

*Izabella Szymajda\**

## **Prawo lotnicze Unii Europejskiej – charakterystyka systemu**

### **1. Wprowadzenie**

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie w usystematyzowany sposób przepisów stanowiących szczególny reżym prawny Wspólnot Europejskich w odniesieniu do lotnictwa cywilnego.

Wspólnotowe prawo lotnicze nie reguluje wszystkich zagadnień europejskiego lotnictwa cywilnego czy transportu lotniczego. Umożliwia jednak realizację celów Wspólnoty, do których należy m.in. ustanowienie wspólnego rynku oraz prowadzenie wspólnych polityk (art. 2 TWE), w tym polityki w zakresie transportu (art. 3.1.f). Obejmuje ono stosunki między państwami Unii Europejskiej, oddziałując pośrednio lub bezpośrednio na relacje z krajami trzecimi. Regulowanie określonych spraw na poziomie europejskim wynika z konkretnych zapisów traktatów założycielskich i w tym znaczeniu ma określony, a zarazem ograniczony zasięg przedmiotowy.<sup>1</sup> Prawo europejskie nie obejmuje np. całościowo sfery stosunków cywilnoprawnych dotyczących administracji czy prawa karnego, a jedynie te zagadnienia, gdzie istnieje potrzeba ujednoczenia przepisów lub procedur. Sprawy nie będące przedmiotem prawa WE znajdują się w ustawodawstwie krajowym poszczególnych państw. W stosunkach z krajami trzecimi w zakresie lotnictwa cywilnego obowiązuje nadal przede wszystkim system umów dwustronnych, choć np. podjęto już próbę uregulowania w formie umowy wielostronnej stosunków z państwami, które nie są członkami UE.<sup>2</sup>

---

\* Dr **Izabella Szymajda** – wykładowca w Akademii Obrony Narodowej; pracownik PLL LOT; ekspert w sejmowej Podkomisji i Komisji Infrastruktury.

<sup>1</sup> Patrz J.A.Wojciechowski, *Instytucje i porządek prawny Wspólnot Europejskich*, Infor, Warszawa 1996.

<sup>2</sup> Umowa o Wspólnym Europejskim Obszarze Lotniczym, obecnie negocjowana z dziesięcioma państwami stowarzyszonymi oraz Islandią i Norwegią.

Stworzenie jednolitego systemu prawa lotniczego WE miało przede wszystkim na celu doprowadzenie do wolnej, uczciwej i niezakłóconej konkurencji na europejskim rynku lotniczym, czyli liberalizację lotnictwa. Dotyczy ona przede wszystkim zagadnień dostępu przewoźników do rynku, ich licencjonowania, ustalania taryf, jak również przydzielania czasów operacji w portach lotniczych, dostępu do usług obsługi naziemnej, zasad postępowania w zakresie skomputeryzowanych systemów rezerwacyjnych. Liberalizacja prowadziła do konkurencji, której ramy wyznaczają przepisy w sprawie dopuszczalnych umów i porozumień między przewoźnikami, koncentracji (łączenia się) przedsiębiorstw lotniczych czy udzielania im pomocy państwowej. Wolna konkurencja wymusza na przewoźnikach prowadzenie działalności w sposób jak najbardziej efektywny, prowadzi to do ciągłego szukania przez nich oszczędności. Nie może się to jednak w żadnym przypadku odbywać kosztem obniżenia standardów bezpieczeństwa, pasażerów czy środowiska naturalnego. Tak więc uzupełnieniem przepisów liberalizujących rynek przewozów lotniczych są przepisy zapewniające harmonizację techniczną i bezpieczeństwo w lotnictwie, w tym wprowadzające zasady badania wypadków lotniczych, a także wzajemne uznawanie licencji personelu. Liberalizacja powinna odbywać się przy odpowiednim zabezpieczeniu praw pasażerów (konsumentów), jak również przy uwzględnieniu ochrony środowiska naturalnego, zwłaszcza przed hałasem.

### **1.1. Deregulacja amerykańska<sup>3</sup>**

Zanim zostaną przedstawione zasady liberalnego wspólnotowego prawa lotniczego, należy krótko wspomnieć o deregulacji amerykańskiej. W latach 70. rozpoczęto mianowicie w USA przygotowania do odejścia od ścisłej regulacji transportu lotniczego, a polityka państwa zmierzała ku deregulacji traktowanej jako oficjalnie sformułowana doktryna polityczna.

Deregulacja stanowi zatem formę realizowania polityki państwa i oznacza rezygnację tam, gdzie jest to uznane za możliwe i celowe, z regulowania (przynajmniej bezpośredniego) działalności transportu lotniczego, a w szczególności znoszenie ograniczeń dotyczących tworzenia przedsiębiorstw lotniczych, dostępu przewoźników do wykonywania przewozów lotniczych na wybranych przez nich trasach, oferowanej zdolności przewozowej, ustalania taryf i innych warunków przewozu, sprzedaży usług przewozowych oraz innych warunków wykonywania działalności handlowej.

W Stanach Zjednoczonych w 1978 r. weszła w życie ustawa o deregulacji linii lotniczych, która jako akt ramowy stanowiła punkt wyjścia dla dalszych posunięć deregulacyjnych, jednakże tylko w odniesieniu do działalności

---

<sup>3</sup> Patrz M.Żylicz, *Prawo międzynarodowego transportu lotniczego*, Wyd. UW, Warszawa 1995, s.29 i 31.

przewoźników amerykańskich. Została ona przeprowadzona jedną serią aktów legislacyjnych, m.in. w tymże 1978 r. rozwiązano krajową władzę lotnictwa cywilnego: Civil Aeronautics Board (CAB), odpowiedzialną za podział rynku pomiędzy różnych przewoźników. Początkowo zakładano, że zderegulowany transport lotniczy pozostanie objęty kontrolą antytrustową, czego jednak nie zrealizowano, umożliwiając m.in. łączenie się przedsiębiorstw.

Już w następnym roku rozpoczął się radykalny i systematyczny proces deregulacji, prowadzący do „wojny cenowej” między przewoźnikami. Doprowadził on z jednej strony do powstania nowych, licznych przewoźników, z drugiej – do upadku wielu, nawet takich jak Pan American.

Deregulacja transportu lotniczego w USA przyniosła, według przeważających w tym kraju ocen, skutki pozytywne: wzrost liczby przewoźników lotniczych oraz przewiezionych pasażerów i nowe inicjatywy taryfowe. Według bardziej ostrożnych ocen, opartych na analizach Zrzeszenia Międzynarodowego Transportu Lotniczego (IATA), deregulacja spowodowała:

- ułatwienia w uruchamianiu linii i ich racjonalizacji, jednak z jednoczesnym wyeliminowaniem pewnych połączeń, ponieważ upadły niektóre „cienkie linie” łączące mniejsze ośrodki, przy czym potencjalni pasażerowie tych linii muszą obecnie korzystać z rejsów łączonych obsługiwanych przez wielkich przewoźników poprzez ich ośrodki ruchu (w ten sposób liczeni są dwukrotnie poprawiając statystykę liczby pasażerów);

- swobodę ustalania i oferowania taryf, przynoszącą na niektórych liniach ich obniżenie, podczas gdy na innych (np. w relacjach łamanych) ceny przewozu wzrosły;

- trudności finansowe wielu przewoźników lotniczych.

W związku z tym narastały skargi małych przedsiębiorstw lotniczych na postępowanie wielkich firm dominujących na rynku.

Z biegiem lat, po wzroście liczby nowych przewoźników, wystąpiła tendencja odwrotna. Liczni przewoźnicy (w tym tak wielcy jak Pan American i Eastern Airlines) upadli albo zostali wchłonięci przez innych. Często podkreśla się fakt, że deregulacja przy zaniechaniu kontroli antytrustowej prowadzi do oligopolu, który musi skończyć się dyktowaniem warunków i cen transportu lotniczego. Występuje też koncentracja ruchu na największych lotniskach ze szkodą dla lotnisk i linii regionalnych. Pojawia się także pewne zamieszanie na rynku, a niekiedy także zagrożenie dla bezpieczeństwa lotów (nie wytrzymujący konkurencji przewoźnicy mogą szukać oszczędności także w obsłudze technicznej), co wymaga zaostreżenia nadzoru ze strony państwa.

