

KATARZYNA MYSZONA

SYSTEM OTWARTEGO NIEBA W UNII EUROPEJSKIEJ

W związku z członkostwem Polski w Unii Europejskiej (UE) należy przyjąć się bliżej zaniechywanej przez autorów części europejskiego prawa wspólnotowego – prawa lotniczego, które znacząco różni się od międzynarodowego reżimu rządzącego transportem lotniczym. Polska zgodziła się wdrożyć całe prawo lotnicze UE z chwilą akcesji, bez okresu przejściowego. Oznacza to otwarcie polskiego rynku usług lotniczych dla przewoźników lotniczych Wspólnoty i rynku usług lotniczych w UE dla przewoźników polskich¹. Podobne zobowiązanie podjęły pozostałe państwa z Europy Środkowo-Wschodniej kandydujące do UE.

Międzynarodowe prawo lotnicze jest jednym z najbardziej restrykcyjnych i protekcyjnych systemów prawnych. Opiera się na zasadzie suwerenności państw w przestrzeni powietrznej ponad ich terytorium, czego konsekwencją stało się wykształcenie instytucji przynależności państwowej statków powietrznych i przynależności państwowej przewoźników lotniczych. Amery-

Dr KATARZYNA MYSZONA – adiunkt Instytutu Prawa Międzynarodowego na Wydziale Prawa i Administracji UW; adres do korespondencji: ul. Perca 2/1117, 00-849 Warszawa.

¹ Układy Stowarzyszeniowe zawierają postanowienia dotyczące stopniowego zbliżania prawa państw stowarzyszonych do prawa wspólnotowego. W odniesieniu do transportu lotniczego miało nastąpić wynegocjowanie dwustronnych umów tych państw ze Wspólnotą, dotyczących stopniowej liberalizacji dostępu do rynku usług lotniczych. Strony po namyśle postanowiły zawrzeć wielostronną umowę w sprawie ustanowienia Wspólnego Europejskiego Obszaru Lotniczego (European Common Aviation Area), który miał objąć państwa członkowskie UE, dziesięć państw stowarzyszonych oraz Islandię i Norwegię. Jej sfinalizowanie znacznie się opóźniło. Komisja zaproponowała jej zawarcie w 2002 r. i wejście w życie w 2003 r. W związku z członkostwem państw stowarzyszonych w UE, przewidzianym na 2004 rok, działanie takie miałyby się z celem.

kański prawnik lotniczy O. J. Lissitzyn określił sytuację w tym zakresie w sposób następujący: „prawdopodobnie żadna z dziedzin działalności gospodarczej o zasięgu światowym i porównywanej wielkości nie jest bardziej kompletnie uregulowana, mniej wolna od ograniczeń i sterowania aniżeli transport lotniczy”².

Przeciwstawne postawy – restryktywne i liberalne – widoczne są w zagranicznej polityce lotniczej wszystkich państw. Występują w różnym zakresie, z różnym nasileniem i w różnych postaciach. Ich przejawy mają szczególne znaczenie dla kształtowania prawa rządzącego międzynarodową żeglugą powietrzną. Czy te przeciwstawne postawy są uzasadnione? Przeciwnicy liberalizacji transportu lotniczego podkreślają, że przez ponad pięćdziesiąt lat międzynarodowa komunikacja lotnicza prężnie rozwijała się pod rządami systemu uznawanego za restryktywny i protekcyjnistyczny oraz działała sprawnie na mocy umów dwustronnych.

Regulacja transportu lotniczego, będąca odzwierciedleniem postaw restryktywnych, powoduje, że w drodze norm prawa lub aktów administracyjnych państwa ustalają, co w działalności podmiotów wykonujących transport lotniczy jest wymagane, dozwolone i niedozwolone, oraz ograniczają swobodę decyzji tych podmiotów. obowiązujący w transporcie lotniczym system umów bilateralnych bez wątplenia poważnie ogranicza proces liberalizacji i deregulacji transportu powietrznego w skali światowej, a przyznane za ich pośrednictwem „wolności powietrzne” są protekcyjnistycznym instrumentem, wykorzystywanym przez rządy państw do kontroli dostępu do ich przestrzeni powietrznej. Zasada udzielania przez państwa zezwoleń dotyczących dostępu do określonych tras uniemożliwia stworzenie międzynarodowej sieci tras lotniczych, obejmującej także trasy krajowe. Z kolei zasada „narodowości” przewoźników lotniczych stwarza poważne przeszkody prawne w procesie międzygranicznego łączenia lub przejmowania przedsiębiorstw lotniczych. Bezsprzeczny jest fakt, że ingerencja państwa w sferę transportu powietrznego poważnie ogranicza wolny rynek transportu lotniczego zarówno w dziedzinie gospodarki wewnętrznej, jak i w dziedzinie obrotów międzynarodowych.

