

Dostęp do rynku przewozów lotniczych jako przedmiot międzynarodowej regulacji prawnej

Spis treści

- I. Tło prawno-międzynarodowe
- II. Pojęcie międzynarodowej regularnej służby powietrznej i przewozów nieregularnych
- III. Regulacja międzynarodowej regularnej służby powietrznej
 1. Podstawowe prawa dostępu do rynku
 2. Liczba i narodowość przewoźników lotniczych
 3. Zdolność przewozowa
 4. Regulacja taryf lotniczych
 5. Stosowanie porozumień pomiędzy przewoźnikami lotniczymi
- IV. Regulacja dostępu do rynku dla służb nieregularnych
- V. Dostęp do rynku przewozów lotniczych na podstawie przepisów unijnych (podział na rynek przewozów wewnątrzunijnych i pozaunijny)
- VI. Podsumowanie

Streszczenie

Niniejszy artykuł wskazuje na obowiązujące w przewozie lotniczym ograniczenia w dostępie do rynku wynikające przede wszystkim z umów bilateralnych. Te bariery w dostępie do rynku z jednej strony ograniczają konkurencję, bo dopuszczają jedynie ograniczoną konkurencję ze strony przewoźników lotniczych, z drugiej zaś – dają przyzwolenie na zawieranie porozumień, które nie zawsze zgodne są z zasadami prawa konkurencji. Autor analizuje poszczególne restrykcje, z podziałem na ograniczenia występujące w międzynarodowej regularnej i nieregularnej służbie powietrznej i wskazuje na brak kompromisu w ekonomicznej regulacji rynku, który mógłby zapewnić liberalizację przewozów lotniczych w ujęciu globalnym. Jako przykład skutecznie przeprowadzonej regulacji wskazuje na liberalizację przewozów lotniczych wewnątrz UE.

Słowa kluczowe: dostęp do rynku przewozów lotniczych; taryfy; liberalizacji; zdolność przewozowa; prawa przewozowe; narodowość przewoźnika; ekonomiczna regulacja rynku.

JEL: K23, K33, L93

I. Tło prawno-międzynarodowe

W międzynarodowym przewozie lotniczym nie istnieje powszechnie uznana wolność żeglugi powietrznej oraz wykonywania usług przewozów lotniczych. Dostęp do rynku przewozów lotniczych podlega ograniczeniom definiowanym na trzech płaszczyznach: krajowej, bilateralnej i multilateralnej.

Ramy prawne wykonywania przewozów lotniczych określiła Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym podpisana w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r.¹. Chociaż nie reguluje ona stricte ekonomicznych aspektów związanych z wykonywaniem przewozów lotniczych, a przedmiot działalności Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (dalej: ICAO) powołanej na podstawie tej konwencji odnosi się wyłącznie do rozwijania zasad i techniki międzynarodowej żeglugi powietrznej oraz popierania planowania i rozwoju międzynarodowego przewozu lotniczego (art. 44), można w niej odnaleźć pojedyncze artykuły określające generalne zasady wykonywania przewozów lotniczych. Podjęte podczas konferencji chicagowskiej próby liberalizacji usług przewozów lotniczych skończyły się fiaskiem, a podpisane dwa układy dotyczące wykonywania regularnej międzynarodowej służby powietrznej nie wpłynęły praktycznie na uelastycznienie państw w zakresie przyznawania praw przewozowych. Do najważniejszych artykułów odnoszących się do ekonomicznej regulacji przewozów lotniczych zaliczyć należy artykuły 5 i 6 oraz 7 konwencji chicagowskiej. Artykuł 5 reguluje prawo nieregularnego przelotu i stanowi, że statki powietrzne używane w nieregularnej służbie powietrznej korzystają z prawa przelotu i lądowania w celach nie-handlowych bez konieczności posiadania uprzedniego zezwolenia, pod warunkiem przestrzegania postanowień konwencji i z zastrzeżeniem prawa państwa, nad terytorium którego przelatują, do żądania lądowania. Z kolei artykuł 6 konwencji odnosi się do regularnej międzynarodowej służby powietrznej i uzależnia jej wykonywanie od posiadania specjalnego zezwolenia lub innego upoważnienia państwa, do którego przewóz jest wykonywany. Wreszcie, artykuł 7 konwencji zdaniem niektórych autorów ustanawiający zakaz wykonywania kabotażu, w praktyce sprowadza się do obowiązku zapewnienia przez państwa równych zasad w zakresie wyrażania zgody na kabotaż, czyli przewóz wykonywany w obrębie jednego państwa.

Restryktywne podejście w zakresie wykonywania międzynarodowej służby powietrznej – uzależnione wyłącznie od konieczności posiadania specjalnego zezwolenia, miało być zmienione w efekcie przyjęcia podczas konferencji chicagowskiej dwóch układów:

- 1) Układu o tranzyście międzynarodowych służb powietrznych, zwanego również układem o dwóch wolnościach²;
- 2) Układu o międzynarodowym transporcie lotniczym, zwanym potocznie układem o wolnościach handlowych³.

Układ o dwóch wolnościach lotniczych pokrywa się w zasadzie z uprawnieniami przyznanymi w odniesieniu do nieregularnego przewozu na podstawie art. 5 konwencji, tyle tylko że odnosi się do międzynarodowej regularnej służby powietrznej. Nie przyznaje więc on żadnych praw handlowych związanych z wykonywaniem przewozu lotniczego, a mimo to nie został przyjęty przez wszystkie państwa będące stronami konwencji chicagowskiej. Ze 191 państw będących członkami

¹ Dz.U. z dnia 26 czerwca 1959 r.

² Dz.U. z 1959 r. Nr 35, poz. 212, ICAO Doc 7300.

³ ICAO Doc 9587.

ICAO układ przyjęty został przez 130 państw. Co istotne, układ nie został przyjęty przez państwa o największych terytoriach (Brazylię, Chiny, Rosję i Kanadę). Jednak zdecydowanie mniejszym poparciem cieszy się Układ o międzynarodowym transporcie lotniczym, który przyjęty został przez zaledwie 11 państw, spośród których brakuje tych dominujących na rynku międzynarodowych przewozów lotniczych. Tak słabe zainteresowanie ze strony państw w zakresie przyznawania handlowych praw przewozowych zdaje się potwierdzać powszechną niechęć państw do globalnej regulacji ekonomicznych aspektów związanych z wykonywaniem praw przewozowych. Zresztą, zdaniem niektórych, ścierające się poglądy co do ekonomicznej regulacji rynku na pewno uniemożliwiają budowanie konkurencyjnego rynku przewozów lotniczych w sensie zwyczajowym, tj. pozbawionym regulacji prawnej (Straszheim, 1969). Postulowana, m.in. przez Cavesa, wolna konkurencja w transporcie lotniczym pozostaje nadal pieśnią przyszłości (Caves, 1962). To, czego nie udało się osiągnąć na płaszczyźnie multilateralnej regulowane jest na poziomie umów bilateralnych, które najczęściej przyznają prawa przewozowe w oparciu o zasadę wzajemności. Co ważne definiują one ograniczenia dotyczące dostępu do rynku przewozów lotniczych i w tym znaczeniu stanowią główne źródło ograniczeń nie zawsze odpowiadające regułom prawa antymonopolowego.