## **1.2. Liberalizacja we Wspólnocie Europejskiej**

Liberalizację europejską często porównuje się z deregulacją amerykańską. Rynek w USA jest bowiem tak duży i silny, że łatwo można obserwować

zachodzące na nim procesy. Również ze względu na konkurowanie Europy i Ameryki w przewozach atlantyckich wielu teoretyków porównuje ze sobą te dwie lotnicze potęgi. Liberalizacja europejska powstawała na podstawie doświadczeń amerykańskich i rozpoczęła się kilka lat później, kiedy skutki nieograniczonej konkurencji w USA były już widoczne. Wspólnota tworzyła system przepisów z nadzieją uniknięcia negatywnych doświadczeń amerykańskich.

Należy jednak jeszcze raz podkreślić zasadniczą różnicę: deregulacja w Stanach Zjednoczonych miała charakter wewnętrzny i obejmowała jedynie rynek amerykański, natomiast deregulacja europejska (nazywana liberalizacją) miała charakter międzynarodowy. Obejmowała przewoźników narodowych niezależnych państw, których nie można było doprowadzić do upadku tylko z powodu nierentowności czy niemożliwości sprostania konkurencji. Tak więc liberalizacja w WE została rozłożona w czasie. Objęła stopniowo najpierw przewozy międzynarodowe, następnie kabotaż. Decydujące akty legislacyjne Wspólnot Europejskich zostały ujęte w trzy pakiety liberalizacji, przyjmowane w latach 1987, 1990 i 1992.

Pakiety obejmują zastosowanie zasad konkurencji w transporcie lotniczym, dostęp do rynku przewozowego, ustalanie taryf oraz licencjonowanie przewoźników lotniczych (to ostatnie w ramach trzeciego pakietu z 1992 r.). Ich wprowadzanie było poprzedzone szeregiem aktów przygotowawczych, najpierw ECAC, później WE, a także ustaw deregulacyjnych w niektórych państwach członkowskich (np. w Wielkiej Brytanii). Wprowadzono etapy przejściowe oraz pewne zabezpieczenia mające chronić słabszych partnerów nie stosowane w deregulacji amerykańskiej. We Wspólnotach zastosowano także kontrolę i ograniczenia koncentracji przedsiębiorstw. Europejska liberalizacja transportu lotniczego trwała w sumie prawie 15 lat.

## **2. System prawa WE w odniesieniu do transportu lotniczego**

Termin „prawo Wspólnot Europejskich” nie ma legalnej, traktatowej definicji. Jest to niezależny system prawny, na który składają się trzy rodzaje legislacji. Powszechnie uznaje się podział prawa wspólnotowego na: prawo pierwotne (fr. *droit primaire*, ang. *primary law*), prawo wtórne (fr. *droit derive*, ang. *secondary law*) oraz orzecznictwo (ang. *case-law*). Te trzy rodzaje legislacji składają się na *acquis communautaire*. Prawo pierwotne opiera się na traktatach założycielskich oraz aktach późniejszych, jak m.in. Jednolity Akt Europejski, kolejne traktaty akcesyjne oraz Traktat o Unii Europejskiej, znowelizowany traktatami z Amsterdamu i Nicei. Prawo wtórne obejmuje natomiast wydawane przez Radę i Komisję przepisy w formie rozporządzeń stających się prawem dla wszystkich państw członkowskich oraz dyrektyw, które państwa zobowiązane są wprowadzić w życie w postaci przepisów krajowych, zachowując swobodę formy

oraz środków ich realizacji. Rada lub Komisja wydaje również w konkretnych sprawach decyzje.

Transport lotniczy został na mocy art. 80.2 Traktatu Rzymskiego wyłączony z przepisów traktatowych dotyczących polityki transportowej i pozostawiony do szczególnej regulacji. Rada w drodze decyzji miała rozstrzygnąć, czy i w jakim trybie mogły być wydane przepisy dotyczące żeglugi powietrznej (a także morskiej). Trudno było bowiem w samym Traktacie rozstrzygnąć o zmianie zasad dostępu do rynku i konkurencji przewoźników, której kształt określały umowy dwustronne. Z zastrzeżeniem art. 80.2, do transportu lotniczego mają zastosowanie ogólne postanowienia Traktatu, a w szczególności art. 81-89 (*ex 85-94*) dotyczące konkurencji we wszystkich sektorach.

Ostatecznie powstał cały system legislacji pochodnej regulujący transport lotniczy w ramach Wspólnego Rynku, zdefiniowanego w art. 14 jako obszar pozbawiony granic wewnętrznych, na którym zapewniony jest swobodny przepływ dóbr, osób, usług i kapitału. Jest to rynek działający na zasadach wolnej konkurencji, poddanej pewnym uregulowaniom.

Należy nadmienić, że przepisy WE dotyczące transportu lotniczego uregulowały także te zagadnienia, które były przedmiotem umów dwustronnych między państwami członkowskimi. Zapisy tych umów zostały zastąpione jednolitym systemem prawnym i w związku z tym straciły swoją moc obowiązywania.

## **2.1. Systematyka pochodnego prawa lotniczego WE<sup>4</sup>**

### ***Dostęp do rynku***

1. Rozporządzenie Rady 2407/92 z 23 lipca 1992 r. w sprawie licencjonowania przewoźników lotniczych,
2. Rozporządzenie Rady 2408/92 z 23 lipca 1992 r. w sprawie dostępu przewoźników lotniczych Wspólnoty do tras wewnątrz Wspólnoty,
3. Rozporządzenie Rady 2409/92 z 23 lipca 1992 r. w sprawie opłat i stawek za przewozy lotnicze,
4. Rozporządzenie Rady 95/93 z 18 stycznia 1993 r. w sprawie wspólnych zasad przydzielania czasów operacji w portach lotniczych Wspólnoty,
5. Dyrektywa Rady 96/67 z 15 października 1996 r. w sprawie dostępu do rynku obsługi naziemnej w portach lotniczych Wspólnoty,

---

<sup>4</sup> W tytułach oraz w treści aktów prawnych – jeżeli zostały wydane przed wejściem w życie Traktatu Amsterdamskiego – występuje stara numeracja artykułów Traktatu, czyli np. obecne artykuły dotyczące konkurencji zaczynają się od art. 81, podczas gdy według starej numeracji zaczynały się od art. 85.

6. Rozporządzenie Rady 2299/89 z 24 lipca 1989 r. wprowadzające kodeks postępowania w zakresie skomputeryzowanych systemów rezerwacyjnych (zmienione Rozporządzeniami Rady 3089/93 i 323/1999),

***Konkurencja w transporcie lotniczym***

7. Rozporządzenie Rady 3975/87 z 14 grudnia 1987 r. w sprawie określenia procedur stosowania zasad konkurencji do przedsiębiorstw w sektorze transportu lotniczego (zmienione Rozporządzeniami Rady 1284/91 i 2410/92),

8. Rozporządzenie Komisji 2843/98 z 22 grudnia 1998 r. w sprawie formularza, zawartości i innych szczegółów dotyczących podań i zawiadomień zawartych w Rozporządzeniach Rady 1017/68, 4056/86 oraz 3975/87 w sprawie stosowania zasad konkurencji do transportu lotniczego,

9. Rozporządzenie Rady 3976/87 z 14 grudnia 1987 r. w sprawie stosowania art. 85.3 Traktatu do pewnych kategorii porozumień i uzgodnionych praktyk w sektorze transportu lotniczego (zmienione Rozporządzeniami Rady 2344/90 i 2411/92),