Obecnie z trzech ekonomicznych wskaźników rządzących transportem powietrznym – taryfy, zdolność przewozowa, dostęp do tras – tylko taryfy uzgadniane są w drodze wielostronnych negocjacji, odbywających się pod

² O. J. L i s s i t z y n, *Freedom of the Air: scheduled and Non-scheduled Air Services*, [w:] *The Freedom of the Air*, 1968, s. 89.

patronatem IATA³, organizacji skupiającej przewoźników lotniczych z całego świata.

Liberalizm w dziedzinie transportu lotniczego oznacza powstrzymanie się przez państwo od działań mogących krępować rozwój tego transportu i ograniczać wolną konkurencję przewoźników lotniczych⁴. Liberalizm jest pojęciem, które można zdefiniować w zasadzie negatywnie – jako nieskrępowanie wolnego obrotu i nieoddziaływanie na ten obrót. Polityka liberalistyczna nie może jednak polegać na samym powstrzymaniu się od działania.

M. Żylicz określił liberalizm w międzynarodowych stosunkach lotniczych jako „znoszenie ograniczeń dotyczących: przynależności państwowej i własności przedsiębiorstw lotniczych; dostępu obcych przewoźników do wykonywania międzynarodowych przewozów lotniczych na wybranych przez nich trasach; zdolności przewozowej oferowanej w lotach regularnych i nieregularnych; ustalania taryf i innych warunków przewozu; sprzedaży usług przewozowych; transferu uzyskiwanych wpływów oraz innych warunków wykonywania działalności handlowej”⁵. Za najbardziej odpowiedni instrument realizowania procesu liberalizacji uznał deregulację, która polega na ograniczeniu roli państwa w zakresie regulowania transportu powietrznego. Może się to przejawiać poprzez zaprzestanie kontroli i stosowania ograniczeń ze strony państwa w przypadku dostępu do rynku transportu powietrznego, wyboru tras eksploatowanych przez przewoźników lotniczych, oferowanej zdolności przewozowej, a nawet cen usług przewozowych.

Proces liberalizacji lotnictwa został zrealizowany we Wspólnocie Europejskiej dzięki trzem pakietom liberalizacji lotnictwa, wydanym w latach 1987, 1990, 1992. Źródłem tego procesu należy szukać w traktatach założycielskich

³ IATA (International Air Transport Association) zostało utworzone w 1944 r. jako światowa organizacja przewoźników lotniczych. Członkiem IATA jest również przewoźnik Polski – PLL LOT. IATA ma charakter organizacji pozarządowej. Zgodnie ze statutem zrzeszenia celem działalności IATA jest: pomaganie w rozwoju bezpiecznego, regularnego i ekonomicznego transportu lotniczego dla dobra ludów świata, popieranie lotniczej działalności handlowej oraz studiowanie związanych z tym problemów; oferowanie metod współpracy między przedsiębiorstwami transportu lotniczego zaangażowanymi bezpośrednio lub pośrednio w międzynarodowej służbie powietrznej; współpraca z ICAO (International Civil Aviation Organization) i innymi organizacjami międzynarodowymi.

⁴ W skrajnych przypadkach liberalizm może też oznaczać pozostawienie przewoźnikom swobody zrzeszania się i tworzenia monopolu, będących zaprzeczeniem liberalizmu.

⁵ M. Ż y l i c z, *Prawo międzynarodowego transportu lotniczego*, Warszawa 1995, s. 33.

Wspólnot Europejskich, szczególnie w Traktacie Rzymskim, zawierającym wspólnotowe zasady ustrojowe.