System chicagowsko-bilateralny bazujący na kompromisie wypracowanym przez państwa po nieudolnych próbach liberalizacji globalnego rynku przewozów lotniczych określił kryteria dostępu do rynku, które w sposób kompleksowy ujęte zostały w dokumencie ICAO zatytułowanym *Manual on the Regulation of International Air Transport*⁴. W dokumencie tym zdefiniowano podstawowe prawa dostępu do rynku (*basic market access rights*), które oznaczają warunkowe lub ograniczone prawa wykonywania przewozów lotniczych (przywileje) przyznawane przez państwa zainteresowane międzynarodową regularną służbą powietrzną do wykorzystania przez przewoźników lotniczych pochodzących z tych państw. Podstawowe prawa dostępu do rynku stanowią przedmiot bilateralnych umów lotniczych i w praktyce zmierzają do podziału rynku pomiędzy kwalifikującymi się przewoźnikami lotniczymi. Ograniczenia w dostępie do rynku spowodowane są wieloma czynnikami, które w praktyce sprowadzają się do:

- 1) zapewnienia równowagi w zakresie przyznawanych praw (zasada wzajemności)⁵;
- 2) ochrony przewoźników narodowych przed ekspansją ze strony przewoźników zagranicznych;
- 3) eliminowania wątpliwości związanych z wykonywaniem tych praw;
- 4) promowania niektórych segmentów rynkowych (miast lub rejonów).

Obok podstawowych praw dostępu do rynku wyróżniane są również prawa pomocnicze (*ancillary rights*) odnoszące się w praktyce do działalności przewoźników lotniczych. Mogą one dotyczyć różnych uzgodnień i określają sposób prowadzenia działalności przez przewoźników lotniczych w państwie przyznającym prawa przewozowe, np. w zakresie sprzedaży usług przewozów lotniczych, działalności marketingowej czy też wykonywania usług przez przewoźników na potrzeby własne (tzw. *selfhandling*).

⁴ ICAO Doc 9626.

⁵ Ogólną zasadą przestrzeganą przez państwa, zwłaszcza w międzynarodowych umowach lotniczych, jest przyznanie jednakowych praw i obowiązków dla stron umowy. Jednak nie zawsze ta formuła wzajemności będzie miała jednakowe skutki dla stron umowy. Mogą jednak powstać problemy polegające na określeniu tych samych umownych linii lotniczych dla przewoźników lotniczych. Niektóre państwa, zwłaszcza USA, kwestionowały postulat tzw. wizualnej wzajemności oparty na przyznawaniu równej liczby obsługiwanych połączeń i opowiadały się za koniecznością zapewnienia równej wartości wymienianych praw. Zob. również Żylicz (1995, s. 41).

W nomenklaturze lotniczej mówi się również o prawach twardych (*hard rights*) i prawach miękkich (*soft rights*), które łącznie najczęściej stanowią przedmiot regulacji umów lotniczych. Próby liberalizacji usług przewozów lotniczych poczynione podczas Rundy Urugwajskiej GATT wyłączyły prawa twarde ze struktur GATS, a państwa zgodziły się na odstępstwa wyłącznie w odniesieniu do praw miękkich, które zawarte zostały w załączniku dotyczącym usług transportu lotniczego⁶. Znalazły się w nim:

- 1) usługi naprawy i obsługi technicznej statków powietrznych;
- 2) usługi sprzedaży i marketingu transportu lotniczego;
- 3) usługi skomputeryzowanych systemów rezerwacji (CRS).

W załączniku wyraźnie zastrzeżono, że GATS nie stosuje się do działań związanych z prawami przewozowymi (*traffic rights*) oraz usług bezpośrednio odnoszących się do wykonywania praw przewozowych, określanych jako *hard rights*, z wyłączeniem tych wskazanych powyżej, które wchodzi w zakres *soft rights*⁷. Można zatem uznać, że prawa pomocnicze wchodzi w zakres praw miękkich, których wykonywanie zależne jest od przyznanych praw przewozowych (*hard traffic rights*), a których przedmiot ustalany jest w trybie uzgodnień pomiędzy państwami zainteresowanymi w ustanowieniu międzynarodowej regularnej służby powietrznej w rozumieniu art. 6 konwencji chicagowskiej⁸.

II. Pojęcie międzynarodowej regularnej służby powietrznej i przewozów nieregularnych

Kluczowym dla dalszych rozważań poczynionych w niniejszej publikacji jest wyjaśnienie pojęć „międzynarodowej regularnej służby powietrznej” oraz „przewozu nieregularnego”, zwłaszcza w kontekście zastosowania różnych rozwiązań prawnych związanych z wykonywaniem praw przewozowych. Wskazać przy tym należy, że społeczność międzynarodowa bardziej restryktywne podejście zastosowała w odniesieniu do regularnej międzynarodowej służby powietrznej, której wykonywanie uzależnione zostało od posiadania specjalnego zezwolenia⁹. Konwencja chicagowska posługuje się w artykule 96 pojęciem „służby powietrznej”, za którą przyjmuje się każdą regularną służbę powietrzną wykonywaną przez statki powietrzne w celu publicznego przewozu pasażerów, poczty lub towarów. Konwencja nie rozstrzyga jednak, co należy rozumieć przez pojęcie „regularnej międzynarodowej służby powietrznej”. Problem ten rozstrzygnięty został w rezolucji Zgromadzenia ICAO A2-18, w której przyjęto legalną definicję tego pojęcia. Zgodnie z tą rezolucją za „międzynarodową służbę powietrzną” uznaje się serię lotów, w odniesieniu do których spełnione zostały następujące warunki:

⁶ Dz.U. z 1998 r. Nr 195, poz. 34.

⁷ W załączniku zastrzeżono, że stosuje się go do środków wpływających na usługi transportu lotniczego, zarówno rozkładowego, jak i przewozu nieregularnego. Nie stosuje się go natomiast do środków oddziaływujących na prawa ruchu lotniczego albo usługi bezpośrednio związane z wykonywaniem praw ruchu lotniczego, poza wskazanymi w ust. 3 załącznika. „Prawa ruchu lotniczego” błędnie przetłumaczone, bo chodzi o prawa przewozowe (*traffic rights*) zdefiniowane zostały jako prawo do rozkładowego i nierozkładowego świadczenia usług w zakresie operacji odpłatnego przewozu pasażerów, ładunków oraz poczty albo prawo do wynajęcia samolotu z lub do, w lub nad terytorium członka układu, wraz z obsługiwanyimi miejscami, trasami operowania, rodzajem ruchu, dostarczoną pojemnością, opłatami i ich warunkami oraz kryteriami określania linii lotniczych, łącznie z takimi, jak liczba, własność i kontrola. Podobnie „sprzedaż i marketing usług transportu lotniczego” nie obejmuje polityki cenowej w zakresie usług transportu lotniczego ani też stosownych warunków.

⁸ Wg opinii B. Chenga (1962, s. 327) do praw pomocniczych można zaliczyć również prawa odnoszące się do niedyskryminacyjnego stosowania przepisów krajowych.