10. Rozporządzenie Komisji 1617/93 z 25 czerwca 1993 r. w sprawie stosowania art. 85.3 Traktatu do pewnych kategorii umów i uzgodnionych praktyk dotyczących wspólnego planowania i koordynacji rozkładów lotów, wspólnej eksploatacji, konsultacji w sprawie taryf za przewozy pasażerów i ich bagażu na liniach rozkładowych oraz przydziału czasów operacji w portach lotniczych (zmienione Rozporządzeniami Komisji 1523/96, 1083/99 i 1324/2001),

11. Rozporządzenie Rady 4064/89 z 21 grudnia 1989 r. w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw (zmienione Rozporządzeniem Rady 1310/97),

12. Informacja Komisji 94/C 350/07 z 10 grudnia 1994 r. „Zastosowanie art. 92 i 93 Traktatu WE oraz art. 61 umowy EEA o pomocy państwa w sektorze lotnictwa”,

13. Rozporządzenie Rady 659/1999 z 22 marca 1999 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 93 Traktatu,

14. Rozporządzenie Rady 994/98 z 7 maja 1998 r. w sprawie stosowania art. 92 i 93 Traktatu do pewnych kategorii pomocy horyzontalnej,

15. Rozporządzenie Komisji 68/2001 z 12 stycznia 2001 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu w odniesieniu do pomocy w zakresie szkoleń.

***Harmonizacja techniczna i bezpieczeństwo lotnictwa***

16. Rozporządzenie Rady 3922/91 z 16 grudnia 1991 r. w sprawie wymagań technicznych i procedur administracyjnych w dziedzinie lotnictwa cywilnego,

17. Dyrektywa Rady 93/65 z 19 lipca 1993 r. w sprawie definicji i korzystania ze zgodnych warunków technicznych przy nabywaniu sprzętu i systemów zarządzania ruchem lotniczym,

18. Dyrektywa Rady 97/15 z 25 marca 1997 r. w sprawie przyjęcia standardów organizacji EUROCONTROL oraz zmieniająca Dyrektywę Rady 93/65 w sprawie definicji i korzystania ze zgodnych warunków technicznych przy nabywaniu sprzętu i systemów zarządzania ruchem lotniczym,

19. Dyrektywa Rady 94/56 z 21 listopada 1994 r. ustanawiająca podstawowe zasady regulujące badanie wypadków i incydentów w lotnictwie cywilnym.

### ***Personel lotniczy***

20. Dyrektywa Rady 91/670 z 16 grudnia 1991 r. w sprawie wzajemnego uznawania licencji personelu upoważniających do wykonywania obowiązków w lotnictwie cywilnym,

21. Dyrektywa Rady 2000/79 z 27 grudnia 2000 r. w sprawie Europejskiego Porozumienia w sprawie Organizacji Czasu Pracy Członków Załóg w Lotnictwie Cywilnym zawartego między Zrzeszeniem Przewoźników Europejskich, Federacją Pracowników Transportu Europejskiego, Zrzeszeniem Europejskiego Personelu Kokpitowego, Zrzeszeniem Europejskich Przewoźników Regionalnych oraz Zrzeszeniem Międzynarodowych Przewoźników Lotniczych.

### ***Ochrona konsumenta***

22. Rozporządzenie Rady 2027/97 z 9 października 1997 r. w sprawie odpowiedzialności przewoźnika lotniczego w razie wypadku,

23. Rozporządzenie Rady 295/91 z 4 lutego 1991 r. ustanawiające wspólne zasady systemu odszkodowań w regularnych przewozach lotniczych za nieprzyjęcie pasażera na pokład,

24. Dyrektywa Rady 90/314 z 13 czerwca 1990 r. w sprawie pakietów podróźniczych, urlopowych i wycieczkowych,

25. Dyrektywa Rady 93/13 z 5 kwietnia 1993 r. w sprawie nieuczciwych klauzul w umowach zawieranych z konsumentami.

### ***Ochrona środowiska naturalnego***

26. Dyrektywa Rady 80/51 z 20 grudnia 1979 r. w sprawie ograniczenia hałasu emitowanego przez poddźwiękowe statki powietrzne (zmieniona Dyrektywą Rady 83/206),

27. Dyrektywa Rady 89/629 z 4 grudnia 1989 r. w sprawie ograniczenia hałasu emitowanego przez cywilne poddźwiękowe statki powietrzne,

28. Dyrektywa Rady 92/14 z 2 marca 1992 r. w sprawie ograniczenia eksploatacji statków powietrznych podlegających przepisom Części II, Rozdziału 1, Tomu 1 Załącznika 16 do Konwencji o Międzynarodowym Lotnictwie Cywilnym, wydanie drugie (1988).

### ***Konsultacje między państwami członkowskimi***

29. Decyzja Rady 80/50 z 20 grudnia 1979 r. ustanawiająca procedurę konsultacji w zakresie stosunków między państwami członkowskimi a krajami trzecimi w dziedzinie transportu lotniczego oraz w zakresie działań odnoszących się do tych zagadnień w organizacjach międzynarodowych.<sup>5</sup>

### **3. Krótka charakterystyka wybranych aktów prawnych WE regulujących transport lotniczy<sup>6</sup>**

#### **3.1. Licencjonowanie wspólnotowych przewoźników lotniczych**

Zasady licencjonowania wspólnotowych przewoźników lotniczych określa Rozporządzenie Rady 2407/92. Określa i ujednolica wymagania, których spełnienie jest niezbędne, aby uzyskać licencję eksploatacyjną. Rozporządzenie ma zastosowanie wyłącznie do przewoźników Wspólnoty (nie dotyczy przewoźników z państw trzecich). Rozporządzenie dało prawo każdej wspólnotowej osobie fizycznej i prawnej (bez względu na narodowość) utworzenia przewoźnika gdziekolwiek we Wspólnocie.

Rozporządzenie stanowi, że aby być uprawnionym do uzyskania licencji przewoźnika lotniczego, przedsiębiorstwo musi:

- mieć swą główną siedzibę firmy i zarejestrowane biuro w państwie członkowskim udzielającym licencji,
- być zasadniczo zaangażowane w transport lotniczy,
- większość przedsiębiorstwa musi należeć do państwa członkowskiego i/lub obywateli państw członkowskich, którzy muszą nad nim sprawować rzeczywistą kontrolę,
- mieć solidne podstawy finansowe i zarząd cieszący się dobrą reputacją (składające wniosek przedsiębiorstwo musi przedłożyć plan działalności firmy na przynajmniej dwa lata i ponadto wszystkie zmiany w poprzednim planie, a władze udzielające licencji mogą w dowolnym momencie ocenić działalność finansową przewoźnika lotniczego i zawiesić lub odwołać jego licencję),
- być ubezpieczone od wypadków,
- posiadać ważny certyfikat przewoźnika lotniczego (AOC - *Air Operator's Certificate*).

Po spełnieniu powyższych wymagań (art. 3), przewoźnik lotniczy jest uprawniony do uzyskania licencji. Dopiero po jej uzyskaniu może korzystać z wszelkich praw i przywilejów wynikających z innych przepisów WE (np.

---

<sup>5</sup> Do końca 2001 r. nie było jeszcze oficjalnych tłumaczeń tekstów wymienionych aktów prawnych, jednak istnieją tłumaczenia robocze w posiadaniu Ministerstwa Infrastruktury lub Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej.

<sup>6</sup> Patrz szerzej I. Szymajda, *Konkurencja w transporcie lotniczym. Prawo europejskie i problemy dostosowania prawa polskiego*, Liber, Warszawa 2002.



Rozporządzenia Rady 2408/92 lub 2409/92), gdyż dopiero wtedy nabywa status przewoźnika Wspólnoty. Rozporządzenie wprowadza ponadto wymóg, aby przewoźnik lotniczy korzystający z samolotów innego przedsiębiorstwa lub użyczając ich innemu przedsiębiorstwu uzyskał uprzednią zgodę władz wydających licencję.