Za cechę charakterystyczną liberalizacji lotnictwa w UE – oprócz ograniczenia zasady zwierzchnictwa terytorialnego państw w ich przestrzeni powietrznej, którego rezultatem jest swobodny dostęp przewoźników lotniczych Wspólnoty do rynku i poszczególnych tras, zniesienie ograniczeń oferowanej zdolności przewozowej, zakaz porozumień antykonkurencyjnych itd. – przyjęło się uwzględnienie, zwłaszcza w etapach przejściowych, pewnych zabezpieczeń mających chronić słabszych partnerów. Deregulacji europejskiej towarzyszył ponadto proces prywatyzacji linii lotniczych⁶.

Proces liberalizacji prawa lotniczego Wspólnoty przyczynił się do powstania strefy „otwartego nieba”, bez żadnych granic wewnętrznych na terytorium Wspólnoty, oraz spowodował powstanie szczególnego statusu przewoźnika lotniczego Wspólnoty, odbiegającego od pozycji prawnej przewoźników lotniczych innych państw. Pojęcia „przewoźnik lotniczy Wspólnoty” oraz „strefa otwartego nieba” wymagają wyjaśnienia.

Przewoźnikiem lotniczym Wspólnoty jest przewoźnik posiadający ważną licencję eksploatacyjną (*operating licence*)⁷. Licencja eksploatacyjna (według polskiej terminologii ustawowej zwana koncesją) oznacza upoważnienie udzielone przedsiębiorstwu przez odpowiedzialne państwo członkowskie do wykonywania, za wynagrodzeniem lub na zasadzie najmu, przewozu lotniczego pasażerów, poczty i/lub towarów. Zasady licencjonowania przewoźników lotniczych Wspólnoty uregulowane zostały na szczeblu wspólnotowym. Znalazły się w rozporządzeniu Rady nr 2407/92⁸ zamieszczonym w trzecim pakiecie liberalizacji lotnictwa wydanym w 1992 r. Sytuacja prawna przewoźników lotniczych Wspólnoty jest pod tym względem odmienna od sytuacji innych prze-

⁶ Prywatyzacja w stylu brytyjskim, dokonana za rządów Thatcher-Major, okazała się wielkim sukcesem i udowodniła, że prywatny kapitał może w znacznym stopniu przyczynić się do restrukturyzacji, modernizacji i efektywniejszego działania przedsiębiorstw lotniczych. Dokonana lub planowana prywatyzacja linii lotniczych Wspólnoty nie zagraża postanowieniom o wolnej konkurencji zawartym w Traktacie Rzymskim i ustawodawstwie wtórnym. Rządy państw członkowskich muszą powstrzymać się od faworyzowania posiadanych przez siebie przedsiębiorstw lotniczych, a subsydiowanie przewoźników lotniczych z funduszy publicznych pozostaje pod ścisłą kontrolą.

⁷ Określenie to znajduje się wśród definicji zawartych w art. 2 rozporządzenia Rady nr 2407/92 o licencjonowaniu przewoźników lotniczych.

⁸ Rozporządzenia Rady nr 2407/92 o licencjonowaniu przewoźników lotniczych; Dz.Urz. nr L 240/1, 1992.

woźników lotniczych na świecie, których przedsiębiorstwa są zazwyczaj tworzone i działają na podstawie prawa wewnętrznego poszczególnych państw.

Państwa członkowskie przyznają przewoźnikom lotniczym licencję eksploatacyjną tylko wówczas, gdy spełnione są wszystkie warunki rozporządzenia. Na mocy art. 4 pkt. 1 rozporządzenia Rady nr 2407/92 państwo może wydać licencję tylko takiemu przedsiębiorstwu, którego główny ośrodek działalności lub ewentualnie zarejestrowane biuro znajdują się w tymże państwie oraz głównym przedmiotem działalności jest transport lotniczy wykonywany oddzielnie lub łącznie z inną handlową eksploatacją, naprawami i obsługą techniczną statków powietrznych.