⁹ Podobnie uważa Żylicz, zdaniem którego jeśli są wprowadzane jakieś ograniczenia w odniesieniu do służb nieregularnych, to zmierzają one do ochrony interesów służb regularnych, które powinny być eksploatowane niezależnie od okresów fluktuacji ruchu. Nie mogą być one jednak, nawet jeśli są traktowane jako rodzaj służby publicznej, w przypadku nieopłacalności subsydiowane ze środków publicznych, chyba że pomoc udzielona zostanie zgodnie z prawem traktatowym.

- przebiegają przez przestrzeń powietrzną więcej niż jednego państwa;
- wykonywane są statkami powietrznymi w celu przewożenia pasażerów, poczty lub towarów za wynagrodzeniem w sposób powszechnie dostępny;
- wykonywane są pomiędzy tymi samymi punktami zgodnie z opublikowanym rozkładem albo z regularnością lub częstotliwością wskazującą na ciągłość.

Wszystkie inne loty niespełniające chociażby jednego z warunków definicji zaliczane są do służb powietrznych nieregularnych. Rozróżnienie pojęć lotów „regularnych” i „nieregularnych” może mieć kluczowe znaczenie w kontekście ograniczeń związanych z dostępem do rynku przewozów lotniczych i często przysparza problemów, zwłaszcza gdy chodzi o serie lotów czarterowych¹⁰. Z tego też powodu, w doktrynie zaczęły pojawiać się postulaty odnośnie rewizji definicji regularnej międzynarodowej służby powietrznej pod kątem sposobu sprzedaży pojemności statku powietrznego¹¹.

III. Regulacja międzynarodowej regularnej służby powietrznej

1. Podstawowe prawa dostępu do rynku

Podstawowe prawa dostępu do rynku wyznaczają niejako granice zarobkowego wykonywania działalności przewozowej, definiują kto i w jakim zakresie może świadczyć usługi przewozów lotniczych. Wskazać przy tym należy, że w większości obowiązujące umowy wielostronne i bilateralne odnoszą się w zasadzie do regularnych przewozów lotniczych, a przewóz nieregularny najczęściej regulowany jest na poziomie przepisów krajowych państwa, do którego wykonywany jest przewóz¹².

Do podstawowych praw dostępu do rynku zaliczyć należy:

- Prawa trasowe (*route rights*) – określają trasy i ewentualnie punkty, pomiędzy którymi wykonywana ma być międzynarodowa regularna służba powietrzna. Ograniczają się zatem do wyznaczenia kierunków i przebiegu tras. Niektóre umowy przewidują ogólne postanowienia dotyczące punktów położonych na terytorium państwa pochodzenia, natomiast punkty położone na terytorium państwa udzielającego zezwolenie najczęściej są ściśle określone.
- Prawa operacyjne (*operational rights*) – definiujące sposoby korzystania z praw przewozowych, a więc kto i jakim statkiem powietrznym może wykonywać przyznane prawa trasowe. Mogą one również określać prawo wykonywania wolności technicznych, łączenia tras lub wyboru różnych kombinacji punktów lądowania oraz sposoby współpracy w ramach eksploatacji międzynarodowej, a także łączenia tras lub wyboru różnych kombinacji punktów lądowania wykonywanego w celach handlowych lub też omijania niektórych punktów na trasie, dokonywania zamiany sprzętu na trasie. Do praw operacyjnych zalicza się:
 - 1) określenie liczby przewoźników, których strony umowy bilateralnej wyznaczają do eksploatacji uzgodnionych służb powietrznych; umowy bardziej restrykcyjne przewidują po

¹⁰ Przykładowo można się odwołać do umowy o komunikacji lotniczej zawartej przez Polskę z Kanadą z roku 1976 r., na podstawie której Polskie Linie Lotnicze LOT uprawnione były do wykonywania przewozu regularnego pomiędzy Polską a Montrealem i z tego też względu rejsy do Toronto odbywały się w formule regularnych rejsów czarterowych na podstawie zezwoleń udzielanych przez władze kanadyjskie. Zob. również Szymajda (2003, s. 274).

¹¹ Żylicz nie miesza pojęć lotów nieregularnych i lotów czarterowych. Dodatkowo wskazuje, że dla stosunków cywilno-prawnych podział ten nie ma większego znaczenia, poza oczywiście kwestiami związanymi z ubezpieczeniem czarteru. Zob. Żylicz (2011, s. 364) oraz Doganis (1973, s. 118).

¹² Na podstawie art. 144 Ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze przewoźnicy obcy zobowiązani są uzyskać zezwolenia na wykonywanie międzynarodowych lotów handlowych, z zastrzeżeniem przypadków, gdzie zwolnienie z obowiązku uzyskania zezwolenia przewidziane zostało wyraźnym postanowieniem umowy międzynarodowej.

jednym przewoźniku każdej ze stron, podczas gdy w umowach otwartego nieba nie występuje ograniczenie w postaci liczby przewoźników i obowiązuje zasada multidesygnacji; w umowach horyzontalnych zawieranych obecnie przez UE jeśli występują ograniczone prawa przewozowe, to przyznaje się je na ogół na zasadzie konkursu¹³;

- 2) definiowanie swobody operacyjnej – określenie kierunków lotów, obsługiwane wyznaczonych punktów w umowie w dowolnej lub ściśle określonej kolejności;
 - 3) definiowanie zasad współpracy pomiędzy przewoźnikami – w odniesieniu do dzielenia linii (umowy *code-share*), określanie form eksploatacji (indywidualnej, konkurencyjnej i zbiorowej)¹⁴; do najczęściej przyjmowanych form eksploatacji w umowach dwustronnych należały eksploatacje pulowe polegające na tym, że przewoźnicy eksploatujący własne służby powietrzne na tych samych lub równoległych trasach zaliczali wpływy (całość lub ich część) na wspólny rachunek, dzieląc się nimi następnie wg wcześniej ustalonych zasad. Obecnie ta forma eksploatacji traktowana jest jako sprzeczna z realizowaną polityką popierania konkurencji i często zakazana na gruncie prawa antymonopolowego;
- Prawa przewozowe – obejmujące wyłącznie handlowe wolności lotnicze, tj.: od trzeciej wolności wzwyż. Do wolności handlowych, zdefiniowanych na podstawie systemu bilateralno-chicagowskiego, zalicza się: wolność trzecią – przywilej pozostawiania na terytorium państwa przyznającego prawa pasażerów i ładunku zabieranych z państwa przynależności przewoźnika lotniczego, wolność czwartą – prawo zabierania na terytorium państwa przyznającego prawa pasażerów i ładunek z przeznaczeniem na terytorium państwa przynależności statku powietrznego oraz wolność piątą – przywilej zabierania pasażerów i ładunku z przeznaczeniem na terytorium państwa trzeciego oraz pozostawiania pasażerów i ładunku pochodzących z terytorium państwa trzeciego. Poza klasyfikacją bilateralno-chicagowską wyróżnia się jeszcze następujące wolności lotnicze: wolność szóstą – oznaczającą przywilej wykonywania międzynarodowego przewozu lotniczego pasażerów i ładunku poprzez terytorium państwa przynależności statku powietrznego pomiędzy terytoriami dwóch innych państw, wolność siódmą – odnoszącą się do przewozu pasażerów i ładunku pomiędzy terytoriami dwóch różnych państw przez statek powietrzny przewoźnika z państwa trzeciego i bez lądowania na terytorium państwa przynależności przewoźnika, wolność ósmą – obejmującą przewóz pasażerów i ładunku pomiędzy punktami znajdującymi się na terytorium jednego państwa, jeśli odcinek ten wchodzi w zakres międzynarodowej służby powietrznej i wolność dziewiątą – obejmującą tzw. kabotaż samodzielny.