Gdy chodzi o znaczenie przepisów rządzących przyznawaniem licencji dla swobodnego dostępu do rynku, Komisja ustanowiła w 1993 r. szereg zasad interpretacyjnych. Obejmują one głównie dwa zagadnienia.

Po pierwsze, dostęp do rynku przewoźnika nie może być ograniczony poprzez włączanie do jego licencji operacyjnej warunków, które nie mają podstaw w trzecim pakiecie. W szczególności, zakres licencji nie może ograniczać się do określonych tras wewnątrz Wspólnoty lub świadczenia usług wyłącznie regularnych, albo wyłącznie nieregularnych.

Po drugie, trzeci pakiet opiera się na zasadach wzajemnego uznawania licencji i kontroli władz krajowych. Do celów wykonywania przewozów na trasach wewnątrz Wspólnoty, licencja operacyjna wydana przez jedno państwo członkowskie musi zatem być przyjęta przez wszystkie pozostałe, które nie mogą odmówić dostępu do rynku na podstawie tego, że licencjonowany przewoźnik nie spełnia wymagań Rozporządzenia 2407/92. Jakakolwiek weryfikacja zgodności z przepisami należy do państwa członkowskiego, które wydało licencję.

Zasady ustanawiania przewoźników mają zasadnicze znaczenie dla konkurencji. Chociaż z tego prawa mogą korzystać przewoźnicy wspólnotowi od wielu lat, to jednak umożliwia ono w praktyce operowanie jedynie na rynku wewnętrznym Wspólnoty. Ograniczenia odnoszące się do stosowania zasady wyznaczania przewoźników do obsługi tras z/do UE, wynikające z umów bilateralnych, powodują, że korzyści wynikające z Rozporządzenia Rady 2407/92 są w praktyce niewielkie. Większość bowiem umów bilateralnych przewiduje prawo odmowy, zawieszenia lub cofnięcia pozwolenia na wykonywanie operacji (*operating authorisation*), jeżeli wyznaczony przewoźnik nie będzie miał większościowej własności oraz rzeczywistej kontroli podmiotów państwa wyznaczającego przewoźnika. Wymóg „narodowości” wynika z podstawowych zasad międzynarodowego transportu lotniczego ustanowionych przez Konwencję Chicagowską.

Wynika stąd wniosek, że przewoźnik Wspólnoty mimo posiadania licencji operacyjnej, przy tym spełniający wszelkie normy bezpieczeństwa, jeżeli nie spełnia wymogów ustanowionych w umowie dwustronnej (dotyczących większościowej własności i rzeczywistej kontroli) nie może zostać wyznaczony przez państwo członkowskie do obsługi tras między państwem trzecim a Wspólnotą objętych tą umową.

### **3.2. Dostęp wspólnotowych przewoźników lotniczych do tras wewnątrz Wspólnoty**

Rozporządzenie Rady 2408/92 (nazywane powszechnie *Access Regulation*) stanowi część trzeciego pakietu liberalizacji i stanowi aktualny reżym prawny zapewniający przewoźnikom wspólnotowym wolność wykonywania przewozów na Rynku Wewnętrznym, czyli swym zasięgiem objęło jedynie trasy wewnątrz Wspólnoty. Było ono jedną z podstaw utworzenia wspólnego rynku transportu lotniczego, opartego na wolności świadczenia usług przewozu lotniczego. Na tej podstawie przewoźnicy wspólnotowi uzyskali wolny dostęp do całego rynku lotniczego Wspólnoty, a tym samym wolność świadczenia usług lotniczych. Należy jednak nadmienić, że dostęp ten jest otwarty pod warunkiem spełnienia wymogów zawartych w innych aktach prawnych, np. w Rozporządzeniu Rady 2407/92 w sprawie licencjonowania przewoźników.

Rozporządzenie to jest przykładem liberalizacji rynku lotniczego, nie zawiera bowiem postanowień restryktywnych spotykanych w umowach dwustronnych. Przede wszystkim zniósł rozróżnienie między lotami regularnymi i nieregularnymi, a przewoźnik samodzielnie decyduje o tym, w jaki sposób chce działać. Jednak pojęcie regularnej służby powietrznej zostało zdefiniowane w ujęciu przyjętym przez ICAO, przede wszystkim na potrzeby uregulowania obowiązku służby publicznej w przewozach regularnych. Zniósł także ograniczenia dotyczące wyznaczania kilku przewoźników do obsługi danego rynku (multidesygnacji), praw przewozowych piątej wolności i praw kabotażu. Jednocześnie ustanowiło specjalne postanowienia dla nowych połączeń między regionalnymi portami lotniczymi. Państwom członkowskim przyznało prawo do ustalania niedyskryminacyjnych zasad dotyczących rozłożenia ruchu lotniczego między porty lotnicze wewnątrz jednego systemu portowego.

Rozporządzenie zawiera dwie klauzule zabezpieczające (*safeguard clauses*), które mogą ograniczać zasadę wolnego dostępu do rynku. Art. 3.2, 3.4 i 5 zezwoliły na czasowe ograniczenia dostępu do tras krajowych (wykonywania kabotażu), jednak tylko do 1 kwietnia 1997 r. Art. 4, 6, 8 i 9 mają charakter stały i zostały ustanowione w celu realizowania celów polityki narodowej, np. utrzymywanie służb w interesie publicznym (rozwój regionów), zmniejszenie zatłoczenia i przepelnienia portów lotniczych czy ochrona środowiska. Państwa bowiem mogą nałożyć pewne ograniczenia na korzystanie z praw przewozowych ze względu na problemy przepustowości w portach lotniczych lub związane z zanieczyszczeniem środowiska naturalnego. W pewnym sensie zabezpieczeniem słabszych przewoźników jest również art. 10.2 dotyczący sytuacji, gdy przewoźnik nadużywający wolności oferowania mógł spowodować straty innych przewoźników. Stanowi on, że Komisja, na wniosek państwa członkowskiego, w

którym poszkodowany przewoźnik był licencjonowany, powinna zbadać sprawę oraz podjąć decyzję, czy zdolność przewozowa w regularnych przewozach lotniczych do i z tego państwa powinna być ustalona (uregulowana) na pewien określony czas. Artykuł ten jednak ze względu na skomplikowaną i długotrwałą procedurę nie ma praktycznego zastosowania.

W Rozporządzeniu zostały przyznane instytucjom wspólnotowym, przede wszystkim Komisji, specjalne uprawnienia umożliwiające im kontrolowanie stosowania powyższego Rozporządzenia przez państwa. Komisja ma także prawo korzystać z pomocy Komitetu Doradczego składającego się z przedstawicieli państw członkowskich pod przewodnictwem przedstawiciela Komisji (art. 11).

Rozporządzenie zliberalizowało prawa przewozowe, w tym korzystanie ze wszystkich tzw. wolności lotniczych. W praktyce jednak nie przyniosło to rewolucji, gdyż pasażerowie podróżujący na krótkich dystansach preferują dogodniejsze trasy obsługiwane w ramach 3. i 4. wolności niż 5. wolności. Ta ostatnia oznacza dla pasażera przesiadki lub opóźnienia (albo jedno i drugie naraz). Przewoźnicy posiadający siatkę połączeń do większych miast działają w warunkach konkurencji i potrzebują silnych tzw. *hubów*, które umożliwiają nie tylko eksploatację 7. wolności i kabotażu.

Liberalizacja praw przewozowych umożliwiła elastyczność eksploatacji tras poprzez racjonalne planowanie floty. Nie zmieniła jednak w sposób zasadniczy schematów eksploatacji wszystkich tras istniejących do tej pory. Mniejsi przewoźnicy nie posiadający elastycznej floty w postaci samolotów o różnej liczbie miejsc i różnym zasięgu, mieli większe trudności z konkurowaniem na trasach zdominowanych przez bardziej elastycznych przewoźników.