Ponadto przedsiębiorstwo musi stanowić własność, bezpośrednio lub przez przeważający udział własnościowy, jednego z państw członkowskich UE, osób fizycznych lub prawnych tych państw oraz powinno pozostawać przez cały czas pod ich efektywną kontrolą. Własność i kontrola przedsiębiorstw lotniczych jest ciekawym zagadnieniem nie tylko w skali wspólnotowej, ale i światowej. Zezwalając na wykonywanie międzynarodowych służb powietrznych nad swoim terytorium, państwo pragnie zazwyczaj wiedzieć, do kogo należą te służby i czyj kapitał jest w nich ulokowany. Na płaszczyźnie międzynarodowej samo wyznaczenie przedsiębiorstwa lotniczego do eksploatacji uzgodnionych linii i przyjęcie zarówno odpowiedzialności za jego działalność, jak i ochrony jego interesów, stwarza domniemanie przynależności przedsiębiorstwa do wyznaczającego je państwa. Na płaszczyźnie prawa wewnętrznego i międzynarodowego prawa prywatnego o przynależności, a w konsekwencji i o tym, że przedsiębiorstwo zostanie wyznaczone przez państwo, może decydować miejsce rejestracji lub siedziby przedsiębiorstwa, obywatelstwo właścicieli lub członków zarządu, a w przypadku właścicieli indywidualnych – miejsce ich stałego zamieszkania. W przypadku braku odmiennej umowy państwo może określić właściwe przedsiębiorstwo zgodnie z własnym prawem. W praktyce umownej swoboda państw została jednak w tym zakresie ograniczona przez wprowadzenie kryterium istotnej lub przeważającej własności oraz rzeczywistej kontroli przedsiębiorstwa.

Zasada „otwartego nieba” – według M. Żylicza – „w sensie wolnego dostępu obcych statków powietrznych i przewoźników do krajowej przestrzeni powietrznej, a w szczególności dostępu do rynku usług międzynarodowego transportu lotniczego – nie jest zasadą powszechnie obowiązującego prawa

międzynarodowego”⁹. Strefa otwartego nieba powstała jedynie w skali regionalnej i obejmuje obszar państw członkowskich UE. Korzystają z niej jedynie przewoźnicy lotniczy Wspólnoty, którzy mają zagwarantowany swobodny dostęp do tras wewnątrz UE oraz są upoważnieni do wykonywania praw przewozowych na tych trasach bez konieczności uzyskiwania jakichkolwiek dodatkowych zezwoleń. Prawa te gwarantuje rozporządzenie Rady nr 2408/92 o dostępie przewoźników lotniczych UE do tras wewnątrz Wspólnoty¹⁰, również zawarte w trzecim pakiecie liberalizacji lotnictwa. Rozporządzenie dotyczy dostępu do tras wewnątrz Wspólnoty dla regularnych i nieregularnych służb powietrznych, dokonujących przewozu pasażerów, poczty i towarów za wynagrodzeniem lub na zasadzie najmu. Od 1 kwietnia 1997 r. przewoźnicy lotniczy Wspólnoty zostali upoważnieni także do wykonywania praw przewozowych na trasach wewnątrz państw członkowskich UE. Był to kompromis zawarty między Wielką Brytanią, Irlandią, Danią i Holandią, które domagały się jak najszybszego wprowadzenia prawa kabotażu, a Hiszpanią, Francją, Niemcami, Włochami i Grecją, które chciały dłuższego okresu przejściowego. Postanowienia dotyczące kabotażu zawarte w rozporządzeniu mają charakter bardzo liberalny.

Obecnie przewoźnicy lotniczy Wspólnoty samodzielnie decydują także o zdolności przewozowej. Jedynym ograniczeniem ich działań, po zniesieniu barier prawnych, pozostają bariery infrastrukturalne, spowodowane niedostateczną przepustowością obiektów portowych, m.in. niewystarczającą liczbą pasów startowych w portach lotniczych. Szczególnie ujemnie wpływa to na możliwość przyjęcia wszystkich przewoźników chcących rozpocząć obsługę nowych tras powietrznych.

Kryteria i procedury stosowane przy ustalaniu trzeciego ekonomicznego wskaźnika rządzącego transportem powietrznym – opłat pasażerskich i towarowych w służbach powietrznych – określa rozporządzenie Rady nr 2409/92 o opłatach za przewóz pasażerów i towarów w służbach powietrznych¹¹. Rozporządzenie to dotyczy zarówno regularnych, jak i nieregularnych służb powietrznych, aczkolwiek uprawnia państwa członkowskie do interwencji tylko w przypadku opłat pobieranych w ramach wykonywania regularnych służb powietrznych.