Wskazać przy tym należy, że wspomniane wcześniej układy chicagowskie ograniczają się do pięciu wolności lotniczych, podczas gdy aktualnie wyróżnia się aż dziewięć wolności lotniczych, z czego w zasadzie tylko cztery pierwsze stanowią przedmiot uzgodnień bilateralnych. Korzystanie z piątej wolności lotniczej wymaga bowiem zgody nie tylko państw,

¹³ Polskie prawo lotnicze przewiduje w art. 191 ust. 7, że jeżeli o upoważnienie do wykonywania przewozów na tej samej trasie ubiega się dwóch lub więcej przewoźników lotniczych, to w przypadku ograniczonych praw przewozowych Prezes ULC udziela upoważnienia po przeprowadzeniu konkursu, w którym jako kryteria oceny przyjmuje się w szczególności zdolność do zapewnienia przez przewoźnika lotniczego właściwego poziomu usług i konkurencyjnego poziomu opłat za przewozy oraz skutecznego konkurowania z przewoźnikami lotniczymi oraz wcześniej poniesione nakłady na rozwój połączenia będącego przedmiotem konkursu i dotychczas osiągnięte przez przewoźnika lotniczego wyniki ekonomiczne.

¹⁴ Eksploatacja indywidualna wykonywana jest w imieniu i na rachunek uprawnionego przewoźnika. Eksploatacja konkurencyjna lansowana w USA zakłada konieczność zapewnienia na każdej trasie conajmniej dwu służb powietrznych, działających na zasadzie konkurencji. Eksploatacja wspólna zakłada współpracę handlową pomiędzy przewoźnikami i odnosi się de facto do wspólnych organizacji eksploatacyjnych zdefiniowanych w art. 77 konwencji chicagowskiej, a na potrzeby niniejszych rozważań sprowadza się do określenia form prawnych współpracy pomiędzy desygnowanymi przewoźnikami.

między którymi wykonywany jest przewóz lotniczy, lecz także zgody państwa przynależności statku powietrznego. Podobnie rzecz ma się w przypadku szóstej i siódmej wolności lotniczych, które praktycznie stanowią kombinację trzech wolności handlowych przyznanych na podstawie układów chicagowskich. Wolności ósma i dziewiąta, chociaż powinny być udzielane na podstawie zasad określonych w art. 7 konwencji chicagowskiej, tj. nie na zasadzie wyłączności, to przykład Unii Europejskiej pokazuje, że tolerowane jest przez społeczność międzynarodową przyznawanie praw kabotażu wyłącznie w odniesieniu do konkretnej grupy państw. Zakres terytorialny przywilejów ustanawianych dla międzynarodowych nieregularnych służb powietrznych jest ustalany przy zastosowaniu kryteriów i definicji międzynarodowych służb regularnych. Tam, gdzie obowiązują restryktywne umowy lotnicze nadal czyni się jednak różnice w traktowaniu przewozów w zależności od rodzaju wolności lotniczej. I tak na ogół łatwiejsze jest uzyskanie zezwolenia na wykonywanie rejsów czarterowych w ramach trzeciej i czwartej wolności lotniczej, znacznie trudniej natomiast uzyskać zezwolenie w ramach piątej i szóstej wolności lotniczej.

Podstawowe prawa dostępu do rynku wyodrębnione na podstawie uzgodnień bilateralnych w zasadzie nie podlegają kontroli ze strony organów antymonopolowych i najczęściej mieszczą się w sferze kompetencji władz lotniczych odpowiedzialnych za utrzymanie zasady wzajemności w stosunkach międzynarodowych.

2. Liczba i narodowość przewoźników lotniczych

Poza koniecznością zabezpieczenia podstawowych praw dostępu do rynku umowy bilateralne przewidują również konieczność wzajemnej akceptacji przewoźników desygnowanych. Podstawowym kryterium takiej akceptacji jest obowiązek posiadania przeważającej części własności i rzeczywistej kontroli nad przewoźnikiem lotniczym przez państwo będące stroną takiej umowy. Przewoźnicy z przeważającym kapitałem państwa niebędącego stroną takiej umowy nie są uprawnieni do wykonywania międzynarodowej regularnej służby powietrznej na trasach objętych zakresem umowy bilateralnej. Desygnacja przewoźnika lotniczego możliwa jest w zasadzie wyłącznie przy spełnieniu łącznie obu kryteriów. Jeśli zatem przeważająca część własności takiego przedsiębiorstwa nie będzie w rękach państwa – strony umowy lub jego obywateli przy jednoczesnym spełnieniu przesłanki rzeczywistej kontroli nad takim przedsiębiorstwem – wówczas przewoźnik nie będzie uprawniony do wykonywania międzynarodowej regularnej służby powietrznej. I odwrotnie, jeśli państwo będzie właścicielem większości przedsiębiorstwa bez możliwości sprawowania skutecznej kontroli nad nim – to przewoźnik nie będzie uprawniony do wykonywania międzynarodowej regularnej służby powietrznej na podstawie umowy bilateralnej. Określenie przeważającej części przedsiębiorstwa nasuwa mniej problemów interpretacyjnych niż określenie skutecznej kontroli nad przedsiębiorstwem. W pierwszym przypadku decyduje w zasadzie struktura własnościowa przedsiębiorstwa, podczas gdy określenie skutecznej kontroli przedsiębiorstwa uzależnione może być od kilku czynników. Często zarząd przewoźnika decyduje o kwestiach strategii przewozowej, podczas gdy właściciel, o kwestiach stricte korporacyjnych związanych np. z restrukturyzacją. Większość z państw analizuje te kwestie w odniesieniu do konkretnych przypadków, wykorzystując ku temu obowiązujące regulacje krajowe.

Liberalizacja usług przewozów lotniczych zmieniła również podejście do kwestii struktury własnościowej przewoźników lotniczych, zwłaszcza w kontekście przewoźników posiadających koncesję przewoźnika unijnego. Potwierdzeniem tej zmiany są wyroki Trybunału Sprawiedliwości w sprawie umów „otwartego nieba”¹⁵, w których zakwestionował on obowiązujące klauzule narodowościowe oraz desygnacyjne uniemożliwiające korzystanie z traktatowego prawa przedsiębiorczości włącznie z prawem do niedyskryminacyjnego dostępu do rynku. Na podstawie zakwestionowanych przez Trybunał klauzul prawa przewozowe zastrzeżone były wyłącznie dla przewoźników państw – stron umów bilateralnych.