### **3.3. Wspólne zasady przydzielania czasów operacji (slotów) w portach lotniczych Wspólnoty**

Polityka WE sprzyja rozwojowi konkurencji i umożliwia wolny dostęp do rynku zgodnie z Rozporządzeniem Rady 2408/92. Została jednak zachwiana równowaga pomiędzy szybkim rozwojem systemu transportu lotniczego w Europie a dostępnością infrastruktury portów lotniczych, powodującym większe przeciążenie tych portów we Wspólnocie. W związku z tym przydzielanie czasów operacji w takich przeciążonych portach powinno opierać się na zasadach neutralnych, przejrzystych i niedyskryminacyjnych oraz dawać szanse przewoźnikom, którzy zamierzają rozpocząć operacje na trasach wewnątrz-wspólnotowych. Uwolnienie rynku czasów operacji jest bowiem warunkiem działania zdrowej konkurencji.

W styczniu 1993 r. Rada wydała Rozporządzenie 95/93 w sprawie wprowadzenia wspólnych zasad dotyczących przydzielania czasów operacji (slotów) w portach lotniczych Wspólnoty. W myśl Rozporządzenia, państwo członkowskie w celu ułatwienia operacji może wyznaczyć port lotniczy jako

tw. koordynowany, przy zapewnieniu zasad przejrzystości, neutralności i niedyskryminacji.

W przypadku wyznaczenia portu lotniczego jako koordynowanego państwo jest zobowiązane także do wyznaczenia niezależnego koordynatora *slotów*, którego neutralność jest gwarantowana. Koordynatorowi zostały przyznane nowe zadania oraz uprawnienia do odbierania części *slotów* przewoźnikom posiadającym historyczne prawa, tzw. prawa dziadka (*grandfather rights*) w przepelnionych portach lotniczych i przydzielania ich nowym przewoźnikom (*newcomers, new entrants*). Chodziło o to, aby istniejący system zapewnił stosowanie praw nabytych, a jednocześnie umożliwił nowym podmiotom wejście na rynek Wspólnoty.

W tym celu została utworzona rezerwa (*pool*) czasów operacji (art. 10 Rozporządzenia), do której są przekazywane niewykorzystane czasy operacji przez przewoźnika lotniczego przez przynajmniej 80% czasu w okresie, na który zostały przydzielone. Jeżeli przewoźnik nie udowodni, że wykorzystał 80% czasów operacji, wszystkie czasy operacji stanowiące tę serię będą umieszczone w rezerwie, chyba że niewykorzystanie jest uzasadnione okolicznościami ściśle określonymi w Rozporządzeniu.

Uczciwy podział (*fair sharing*) *slotów* jest bardzo trudny ze względu na operacyjne, geograficzne i handlowe wymagania rozkładów lotów przewoźników, które bardzo różnią się między sobą. Wartość czasów operacji jest bowiem różna dla różnych przewoźników. Tego rodzaju sprawiedliwy podział wspomniane Rozporządzenie miało zapewnić poprzez stworzenie systemu aukcji *slotów*. Polega to na tym, że czasy operacji mogą zostać przekazane do użytku przez maksimum 5 lat dla przewoźnika oferującego najwyższą stawkę w gotówce, która miałaby wpłynąć do portu lotniczego lub władz państwowych, ustalając przy tym proporcję, którą może zakupić jeden przewoźnik.

Rozporządzenie przyjęło zasadę, że przejrzystość informacji jest elementem zasadniczym w celu zapewnienia obiektywnej procedury przydzielania czasów operacji. W związku z tym art. 4 zobowiązuje koordynatora do udostępnienia zainteresowanym stronom na ich wniosek i w racjonalnym terminie następujących informacji:

- czasy operacji przydzielone w przeszłości, chronologicznie dla wszystkich przewoźników w porcie lotniczym,
- wnioskowane czasy operacji (początkowe wnioski) przez przewoźników lotniczych i chronologicznie dla wszystkich przewoźników,
- wszystkie przydzielone czasy operacji i nie rozpatrzone wnioski o przydział czasów operacji, wymienione indywidualnie w porządku chronologicznym przez wszystkich przewoźników lotniczych,
- pozostałe dostępne czasy operacji,

- wszystkie dane szczegółowe dotyczące kryteriów stosowanych w przydzielaniu.

Rozporządzenie nałożyło także na państwa członkowskie obowiązek założenia Komitetu Koordynacyjnego w portach w pełni koordynowanych. Komitet ma obowiązek udzielania pomocy koordynatorowi w formie konsultacji. W skład komitetu wchodzi: przewoźnicy lotniczy korzystający regularnie z portu lotniczego i/lub reprezentujące ich organizacje, władze zainteresowanego portu lotniczego i przedstawiciele kontroli ruchu lotniczego. Ten sam Komitet Koordynacyjny może zostać wyznaczony dla więcej niż jednego portu lotniczego, a do jego zadań należy m.in. doradztwo w sprawach możliwości zwiększenia przepustowości, poprawy warunków ruchu lotniczego w danym porcie oraz rozpatrywania skarg dotyczących przydzielania czasów operacji, metod ich monitorowania, poważnych problemów nowych przewoźników wchodzących na rynek.

Ponieważ Rozporządzenie ma zastosowanie do przydzielania czasów operacji wszystkim przewoźnikom w portach lotniczych Wspólnoty, wobec tego zastrzegło, że w przypadku gdy państwo trzecie nie traktuje w swoich portach przewoźników wspólnotowych porównywalnie ze swoimi przewoźnikami lub przyznaje przewoźnikom z innych państw trzecich lepsze traktowanie, to można częściowo lub nawet całkowicie zawiesić zapisy Rozporządzenia w stosunku do przewoźników tych państw (art. 12).

### **3.4. Zasady ustalania taryf**

Rozporządzenie Rady 2409/92 z 23 lipca 1992 r. w sprawie opłat i stawek za przewozy lotnicze stanowi część trzeciego pakietu. Jest to aktualnie obowiązujące Rozporządzenie o opłatach za przewóz pasażerów (*fares*) i towarów (*rates*) w służbach powietrznych. Pod pojęciem taryf w szerokim znaczeniu rozumie się zarówno ustalone ceny usług transportu lotniczego pasażerów i bagażu (*fares*) oraz towarów (*rates*), jak i warunki stosowania tych cen, a w najszerszym znaczeniu – również inne warunki przewozu lotniczego.<sup>7</sup> Rozporządzenie określiło kryteria i procedury, które mają być stosowane przy ustalaniu taryf i stawek za przewozy lotnicze wykonywane w całości wewnątrz Wspólnoty (art. 1). Przyjęło zasadę, że opłaty lotnicze normalnie powinny być kształtowane swobodnie przez siły rynkowe (art. 5), przy stosowaniu odpowiednich zabezpieczeń mających na uwadze interes konsumentów i transportu lotniczego. Te same zasady odnoszą się do opłat za przewozy czarterowe (art. 3) pobieranych przez przewoźników Wspólnoty w ramach kontraktu. Państwa członkowskie nie mogą już dłużej stosować wymogu zatwierdzenia, a jedynie żądać zgłoszenia taryf z wyprzedzeniem 24 godzin w określonej przez nie

---

<sup>7</sup> Por. M.Żylicz, op.cit.

formie, stosując przy tym zasadę niedyskryminacji w odniesieniu do przynależności narodowej lub tożsamości przewoźników lotniczych.

W art. 6.1 Rozporządzenia zawarta jest generalna klauzula zabezpieczająca, która pod pewnymi warunkami i w niektórych przypadkach zezwala państwom członkowskim na wycofanie zawyżonej taryfy bazowej w warunkach niedostatecznej konkurencji lub powstrzymanie się od dalszych obniżek taryf w przypadku znaczącego obniżenia wysokości taryf. Komisja została uprawniona do badania, na wniosek państwa członkowskiego lub na podstawie skargi, legalności każdego działania lotniczych władz krajowych na mocy art.6. Do tej pory jednak żadne państwo członkowskie ani Komisja nie skorzystały ze swych uprawnień wynikających z Rozporządzenia, ze względu na skomplikowaną procedurę oraz warunki uzasadniające działania podejmowane przez państwo.