⁹ M. Ż y l i c z, *Prawo lotnicze międzynarodowe, europejskie i krajowe*, Warszawa, 2002, s. 170.

¹⁰ Dz.Urz. nr L 240/8, 1992.

¹¹ Dz.Urz. nr L 240/15, 1992.

Z zastrzeżeniem przepisów rozporządzenia opłaty pasażerskie są swobodnie ustalane przez przewoźników lotniczych Wspólnoty. Także pobierane przez nich opłaty czarterowe, stawki za miejsca pasażerskie i stawki za przewóz bagażu mogą być swobodnie uzgadniane między stronami umowy o przewóz. Przewoźnicy lotniczy operujący wewnątrz Wspólnoty powinni na życzenie informować publiczność o wszelkich opłatach pasażerskich i standardowych stawkach towarowych. Państwa członkowskie mogą wpływać na opłaty pasażerskie tylko w wyjątkowych przypadkach: gdy są zbyt wysokie¹² lub zbyt niskie¹³.

Polskie prawo lotnicze, zawarte w ustawie z dnia 3 lipca 2002 r.¹⁴, przyjętej po kilku latach sporów i dyskusji¹⁵, jest w zasadzie kompatybilne

¹² O zawieszeniu stosowania podstawowej opłaty pasażerskiej (najniższa opłata (*basic fare*) nie podlegająca żadnym warunkom oferowana przy przewozie w jedną stronę lub tam i z powrotem, dostępna w sprzedaży co najmniej w takim zakresie, jak inne podobne opłaty w tej samej służbie), która ze względu na całą strukturę opłat na danej trasie i na inne istotne czynniki, łącznie z sytuacją związaną z wolną konkurencją na rynku, jest nadmiernie i w sposób krzywdzący klientów zawyżona w stosunku do kosztów ponoszonych przez przewoźnika lotniczego ustalonych w pełnym rachunku długookresowym z zadowalającym zwrotem kapitału.

¹³ O wstrzymaniu, bez dyskryminacji, dalszego obniżania opłat pasażerskich na rynku, na danej trasie lub zespole tras, jeżeli mechanizm rynkowy doprowadził do utrzymującego się obniżania tych opłat, znacznie odbiegającego od sezonowych ruchów cen i powodującego w szerokim zakresie straty wszystkich zainteresowanych przewoźników lotniczych w danych służbach powietrznych, przy uwzględnieniu pełnego, długookresowego rachunku kosztów.

¹⁴ Dz.U. 02.130.1112

¹⁵ Pierwsze próby zmiany prawa lotniczego zostały podjęte już w 1986 r. Zakończyły się jednak niepowodzeniem z powodu istniejących rozbieżności dotyczących koncepcji organizacji administracyjnej lotnictwa. W 1993 r. ponownie zainicjowano modernizację prawa lotniczego. Tym razem plany nie zostały zrealizowane z powodu braku środków finansowych. W latach osiemdziesiątych transport lotniczy niefortunnie poddano zasadom prawa przewozowego z 1984 r., (spowodowało to m.in. zniesienie limitu odszkodowań w krajowym przewozie lotniczym). W życie weszła ustawa o działalności gospodarczej, która wprowadziła zrównała wszystkie podmioty w prawach prowadzenia tej działalności, jednak uzależniła podjęcie działalności gospodarczej w zakresie transportu morskiego i lotniczego oraz wykonywanie innych usług lotniczych od uzyskania koncesji. Niestety brakowało przepisów wykonawczych dotyczących postępowania w sprawach koncesyjnych w tej dziedzinie. Dopiero na początku 1996 r. w ramach pomocy PHARE ruszył nowy program mający na celu zmianę polskiego prawa lotniczego, zatytułowany *Adaptation of the Polish Legislation in the air transport field to the European integration requirements*. W realizacji tego programu uczestniczyli specjaliści z zakresu prawa lotniczego z Polski i UE. W lutym 2000 r. projekt złożono w Sejmie. Ustawę o prawie lotniczym uchwalono 25 sierpnia 2001 r., po półtorarocznych pracach Sejmu i Senatu. Zakwestionował ją Prezydent RP. W jej miejsce przygotowano nową ustawę.

z wspólnotowym prawem lotniczym, szczególnie w zakresie licencjonowania przewoźników lotniczych.