3. Zdolność przewozowa

Zdolność przewozowa sprowadza się do określenia wielkości przewozów lotniczych jaką desygnowani przewoźnicy lotniczy są w stanie zaoferować przy istniejących ograniczeniach i na określonych warunkach. W zależności od przyjętego sposobu może być ona z góry określana (*predetermination*) lub też swobodnie określana przez zainteresowanych przewoźników (swobodne oferowanie) z ewentualną jej weryfikacją ze strony władz lotniczych państw zainteresowanych ustanowieniem międzynarodowej regularnej służby powietrznej (tzw. ograniczona regulacja typu bermudzkiego). Co ciekawe, zdolność przewozowa inaczej postrzegana jest przez przewoźników lotniczych i inaczej przez państwa, które z reguły wykraczają poza aspekt ekonomiczny. Przy określaniu zdolności przewozowej państwa biorą pod uwagę przede wszystkim cele polityki krajowej (jak promocja handlu narodowego, turystyka i rozwój ekonomiczny) oraz ich odpowiedzialność za interes publiczny. W tym sensie ich zapotrzebowanie na zdolność przewozową może być wyższe od zdolności ekonomicznie uzasadnionej z punktu widzenia przewoźnika lotniczego. Na marginesie wskazać można, że polska władza lotnicza może odmówić udzielenia upoważnienia lub wyznaczenia ubiegającemu się o nie polskiemu przewoźnikowi lotniczemu albo je ograniczyć – w szczególności do oferowanej zdolności przewozowej, w następujących przypadkach, gdy:

- jest to konieczne ze względu na ograniczenia wynikające z umów lub prawa międzynarodowego;
- jest to uzasadnione w celu uniknięcia poważnego ograniczenia możliwości skutecznego konkurencyjnego polskich przewoźników lotniczych z innymi przewoźnikami;
- jest to uzasadnione potrzebą umożliwienia opłacalności regularnych przewozów na trasie już obsługiwanej, na której nie ma potrzeby zwiększania oferowanej zdolności przewozowej;
- wykonywanie przewozów regularnych na danej trasie zostało już wcześniej powierzone innemu przewoźnikowi lotniczemu na zasadzie obowiązku użyteczności publicznej.

Niektóre bilateralne umowy lotnicze przewidują również obowiązek zawierania porozumień pomiędzy przewoźnikami w zakresie oferowanej zdolności przewozowej. Z punktu widzenia prawa antymonopolowego jest to co do zasady praktyka zakazana, dotyczy bowiem porozumień zawieranych w zakresie podziału rynku pomiędzy bezpośrednimi konkurentami.

Ponadto uzgodnienia bilateralne w zakresie zdolności przewozowej dotyczą międzynarodowej regularnej służby powietrznej, co może stanowić istotne ograniczenie z punktu widzenia przewoźników desygnowanych. W latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XX w. wzrosło znaczenie przewoźników oferujących nieregularny przewóz lotniczy, którzy niezwiązani ograniczeniami w zakresie oferowanej zdolności przewozowej stanowili poważną konkurencję dla regularnych

¹⁵ C-466/98, C-467/98, C-468/98, C-469/98, C-471/98, C-472/98, C-475/98 i C-476/98.

przewozów lotniczych. Z uwagi na pojawiające się dysproporcje w zakresie oferowanej zdolności przewozowej z czasem zaczęto wprowadzać ograniczenia zdolności przewozowej w zakresie przewozu nieregularnego poprzez:

- ograniczanie liczby operacji i typu sprzętu w ujęciu rocznym lub sezonowym;
- ustalanie przewozu nieregularnego pomiędzy punktami nieobsługiwanyymi przez międzynarodową regularną służbę powietrzną;
- wprowadzanie stałych limitów procentowych, np. do 20% oferowania w regularnym przewozie lotniczym;
- ograniczanie wykonywania przewóz nieregularnych w określonych kategoriach (np. wyłącznie w odniesieniu do przewozów towarowych lub czarterowych).

Zasady określania zdolności przewozowej stanowią jeden z podstawowych elementów regulacji w dostępie do rynku przewozów lotniczych, uzupełniając wolności lotnicze i określając ich wartość ekonomiczną. W zależności od przyjętej metody określania zdolności przewozowej wpływają na stopień restryktywności umów bilateralnych. Nadużywanie wolności oferowania zdolności przewozowej może prowadzić do zaburzenia konkurencji na rynku, zwłaszcza w odniesieniu do przewoźników mniejszych. Określone w umowie kryteria dotyczące oferowania zdolności przewozowej zarówno mają znaczenie z punktu widzenia wykonywanych wolności lotniczych, jak i mogą wpływać na eksploatację umownych służb powietrznych w ramach przyznaných praw operacyjnych. Jeśli kryteria odnoszące się do zdolności przewozowej wyrażone zostały co do wielkości przewozów, to będziemy mieć do czynienia z ograniczonym dostępem do rynku, natomiast w tych umowach, gdzie rezygnuje się z ograniczania wielkości przewozów – konkurencyjność będzie wzrastać.

4. Regulacja taryf lotniczych

Taryfy lotnicze wymieniane są obok podstawowych praw dostępu do rynku oraz zdolności przewozowej jako jeden z trzech elementów mających kluczowe znaczenie w definiowaniu kryteriów dostępu do rynku. Pojęcie taryfy lotniczej obejmuje:

- ceny usług przewozów lotniczych;
- opłaty dodatkowe za usługi dodatkowe oraz koszty związane ze sprzedażą;
- a czasem również wynagrodzenie płacone agentom, spedytorom czy innym pośrednikom.

Przed liberalizacją usług przewozów lotniczych ustalenia w zakresie taryf lotniczych zastrzeżone były praktycznie dla IATA. Wynikało to z faktu, że większość przewoźników lotniczych świadczących przewozy regularne zrzeszona była w IATA. Niektóre umowy bilateralne przewidywały również konieczność uzgodnień w tym przedmiocie pomiędzy samymi przewoźnikami. Na podstawie przyjętych sposobów zatwierdzania taryf lotniczych wyróżnia się:

- podwójne zatwierdzenie (*double approval*) – przez władze państw – strony umowy bilateralnej;
- zatwierdzenie przez państwo pochodzenia (*country of origin*) – zatwierdzenia dokonuje tylko państwo, w którym następuje rozpoczęcie przewozu;
- podwójną dezaprobatę (*dual disapproval*) – gdzie dla zapobieżenia wejścia taryfy w życie wymagana jest dezaprobatą państw pomiędzy którymi wykonywany jest przewóz lotniczy;
- swobodę ustalania taryf – gdzie taryfy nie wymagają uzgodnień państwowych, a w niektórych przypadkach nie jest również wymagane zgłoszenie taryf dla celów informacyjnych.

Regulacja taryf lotniczych poddana została powszechnej liberalizacji. Umowy bilateralne mogą przewidywać w tym zakresie określone obowiązki, np. informacyjne – zastrzeżone do kompetencji władz lotniczych (od których zależne jest uzyskanie zezwoleń eksploatacyjnych), ale coraz częściej odchodzi się od ingerowania w poziomy tych taryf, zwłaszcza gdy chodzi o porozumienia między przewoźnikami lotniczymi (wcześniej nakazane przez umowy bilateralne), zakazane w większości państw na gruncie prawa antymonopolowego.

5. Stosowanie porozumień pomiędzy przewoźnikami lotniczymi

Niektóre umowy bilateralne przewidują obowiązek zawarcia porozumień pomiędzy przewoźnikami. Mogą one dotyczyć, jak wskazano już wcześniej, kwestii odnoszących się do uzgodnień taryfowych czy też zdolności przewozowej. Ponadto niektóre umowy przewidują również obowiązek konsultacji przewoźników w zakresie rozkładów lotów. Taki obowiązek przewiduje m.in. obowiązująca umowa o komunikacji lotniczej zawarta z Turcją w 1967 r., na podstawie której przed przedłożeniem rozkładu lotów władzom lotniczym, przewoźnicy obu stron obowiązani są porozumieć się w tym przedmiocie.

