym zapewnieniu równych szans dla działalności przedsiębiorstw europejskich; (2) walkę z wewnątrzunijnymi ograniczeniami wzrostu w powietrzu i na ziemi; (3) utrzymywanie wysokich unijnych standardów; (4) postęp w zakresie innowacji, technologii cyfrowych i inwestycji.

## Bibliografia

- Żylicz, M. (2011). *Prawo lotnicze międzynarodowe, europejskie i krajowe*. Wyd. 2. Warszawa: Wydawnictwo LexisNexis.
- Łukaszuk, L. (2012). International cooperation in the field of satellite navigation improvement: European perspective. *Revista Europea de Derecho de la Navegación Marítima y Aeronáutica*, 12.
- Bujnowski, M. (2012). Jedwabny Szlak XXI wieku – Międzynarodowy Korytarz Transportowy Europa-Kaukaz-Azja. *Stosunki Międzynarodowe-International Relations*, 46. Instytut Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Polkowska, M. (2012). Air carrier liability in the passengers transport and protection of their rights. *Revista Europea de Derecho de la Navegación Marítima y Aeronáutica*, diciembre.

<sup>53</sup> Commission presents a new Aviation Strategy for Europe, European Commission – Press release, IP-15-6144 z 7.12.2015 r.