Zgodnie z nowym prawem lotniczym wykonywanie działalności gospodarczej polegającej na przewozach lotniczych wymaga koncesji udzielonej przez Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego (ULC). Koncesja jest udzielana przedsiębiorstwom, których ośrodek działalności znajduje się w Polsce, a przewóz lotniczy jest podstawowym przedmiotem ich działalności. Muszą posiadać określoną zdolność finansową i dysponować niezbędną liczbą statków powietrznych, wpisanych do polskiego rejestru. Polskie prawo lotnicze szerzej niż rozporządzenie Rady nr 2407/92 określa przypadki, w których można odmówić koncesji lub ograniczyć jej zakres czy obszar działania. Rozporządzenie to, jak słusznie zauważył M. Żylicz¹⁶, „nie wyklucza jednak stosowania przez państwa nadzwyczajnych środków dyktowanych pewnymi ich nadrzędnymi interesami”. Nowe prawo lotnicze mówi o wolności korzystania z polskiej przestrzeni powietrznej na równych prawach przez wszystkich jej użytkowników, wprowadzając jedynie pewne ograniczenia dotyczące lotów międzynarodowych. Polski ustawodawca poszedł dalej niż twórcy wspólnotowego prawa lotniczego w liberalizacji niektórych praw pomocniczych. Otóż obcy przewoźnicy lotniczy – w przypadkach nie unormowanych w umowach międzynarodowych – korzystają z wolności ustalania taryf lotniczych, której zazwyczaj polscy przewoźnicy w państwach trzecich nie posiadają.

Zasada „otwartego nieba” w pełni została zrealizowana jedynie na obszarze UE. Powstała tam najsilniejsza struktura regionalna w dziedzinie transportu powietrznego. Wspólnotowe prawo lotnicze stworzyło wyłom w restrykcyjnym systemie światowym rządzącym żeglugą powietrzną. Według H. Wassenbergha zniesienie w UE zasad narodowości przewoźnika lotniczego i ograniczonego dostępu do rynków krajowych już teraz przyczyniło się nie tylko do rozpowszechnienia zasad konkurencji, ale także do poszukiwania przez przewoźników lotniczych Wspólnoty dróg wspólnego korzystania i dzielenia się przywilejami wynikającymi z przyznanych im wolności¹⁷. Nowe polskie prawo lotnicze realizuje wszystkie postulaty wynikające z członkostwa Polski w UE. Z chwilą przystąpienia Polski do UE także polska przestrzeń powietrzna wejdzie w skład strefy „otwartego nieba”.

¹⁶ Ż y l i c z, *Prawo lotnicze*, s. 349.

¹⁷ H. A. W a s s e n b e r g h, *Future Regulation to allow Multi-national Arrangements between Air Carriers (Cross-border Alliances), putting an End to Air Carrier Nationalism*, ASL t. XX, 1995.

BIBLIOGRAFIA

- L i s s i t z y n O. J.: Freedom of the Air: scheduled and Non-scheduled Air Services, [w:] The Freedom of the Air, 1968, s. ??-???
- W a s s e n b e r g h H. A.: Future Regulation to allow Multi-national Arrangements between Air Carriers (Cross-border Alliances), putting an End to Air Carrier Nationalism, ASL t. XX, 1995.
- Ż y l i c z M.: Prawo lotnicze międzynarodowe, europejskie i krajowe, Warszawa 2002.
- Prawo międzynarodowego transportu lotniczego, Warszawa 1995.

THE OPEN SKY AREA IN THE EUROPEAN UNION

S u m m a r y

For years air transport was left until recently almost untouched by European integration. This article is on the liberalization of air transport in the EU. The third package of 1992 constituted a great step towards an air transport internal market. It consists of regulations on licencing air carriers, access of Community air carriers to intra – Community air routs, fares and rules for air services and slots. It constituted „the open sky area” in the EU.

Summarized by Katarzyna Myszone

Słowa kluczowe: Unia Europejska; prawo lotnicze; system otwartego nieba.

Key words: European Union; air transport law; open sky area.