Porozumienia nakazane na podstawie umów bilateralnych odnoszą się najczęściej do praw przewozowych (*hard traffic rights*) i chociaż mogą wchodzić w zakres porozumień niedozwolonych na gruncie prawa antymonopolowego, to nie podlegają kontroli organów antymonopolowych.

Inaczej sytuacja wygląda w przypadku porozumień dozwolonych na podstawie umów bilateralnych, w odniesieniu do których nie przewiduje się obowiązku zawarcia porozumienia, a jedynie uprawnienia w zakresie możliwości rozwoju współpracy handlowej pomiędzy przewoźnikami. Niektóre umowy wprost zakazują zawierania porozumień odnoszących się do określonych form współpracy pomiędzy przewoźnikami, np. ustanawiają zakaz porozumień typu *code-share* albo uzależniają ich zawarcie od wyrażenia zgody władz lotniczych obu państw.

Tego typu porozumienia z jednej strony mogą wprowadzać dodatkowe ograniczenia w dostępie do rynku, uzależniając uzyskanie określonych praw od konsensusu dwóch bezpośrednich konkurentów (przewoźników wyznaczonych przez państwa – strony umowy), z drugiej zaś – mogą stanowić narzędzie służące omijaniu restrykcji wynikających z umów dwustronnych, jak w przypadku umów franczyzy, w której to franczyzobiorca nie musi korzystać z praw przewozowych, żeby rozpocząć sprzedaż przewozów pod firmą przewoźnika korzystającego z tych praw.

W prawie międzynarodowym wyróżnia się również tzw. wspólne organizacje eksploatacyjne. Mogą one być tworzone przez państwa albo przez wyznaczonych przez te państwa przewoźników lotniczych. W przypadku takich przedsięwzięcia realizowane często. Rozwój tych przedsięwzięcia napotyka bowiem na przeszkody natury prawno-międzynarodowej. Z jednej strony ograniczeniem są przeważające jeszcze w umowach bilateralnych klauzule narodowościowe, z drugiej natomiast – regulacje prawa antymonopolowego dotyczące kontroli koncentracji.

IV. Regulacja dostępu do rynku dla służb nieregularnych

Przewóz nieregularny w zasadzie nie jest przedmiotem umów bilateralnych, a kwestie dostępu do rynku usług przewozów lotniczych zastrzeżone zostały w nich dla międzynarodowej regularnej służby powietrznej. Niektóre umowy wprost stanowią, że nieregularny przewóz lotniczy wymaga

uzyskania stosownego zezwolenia. Artykuł 5 konwencji chicagowskiej ustanowił prawo przelotu i lądowania w celach niehandlowych bez konieczności posiadania specjalnego zezwolenia. Zastrzeżono jedynie, że państwo może żądać, żeby statek powietrzny lądował na jego terytorium, a w przypadku przelatywania przez rejony niedostępne lub pozbawione ułatwień właściwych dla żeglugi powietrznej – ażeby trzymał się ustalonych tras lub uzyskiwał specjalne zezwolenie. Umowy wielostronne zawarte w przedmiocie przewozu nieregularnego nie mają większego znaczenia z punktu widzenia liberalizacji usług przewozów lotniczych, bo dotyczą ograniczonej liczby państw. Układ paryski z 1961 r. podpisany został przez 21 państw zrzeszonych w Europejskiej Konferencji Lotnictwa Cywilnego i wątpliwości budzi przede wszystkim jego znaczenie w stosunkach pomiędzy państwami członkowskimi UE. Reguluje on kwestie wymiany praw przewozowych w następujących przypadkach:

- a) lotów wykonywanych w celach humanitarnych lub innych okolicznościach nadzwyczajnych;
- b) lotów o charakterze przypadkowym, np. taksówek powietrznych na zamówienie;
- c) lotów, w których cała pojemność statku powietrznego wynajęta jest przez jedną osobę dla przewozu realizowanego na jej rzecz;
- d) lotów pojedynczych, przy których żaden operator nie dokonuje między tymi samymi punktami miesięcznie więcej niż jeden lot;
- e) przewozu towarów, do którego wykorzystywana jest cała pojemność statku powietrznego;
- f) przewozu pasażerów między rejonami, które nie mają odpowiednich bezpośrednich połączeń przy wykorzystaniu regularnej służby międzynarodowej.

Podobnie rzecz się ma w przypadku umowy wielostronnej dotyczącej wymiany praw handlowych w nieregularnej międzynarodowej służbie powietrznej przez Stowarzyszenie Narodów Azji Południowo-Wschodniej (dalej: ASEAN) podpisanej w 1971 r. w Manili. Przewiduje ona wymianę praw handlowych w odniesieniu do następujących:

- a) lotów wykonywanych w celach humanitarnych;
- b) lotów okazjonalnych, w których operator przewozi nie więcej niż 8 pasażerów, a pojemność statku powietrznego nie jest przeznaczona do sprzedaży publicznej i wykorzystywana jest wyłącznie przez czarterującego;
- c) lotów, w których przewożonych jest maksymalnie 40 pasażerów lub nie więcej niż 2 tony towarów, a pojemność statku powietrznego wynajęta jest przez jedną osobę (fizyczną, przedsiębiorstwo lub instytucję) dla przewozu jej pracowników lub towarów i nie podlega odsprzedaży;
- d) lotów statków powietrznych, w których pojemność przeznaczona jest wyłącznie do przewozu towarów, a maksymalna waga przewożonego towaru w jednym locie nie może przekroczyć 4 ton.

Przewozy handlowe nieregulowane postanowieniami układu paryskiego i ASEAN wykonywane są najczęściej na podstawie zezwoleń udzielanych przez państwo, do którego wykonywany jest przewóz, ewentualnie na warunkach ustanowionych w przepisach krajowych tego państwa.

Opłaty za przewozy nieregularne wyłączone są na ogół z reżymu umów bilateralnych, a ich reglamentacja w praktyce uzależniona jest od przepisów państwa udzielającego zezwolenia. W umowach zliberalizowanych są one coraz częściej poddawane tym samym zasadom co

taryfy w międzynarodowej regularnej służbie powietrznej i podlegają kontroli ze strony organów antymonopolowych.

Niektóre państwa wprowadzają również ograniczenia w zakresie warunków sprzedaży miejsc w przewozach czarterowych, zastrzegając udostępnianie pojemności przewozowej na wyłączny użytek czarterującego, tj. z wyłączeniem publicznej sprzedaży pojemności niezakontraktowanej.

Niestety wskazane powyżej regulacje odnoszące się do nieregularnej międzynarodowej służby powietrznej nie mają większego znaczenia, gdy chodzi o liberalizację w ujęciu globalnym. Niektórzy autorzy, jak np. Doganis, wskazują na potrzebę szerszej regulacji międzynarodowych przewozów nieregularnych, co mogłoby przyczynić się do wzrostu konkurencji ze strony przewoźników czarterowych (Doganis, 1973, s. 109)¹⁶.