### **3.5. Dostęp do usług obsługi naziemnej (*handling*) w portach lotniczych Wspólnoty**

Zagadnienia związane ze świadczeniem usług obsługi naziemnej na rzecz osób trzecich oraz samoobsługi w portach lotniczych Wspólnoty reguluje Dyrektywa Rady 96/67 z dnia 15 października 1996 r. Ma ona na celu pełną liberalizację usług lotniskowych do końca 2003 r. Do tego czasu potrwa proces stopniowego eliminowania istniejących monopolii. Dyrektywa wprowadza dwa zasadnicze rozróżnienia. Pierwsze pomiędzy pojęciami „*self handling*”, czyli samoobsługa, a „*third party handling*”, czyli świadczeniem usług dla osób trzecich. Drugie zasadnicze rozróżnienie dzieli usługi lotniskowe na usługi w części portu lotniczego otwartej dla publiczności („*land side*”), obejmujące recepcję oraz odprawę („*check-in*”) pasażerską i bagażu oraz usługi w kontrolowanej, zamkniętej dla publiczności części lotniska („*air side*”): rozładunek i załadunek bagażu, ładunków towarowych i poczty, czyszczenie samolotu, dostarczanie paliwa, dostarczanie zaopatrzenia pokładowego (*catering*).

Załącznik do Dyrektywy wymienia jedenaście typów usług lotniskowych stosując przyjęty w IATA podział (*Standard Ground Handling Agreement – SGHA*). Są one zawarte w art. 2 (e) i określają na potrzeby Dyrektywy usługi lotniskowe („*ground handling services*”). Należą do nich:

1. Administracja i nadzór (*Ground administration and supervision*),
2. Obsługa pasażerska (*Passenger handling*),
3. Obsługa bagażu (*Baggage handling*),
4. Obsługa cargo i poczty (*Cargo and mail handling*),
5. Usługi płytowe (*Ramp services*),
6. Czyszczenie (*Cleaning*),
7. Dostawa paliwa (*Fueling*),
8. Obsługa techniczna samolotów (*Aircraft maintenance*),
9. Obsługa lotów i administrowanie załogami (*Flight operations and crew administration*),

10. Transport naziemny (*Service transport*),

11. Usługi cateringowe (*Catering services*).

Dyrektywa bardziej restryktywnie traktuje świadczenie usług dla osób trzecich z zakresu: 1) obsługi bagażu, 2) obsługi płytowej statków powietrznych, 3) zaopatrzenia statków powietrznych w paliwo, smary i inne materiały pędne oraz 4) obsługi ładunków (towarów i poczty), gdzie dopuszcza liberalizację w większych portach lotniczych (powyżej określonych progów przewozów). Najbardziej natomiast zliberalizowana jest samoobsługa w zakresie pozostałych kategorii usług.

W portach lotniczych, dla których przewidziana jest liberalizacja, państwo członkowskie może jednak w określonych przypadkach ograniczyć liczbę agentów wykonujących obsługę osób trzecich lub samoobsługę, przede wszystkim ze względu na brak dostępnej powierzchni lub przepustowości w portach (art. 9), przy zastosowaniu właściwych, obiektywnych, przejrzystych i niedyskryminujących kryteriów.

Zasada niedyskryminacji pojawia się w całej Dyrektywie, np. art. 8 zezwala państwom zastrzec dla organu zarządzającego portem lotniczym lub dla innego organu zarządzanie scentralizowaną infrastrukturą, której złożoność i koszt wpływu na środowisko nie pozwala na podział lub zdublowanie. Należą do niej sortownie bagażu, systemy odladania, uzdatniania wody czy dystrybucji paliwa. Jednak zarządzanie tą infrastrukturą ma być przejrzyste, obiektywne i niedyskryminujące, a w szczególności nie może ograniczać dostępu agentom obsługi naziemnej lub przewoźnikom (użytkownikom) wykonującym własną obsługę. W przypadku ograniczania dostępu do rynku usług obsługi naziemnej państwa członkowskie są zobowiązane ustanowić procedurę wyboru upoważnionych agentów. Procedura ta musi być stosowana w sposób nie dyskryminujący w odniesieniu do różnych agentów obsługi naziemnej i do użytkowników portu lotniczego.

Po wejściu w życie Dyrektywy, wiele państw nadal nie respektowało jej zapisów i utrzymywało istniejące monopole (np. port lotniczy we Frankfurcie). Główną przyczyną były korzyści ekonomiczne, bowiem w sytuacji istnienia monopolu przedsiębiorstwa krajowego stawki za te usługi można było utrzymywać na wysokim poziomie, a biorąc pod uwagę, że są one pobierane także od obcych przewoźników, wyraźnie korzystało na tym państwo.

### **3.6. Skomputeryzowane systemy rezerwacyjne (*computerized reservation systems - CRS*)**

Obecnie zagadnienia te reguluje Rozporządzenie Rady 2299/89 z 24 lipca 1989 r. wprowadzające kodeks postępowania w zakresie skomputeryzowanych systemów rezerwacyjnych (zmienione Rozporządzeniami Rady 3089/93 oraz

323/1999). Tzw. CRS-y są to systemy dostarczające informacji (np. biurom podróży czy pasażerom) na temat rozkładów lotów przewoźników, dostępności miejsc czy taryf, za pomocą których można dokonać rezerwacji i sprzedawać bilety. Ich wpływ na sprzedaż i dystrybucję połączeń międzynarodowych wciąż wzrasta i w związku z tym istnieje potrzeba ścisłej regulacji tych zagadnień. Większość przewoźników jest uczestnikiem jednego lub więcej systemów rezerwacyjnych. CRS-y stanowią silny mechanizm konkurencji i mogą być używane do czerpania nieuczciwych i nienależnych korzyści. W związku z tym, uwaga ustawodawców wciąż skupia się przede wszystkim na:

- wyświetlaniu informacji (obejmuje loty oraz rozróżnienie rodzajów lotów, np. *on-line*, *code-shared*);
- warunkach uczestnictwa przewoźników (włączając opłaty, rozkłady lotów przewoźników nie uczestniczących w systemie, uczestniczenie przewoźników dominujących na określonych rynkach);
- danych (udostępnianie informacji dla rezerwacji indywidualnych, ochrona danych osobowych, udostępnianie bazy danych);
- włączeniu (lub wyłączeniu) lotów nieregularnych (czarterów).

Rozporządzenie reguluje działalność operatorów CRS-ów, przewoźników i innych jednostek zaangażowanych w eksploatację tych systemów, wykorzystywanych także dla potrzeb dystrybucji usług przewozu lotniczego pasażerów, dostarczania związanych z tym informacji oraz wystawiania biletów pasażerskich.

Podstawowym celem powstałego w ten sposób kodeksu jest zapewnienie uczciwej konkurencji, niedyskryminacji, przejrzystości i rzetelnej informacji dla pasażerów. Kodeks ma zastosowanie do wszystkich systemów rezerwacji komputerowej w odniesieniu do produktów transportu lotniczego i kolejowego, używanych lub oferowanych do użycia w WE, niezależnie od:

- statusu lub przynależności państwowej udostępniającego system,
- użytego źródła informacji lub lokalizacji centralnej jednostki przetwarzania danych,
- położenia geograficznego portów lotniczych, pomiędzy którymi wykonywany jest przewóz lotniczy.

Kodeks upoważnia sprzedawców systemu do traktowania na innych zasadach posiadaczy systemu CRS z kraju trzeciego w przypadku, gdy tenże CRS nie zapewnia równego traktowania wspólnotowych przewoźników lotniczych. Zwalnia także przewoźników objętych systemem CRS z ich zobowiązań wobec CRS będącego własnością kraju trzeciego, jeżeli system ten nie zapewnia równego traktowania przewoźnikom wspólnotowym poza Wspólnotą.