V. Dostęp do rynku przewozów lotniczych na podstawie przepisów unijnych (podział na rynek przewozów wewnątrzunijnych i pozaunijny)

Wskazane powyżej ograniczenia odnoszące się do przewozów lotniczych zostały w dużej mierze zniesione za sprawą liberalizacji lotnictwa, zwłaszcza gdy chodzi o wykonywanie przewozów wewnątrzunijnych. Pierwszy pakiet liberalizacyjny obejmował cztery rozporządzenia, w tym rozporządzenie 3975/87 w sprawie zasad stosowania prawa konkurencji w transporcie lotniczym pomiędzy portami lotniczymi Wspólnoty¹⁷ oraz rozporządzenie 3976/87 w sprawie stosowania wyłączeń do pewnych kategorii porozumień i praktyk uzgodnionych w sektorze transportu lotniczego¹⁸. Na tym etapie liberalizacji dopuszczone były jeszcze porozumienia dotyczące taryf lotniczych oraz ograniczenia w zakresie podziału oferowanej zdolności przewozowej. W drugim pakiecie liberalizacyjnym na podstawie rozporządzenia nr 2342/90¹⁹ wprowadzono większą elastyczność i uproszczenie w procedurze ustalania i zatwierdzania taryf lotniczych poprzez m.in. zmianę zasady podwójnego zatwierdzania taryf. W tym samym pakiecie znalazło się również rozporządzenie nr 2343/90²⁰ wprowadzające wolność wykonywania przewozów lotniczych przez przewoźników wspólnotowych pomiędzy wszystkimi portami lotniczymi krajów członkowskich. I wreszcie trzeci pakiet liberalizacyjny, w ramach którego wydane zostały trzy nowe rozporządzenia w 1992 r. funkcjonuje do dzisiaj pod postacią rozporządzenia 1008/2008.

Rozporządzenie 1008/2008 ustanawia zasady wykonywania przewozów lotniczych wewnątrz UE i dotyczy zarówno regularnej międzynarodowej służby powietrznej, jak i przewozów nieregularnych²¹. Rozporządzenie ustanowiło również swobodę ustalania taryf lotniczych i zniósł wszelkie ograniczenia taryfowe, w tym również te – odnoszące się do połączeń z państwami trzecimi, które wynikały z dwustronnych umów zawartych pomiędzy państwami członkowskimi. Na podstawie tego rozporządzenia zniesione zostały praktycznie wszystkie ograniczenia w dostępie do rynku przewozów lotniczych wynikające z dwustronnych umów lotniczych zawartych pomiędzy państwami członkowskimi. Przewoźnicy posiadający koncesję udzieloną przez państwo członkowskie

¹⁶ Wskazuje on m.in. na potrzebę uregulowania w umowach bilateralnych kwestii dotyczących zdolności przewozowej na trasach obsługiwanych przez przewoźników regularnych i swobodę w zakresie ustalania taryf lotniczych.

¹⁷ Dz.U. L 374 z 31.12.1987 r., s. 1–8.

¹⁸ Dz.U. L 374 z 31.12.1987 r., s. 9–11.

¹⁹ Dz.U. L 217 z 11.8.1990 r., s. 1–7.

²⁰ Dz.U. L 217 z 11.8.1990 r., s. 8–14.

²¹ Dz.U. L 293 z 31.10.2008 r., s. 3–20.

UE upoważnieni zostali do wykonywania wewnątrzspółnotowych przewozów lotniczych bez konieczności posiadania jakichkolwiek specjalnych zezwoleń lub upoważnień. Wskazać przy tym należy, że status przewoźnika unijnego dotyczy tylko tych przedsiębiorców, których co najmniej 50% udziałów znajduje się w rękach państwa członkowskiego lub obywateli państwa członkowskiego, którzy zachowują przy tym skuteczną kontrolę nad przedsiębiorstwem. Ograniczenie sprowadzające się do przyznania praw przewozowych wewnątrz UE wyłącznie przewoźnikom unijnym zdaje się być sprzecznym z postanowieniami artykułu 7 konwencji chicagowskiej, który zobowiązuje państwa będące stronami konwencji do niezawierania porozumień przyznających specjalnie innemu państwu lub przewoźnikowi lotniczemu innego państwa przywilejów na zasadzie wyłączności oraz do nieprzyjmowania tego rodzaju wyłącznych przywilejów od innego państwa.

Rozporządzenie utrzymało jednak ograniczenia wynikające z wykonywania praw operacyjnych przez przewoźników unijnych. Umowy leasingu bez załogi, której stroną jest unijny przewoźnik lub umowa leasingu z załogą, na podstawie której przewoźnik unijny jest leasingobiorcą statku powietrznego z załogą wymagają zgody władzy lotniczej państwa członkowskiego, w którym zarejestrowany jest przewoźnik lotniczy. Ponadto zgoda na wynajem przez przewoźnika lotniczego statku powietrznego z załogą, zarejestrowanego w państwie trzecim udzielana jest pod pewnymi warunkami:

- 1) przewoźnik wspólnotowy musi wykazać właściwemu organowi, że wszystkie normy bezpieczeństwa odpowiadające normom nałożonym przez prawo unijne lub krajowe, zostały spełnione;
- 2) przewoźnik unijny musi uzasadnić leasing wyjątkowymi potrzebami – w takim przypadku zgoda może zostać udzielona na okres nieprzekraczający siedmiu miesięcy i ewentualnie przedłużona jednokrotnie na kolejny okres nieprzekraczający siedmiu miesięcy lub
- 3) przewoźnik unijny wykaże, że leasing jest konieczny dla zaspokojenia sezonowego zapotrzebowania w zakresie pojemności, którego nie można racjonalnie zaspokoić przez leasing statków powietrznych zarejestrowanych w UE (w tym przypadku zgodę można przedłużyć);
- 4) przewoźnik unijny wykaże, że leasing jest konieczny w celu pokonania trudności operacyjnych, a leasing statków powietrznych zarejestrowanych w UE nie jest możliwy ani racjonalny (zgoda w takim przypadku udzielana jest na czas niezbędny).

Rozporządzenie wprowadziło również ograniczenie, gdy chodzi o świadczenie obowiązku użyteczności publicznej, który zawężony został wyłącznie w odniesieniu do przewoźników unijnych. Przewoźnicy spoza UE nie zostali dopuszczeni do operowania na zasadzie obowiązku użyteczności publicznej na trasach wewnątrzunijnych.

Rozporządzenie nr 1008/2008 nie czyni rozróżnienia pomiędzy międzynarodową regularną służbą powietrzną a służbą nieregularną. I chociaż zdawać by się mogło, że dotyczy ono wyłącznie przewozów lotniczych realizowanych na terytorium UE, to Trybunał Sprawiedliwości w wyroku w sprawie *International Jet Management* orzekł, że pojęcie „lotu albo serii lotów” zawarte w definicji „przewozu lotniczego” obejmuje również loty obsługujące trasy między państwem trzecim a państwem członkowskim²² i tym samym przewozy nieregularne wykonywane pomiędzy państwem członkowskim i państwem trzecim powinny być realizowane bez konieczności żądania od przewoźnika posiadającego koncesję przewoźnika lotniczego zezwolenia na wlot do przestrzeni

²² Wyr. Trybunału z dnia 18 marca 2014 r. w sprawie C-628/11.

powietrznej innego państwa członkowskiego, jeśli takie zezwolenie nie jest wymagane od przewoźników państwa do którego wykonywany jest lot.