### **3.7. Konkurencja w transporcie lotniczym**

#### ***Zasady traktatowe***



Traktat Rzymski w art. 81 do 89 ustanawia podstawowe reguły konkurencji, które mają również zastosowanie w sektorze transportu lotniczego. Ze względu jednak na specyfikę tego sektora zostały wydane przepisy wykonawcze, które zostaną omówione później.

Wymienione artykuły Traktatu odnoszą się do przedsiębiorstw publicznych i prywatnych i obejmują:

- a) zbiorowe praktyki gospodarcze, które powodują albo mają na celu ograniczenie konkurencji;
- b) nadużywanie pozycji dominującej, mające na celu ograniczenie konkurencji;
- c) pomoc państwową udzielaną poszczególnym przedsiębiorstwom lub dziedzinom przemysłu, która wpływa na zniekształcenie konkurencji.

I tak, art. 81.1 zakazuje stosowania nieuczciwych praktyk gospodarczych, jako niezgodnych z istotą Wspólnego Rynku, za które uznaje: „wszelkie porozumienia między przedsiębiorstwami, decyzje grup przedsiębiorstw i uzgodnione praktyki, które mogą wpływać na handel między Państwami Członkowskimi i których przedmiotem lub skutkiem jest uniknięcie, ograniczenie lub naruszenie konkurencji w obrębie wspólnego rynku” (zawieranie takich porozumień często określa się jako znowę kartelową).

Wyszczególnione zostały specyficzne rodzaje działań jako zakazane, a mianowicie:

- a) bezpośrednie lub pośrednie ustalanie cen zakupu lub sprzedaży albo innych warunków transakcji;
- b) ograniczenie lub kontrolowanie produkcji, rynków, rozwoju technicznego lub inwestowania;
- c) podział rynków lub źródeł zaopatrzenia;
- d) stosowanie różnych warunków do podobnych transakcji z różnymi kontrahentami i przez to stworzenie dla nich niekorzystnych warunków konkurencji;
- e) uzależnianie zawarcia kontraktów od spełnienia (zastrzeżonych) warunków, które partner handlowy zmuszony jest przyjąć, a które ze względu na swój charakter lub zwyczaje handlowe nie mają nic wspólnego z przedmiotem kontraktów.

Art. 81.2 uznaje wszelkie umowy lub decyzje zabronione na mocy tego artykułu za automatycznie nieważne z mocy samego prawa. Można więc zauważyć, że zakres działań zakazanych jest tak szeroki, iż mógłby powodować poważne ograniczenie handlu czy usług. Ustawodawca to przewidział i w art. 81.3 dopuścił odstępstwa od powyższych zakazów na rzecz umów lub rodzajów umów między przedsiębiorstwami, decyzji lub rodzajów decyzji grup przedsiębiorstw, uzgodnionych działań lub rodzajów uzgodnionych działań, które służą wzrostowi produkcji lub dystrybucji produktów albo popieraniu

postępu technicznego lub gospodarczego, jeżeli przynoszą one część korzyści konsumentom, i które: a) nie nakładają na zainteresowane przedsiębiorstwa restrykcji, które nie są niezbędne dla osiągnięcia tych celów, b) nie pozwalają danym przedsiębiorstwom na wyeliminowanie konkurencji w stosunku do znacznej części danego produktu.

Art. 82 zabrania nadużywania pozycji dominującej na Wspólnym Rynku lub znacznej jego części przez jedno lub kilka przedsiębiorstw, jeżeli mogłyby to wpłynąć na handel między państwami członkowskimi. Nadużycie takie może polegać na:

- a) bezpośrednim lub pośrednim narzucaniu nieuczciwych cen zakupu lub sprzedaży albo innych nieuczciwych warunków handlu,
- b) ograniczaniu produkcji, rynku lub postępu technicznego na szkodę konsumentów,
- c) stosowaniu niejednakowych warunków do podobnych transakcji z różnymi stronami i stawianie ich przez to w niekorzystnej sytuacji,
- d) uzależnianiu zawarcia umów od przyjęcia przez strony dodatkowych zobowiązań, które za względu na charakter lub zwyczaje handlowe nie mają żadnego związku z przedmiotem umów.

Art. 82 zabrania więc działań jednego (lub więcej) przedsiębiorstw mających pozycję dominującą, które nadużywają tej dominacji oraz gdy te działania mogą wpłynąć na handel w ramach WE. Z zapisów artykułu wynika, że brak jest jakichkolwiek zwolnień od powyższych zakazów.

Z kolei art. 83, 84 i 85 określają kompetencje Rady, państw członkowskich i Komisji odnośnie do stosowania art. 81 i 82, natomiast art. 86 nakazuje, aby w stosunku do przedsiębiorstw publicznych i przedsiębiorstw, którym gwarantują szczególne lub wyłączne prawa, państwa członkowskie nie wprowadzały lub utrzymywały w mocy środków sprzecznych z Traktatem, a w szczególności z art. 12 oraz art. 81-89.

Art. 87 reguluje zasady udzielania pomocy przez państwa członkowskie i stwierdza, że wszelka pomoc, bez względu na formę, jest niezgodna z zasadami Wspólnego Rynku, jeżeli w wyniku uprzywilejowania określonych przedsiębiorstw lub gałęzi produkcji wypacza lub zagraża wypaczeniem konkurencji oraz jeżeli wpływa na handel między państwami członkowskimi.

Natomiast za zgodną z zasadami Wspólnego Rynku uznaje: a) pomoc o charakterze socjalnym na rzecz poszczególnych konsumentów (udzielaną bez dyskryminacji ze względu na pochodzenie towarów) oraz b) pomoc w celu likwidacji szkód wyrządzonych przez katastrofy przyrodnicze lub inne nadzwyczajne zdarzenia. Za zgodną z zasadami Wspólnego Rynku może zostać uznana także (w drodze procedury określonej przez art. 88):

- a) pomoc w celu wspierania rozwoju gospodarczego regionów, w których poziom życia jest nienormalnie niski lub regionów szczególnie dotkniętych bezrobociem;
- b) pomoc w celu wspierania realizacji ważnych projektów w interesie ogólnoeuropejskim lub w celu zapobieżenia szczególnym zaburzeniom gospodarki któregoś z państw członkowskich;
- c) pomoc w celu rozwoju pewnych dziedzin gospodarki lub pewnych obszarów gospodarczych, pod warunkiem, że nie zmieni ona warunków handlu w zakresie sprzecznym z ogólnym interesem;
- d) pomoc we wspieraniu kultury i ochrony dziedzictwa kulturowego, o ile pomoc taka nie narusza warunków handlu i konkurencji we Wspólnocie w sposób sprzeczny ze wspólnym interesem;
- e) inne rodzaje pomocy, które określi decyzja Rady podjęta kwalifikowaną większością głosów na wniosek Komisji.

Na koniec wskazać należy, że art. 88 określa procedurę stosowaną przez Komisję i Radę przy ocenie zgodności udzielanej pomocy z art. 92 (kontrola pomocy państwowej), zaś art. 89 przyznaje Radzie (na wniosek Komisji) kompetencje do wydawania rozporządzeń odnośnie do stosowania art. 87 i 88.

### ***Przepisy wykonawcze***

#### *Dopuszczalne porozumienia w przepisach wykonawczych*

Zapisy artykułów Traktatu trudno było zastosować wprost do transportu lotniczego i w związku z tym zostały wydane akty wykonawcze. W 1987 r. Rada wydała Rozporządzenie 3975/87 w sprawie określenia procedur stosowania zasad konkurencji do przedsiębiorstw w sektorze transportu lotniczego (zmienione Rozporządzeniami Rady 1284/91 i 2410/92). Określa ono szczegółowe zasady stosowania art. 85 i 86 Traktatu do usług transportu lotniczego (art. 1) i ma zastosowanie do tych usług świadczonych między portami lotniczymi Wspólnoty. W załączniku do Rozporządzenia jest zawarty wykaz niektórych porozumień technicznych (*exceptions*), które zostały wyłączone spod zakazu, o ile ich jedynym celem i efektem jest osiągnięcie ulepszeń technicznych oraz współpracy.