Na podstawie rozporządzenia 1008/2008 zniesione zostały ograniczenia taryfowe, w tym również te, które odnosiły się do połączeń z państwami trzecimi, wynikające z dwustronnych umów pomiędzy państwami członkowskimi. Wprowadzone zostały wspólne zasady dotyczące oferowania i publikowania taryf lotniczych. Zgodnie z art. 23 publicznie dostępne taryfy lotnicze i stawki lotnicze muszą zawierać obowiązujące warunki przewozów lotniczych wykonywanych z portu lotniczego znajdującego się na terytorium państwa członkowskiego. Cena ostateczna powinna być wskazywana zawsze (od momentu, gdy taryfy lotnicze zostają opublikowane w jakiegokolwiek formie, nawet przed rozpoczęciem procesu rezerwacji, w tym w odniesieniu do taryf oferowanych dla kilku przewozów lotniczych)²³ i powinna zawierać obowiązujące taryfy lotnicze i stawki lotnicze, a także podatki, dopłaty, opłaty i należności, które są do przewidzenia w trakcie publikacji i konieczne do uiszczenia.

Liberalizacja przewozów lotniczych w dużej mierze przyczyniła się do zmiany podejścia w regulowaniu zagadnień związanych z wykonywaniem praw przewozowych. Co istotne, UE udało się wypracować kompromis w odniesieniu do tych praw przewozowych, które dotychczas regulowane były wyłącznie na podstawie umów bilateralnych.

Zdecydowanie trudniej sytuacja wygląda w stosunkach z państwami trzecimi. Po wyrokach Trybunału Sprawiedliwości w sprawach umów otwartego, na podstawie Rozporządzenia 847/2004 Komisja otrzymała mandat do negocjowania umów lotniczych²⁴. Mandat objął również kwestie dotychczas zastrzeżone do kompetencji państw członkowskich, a mianowicie prawa przewozowe. Rozporządzenie przewiduje, że w przypadku, gdy przedmiot umowy objęty jest częściowo kompetencją UE, a częściowo kompetencją poszczególnych państw członkowskich, UE i państwo członkowskie powinny ze sobą ściśle współpracować zarówno w procesie negocjacji, jak i w procesie zawierania umów i przyjętych zobowiązań międzynarodowych. Komisja przyjęła dwa sposoby w zakresie zmiany bilateralnych umów lotniczych, których stronami są państwa członkowskie. Pierwszy zakłada dostosowanie obowiązujących umów do prawa UE w zasadzie tylko po uprzedniej notyfikacji KE, gdzie państwo członkowskie prowadzi samo negocjacje z państwem trzecim i drugi, w którym to przypadku Komisja zawiera w imieniu wszystkich państw członkowskich tzw. umowy horyzontalne z państwami trzecimi – dotyczące aspektów lotniczych (zob. również Kunert-Diallo, 2015). W przypadku umów horyzontalnych przewoźnicy z państw członkowskich korzystają z przyznanych praw przewozowych na zasadach niedyskryminacyjnych. Jeśli państwo członkowskie prowadzi samodzielnie negocjacje z państwem trzecim, to powinno korzystać ze standardowych klauzul, które zawarte zostały w decyzji Komisji w sprawie zatwierdzenia standardowych klauzul umownych²⁵. Kwestie uzgodnień bilateralnych wymagają jednak konsensusu obu państw i nie wszystkie państwa gotowe są na przyjęcie klauzul standardowych wymaganych przez Komisję.

²³ Wyr. Trybunału z dnia 15 stycznia 2015 r. w sprawie C-573/13.

²⁴ Dz. Urz. L 157 z 30.4.2004 r., s. 7–17.

²⁵ Commission Decision 29/03/2005.

VI. Podsumowanie

Zaprezentowane ograniczenia w dostępie do rynku przewozów lotniczych nadal stanowią element polityki transportowej państw. Wprowadzane stopniowo odstępstwa od restryktywnego podejścia w przyznawaniu praw przewozowych wynikają po pierwsze z regulacji krajowych odnoszących się do reguł prawa konkurencji (zwłaszcza w przedmiocie taryf lotniczych i zdolności przewozowej), które zakazują wprost określonych porozumień, ale są również wynikiem ustępstw (zasada wzajemności), na jakie godzą się państwa w relacjach międzynarodowych. Potwierdzeniem tego jest przeprowadzona w UE liberalizacja transportu lotniczego. W relacjach pomiędzy państwami członkowskimi UE zniesione zostały praktycznie wszystkie ograniczenia obowiązujące dotychczas na podstawie umów bilateralnych, a w relacjach z państwami trzecimi utrzymane jedynie te, które nie są sprzeczne z regułami prawa antymonopolowego. Kwestie dotychczas regulowane na podstawie bilateralnych umów lotniczych i zastrzeżone do wyłącznej kompetencji władz lotniczych z czasem poddane zostały kontroli organów antymonopolowych. Zarysowujący się coraz wyraźniej podział w zakresie kompetencji pomiędzy organami antymonopolowymi i władzą lotniczą, sprawdza się w relacjach wewnętrznych. Wątpliwości pozostają jednak w relacjach z państwami trzecimi. Wynika to przede wszystkim z niemożliwości wypracowania przez społeczność międzynarodową kompromisu w ekonomicznej regulacji przewozów lotniczych. Dotychczas podjęte próby liberalizacji przewozów lotniczych zakończyły się fiaskiem, a osiągnięty kompromis w postaci załącznika lotniczego do GATS odgrywa marginalne znaczenie z uwagi na brak możliwości pogodzenia interesów różnych państw. Aktualny pozostaje zatem pogląd głoszony przez M. Żylicza, że jeżeli pominąć ograniczone zasięgiem umowy regionalne, na razie nie ma dla dwustronnych umów żadnej realnej alternatywy (Żylicz, 1995, s. 164).

Bibliografia

- Caves, R.E. (1962). *Air Transport and its Regulators*. Cambridge: Harvard University Press.
- Cheng, B. (1962). *The law of international air transport*. London: Stevens & Sons Limited.
- Doganis, R. (1973). Air Transport – A Case Study in International Regulation. *Journal of Transport Economics and Policy*, 7(2), maj.
- Kunert-Diallo, A. (2015). Bilateralne umowy o komunikacji lotniczej w procesie europeizacji prawa. W: A. Konert (red.), *Internacjonalizacja i europeizacja prawa lotniczego. Księga pamiątkowa ku czci profesora M. Żylicza*. Warszawa: Uczelnia Łazarskiego.
- Straszheim, M.R. (1969). *The international Airline Industry*. Waszyngton: The Brookings Institution.
- Szymajda, I. (2003). Publicznoprawne zagadnienia międzynarodowej żeglugi powietrznej. *Studia Iuridica*, XLI.
- Żylicz, M. (2011). *Prawo lotnicze międzynarodowe, europejskie i krajowe*. Warszawa: LexisNexis.
- Żylicz, M. (1995). *Prawo międzynarodowego transportu lotniczego*. Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.