Wykaz ten jest otwarty (art. 2) i obejmuje porozumienia w sprawie:<sup>8</sup>

- wprowadzenia lub jednolitego stosowania obowiązujących lub zaleconych norm, ustanowionych przez międzynarodowo uznawaną organizację lub przez producentów statków powietrznych i ich wyposażenia;

---

<sup>8</sup> Ibidem, s. 106.

- wprowadzenia lub jednolitego stosowania norm technicznych ustalonych przez takie organizacje dla stałych urządzeń statków powietrznych;
- wymiany, *leasingu*, *poolu* lub obsługi technicznej statków powietrznych, ich części, wyposażenia lub stałych urządzeń dla celów eksploatacji służb powietrznych oraz wspólnych zakupów części statków powietrznych, jeżeli takie porozumienia nie mają charakteru dyskryminacyjnego;
- wprowadzania, eksploatacji i obsługi technicznej sieci łączności, pod warunkiem, że takie porozumienia nie mają charakteru dyskryminacyjnego;
- wymiany, *poolu* i szkolenia personelu w celach technicznych i eksploatacyjnych;
- organizowania i wykonywania przewozu zastępczego pasażerów, poczty i bagażu w przypadkach przerwania/opóźnienia lotu statku powietrznego na zasadzie czarteru lub dostarczenia statku powietrznego zastępczego na umówionych warunkach;
- organizowania i wykonywania operacji kolejnego lub uzupełniającego transportu lotniczego oraz ustalania łącznych stawek opłat i warunków dla takich operacji;
- konsolidacji pojedynczych przesyłek;
- ustanawiania i stosowania jednolitych zasad dotyczących struktury i warunków rządzących stosowaniem taryf przewozowych, o ile zasady te nie określają ani bezpośrednio, ani pośrednio opłat pasażerskich i warunków ich stosowania;
- porozumień dotyczących sprzedaży, indosowania i przyjmowania biletów między przewoźnikami lotniczymi (*interlining*) oraz systemu zwrotu opłat, podziału opłat (*pro-rating*) i rozliczeń ustanowionych w tym celu;
- rozrachunku (*clearing*) i regulowania rachunków między przewoźnikami lotniczymi poprzez izbę rozrachunkową (*clearing house*), łącznie ze związanymi z tym usługami koniecznymi lub pomocniczymi; rozrachunku i regulowania rachunków między przewoźnikami lotniczymi i ich wyznaczonymi agentami poprzez scentralizowany i zautomatyzowany system rozliczeń, łącznie ze związanymi z tym usługami koniecznymi i pomocniczymi.

Rozporządzenie Rady 3976/87 z 14 grudnia 1987 r. w sprawie stosowania art. 85.3 Traktatu do pewnych kategorii porozumień i uzgodnionych praktyk w sektorze transportu lotniczego (zmienione Rozporządzeniami Rady 2344/90 i 2411/92) określa kategorie umów, decyzji i uzgodnionych praktyk, które mogą być wyłączone spod zakazu (*block exemptions*) zawartego w art. 81.1 Traktatu. Po zmianach Rozporządzenia kategorie te dotyczą:

- wspólnego planowania i koordynowania programów linii lotniczych,
- konsultacji w sprawach taryf dla przewozu pasażerów, bagażu i towarów w regularnych służbach powietrznych,

- wspólnej eksploatacji (*joint operation*) nowych linii lotniczych o małym ruchu,
- podziału czasów operacji w portach lotniczych,
- wspólnego zakupu, rozwijania i eksploatacji skomputeryzowanych systemów rezerwacyjnych.

Wyłączenia te wymagały jednak sprecyzowania przez Komisję koniecznych warunków do ich zastosowania oraz niezbędnych ograniczeń w celu zapewnienia uczciwej konkurencji. Warunki te zostały określone w Rozporządzeniu Komisji 1617/93 z 25 czerwca 1993 r. w sprawie stosowania art. 85.3 Traktatu do pewnych kategorii umów i uzgodnionych praktyk dotyczących wspólnego planowania i koordynacji rozkładów lotów, wspólnej eksploatacji, konsultacji w sprawie taryf za przewozy pasażerów i ich bagażu na liniach rozkładowych oraz przydziału czasów operacji w portach lotniczych (zmienione Rozporządzeniami Komisji 1523/96, 1083/99 i 1324/2001). Obecnie dotyczą one jedynie prowadzenia konsultacji w sprawie taryf za przewozy pasażerów i ich bagażu na liniach rozkładowych pomiędzy portami Wspólnoty (mając zastosowanie do 30 czerwca 2002 r.) oraz przydzielania czasów operacji i rozkładów w portach lotniczych w zakresie, w jakim dotyczą one linii pomiędzy portami Wspólnoty (mając zastosowanie do 30 czerwca 2004 r.).

Nie można więc zastosować wyłączeń grupowych w odniesieniu do umów w sprawach wspólnego planowania i koordynowania programów linii lotniczych, wspólnej eksploatacji (*joint operation*) nowych linii lotniczych o małym ruchu oraz wspólnego zakupu, rozwijania i eksploatacji skomputeryzowanych systemów rezerwacyjnych do czasu określenia przez Komisję szczegółowych warunków i ograniczeń dotyczących tych umów.

W praktyce wyłączenia grupowe tracą na znaczeniu, gdyż ze względu na złożoność porozumień zawieranych między przewoźnikami trudno jest je zakwalifikować do określonej kategorii. Często Komisja dopuszcza dane porozumienie w drodze wyłączenia indywidualnego, ponieważ wtedy może sama określić warunki i ograniczenia obejmujące porozumienie oraz dopasować je do konkretnego przypadku.

Unia Europejska zamierza wprowadzić istotne zmiany przepisów o konkurencji w tym dotyczących transportu lotniczego. Mają one na celu przede wszystkim rozszerzenie kompetencji UE na stosunki z krajami trzecimi oraz bliższą współpracę Komisji z władzami państw członkowskich. W związku jednak z istnieniem kilku projektów nowych rozporządzeń, które nie pokrywają się ze sobą, nie zostaną one bliżej omówione w tym opracowaniu.

#### *Pomoc państwa dla przedsiębiorstw*

Traktat w art. 87-89 reguluje zasady udzielania pomocy dla przedsiębiorstw przez państwa członkowskie. Podstawową zasadą jest tu zakaz udzielania

pomocy publicznej, jednak jest ona dopuszczona w ściśle określonych przypadkach. Warunki dopuszczalności tej pomocy dla sektora transportu lotniczego zostały szczegółowo określone w Informacji Komisji 94/C 350/07 z 10 grudnia 1994 r. pt. „Zastosowanie art. 92 i 93 Traktatu WE oraz art. 61 Umowy EEA o pomocy państwa w sektorze transportu lotniczego - wytyczne”. Wytyczne odnoszą się zarówno do państw UE, jak i EFTA, tworzących razem Europejski Obszar Gospodarczy.<sup>9</sup>

Informacja jest bardzo szczegółowa i określa źródła pomocy, jej formy oraz zasady i warunki na jakich może być udzielona. Celem ustalenia tego rodzaju wytycznych było ujednoczenie zasad finansowania przedsiębiorstw ze środków publicznych, uzyskanie przejrzystości na wszystkich szczeblach procedury związanej z przyznawaniem tych środków, a przez to – właściwe finalne ukształtowanie rynku wewnętrznego dla transportu lotniczego. Pomoc została przyznana licznym przewoźnikom, m.in. takim jak Air France, TAP, Alitalia, Olympic, Sabena i była w większym lub mniejszym stopniu akceptowana przez Komisję Europejską. Mimo tego, że Komisja kieruje się wytycznymi przy rozpatrywaniu wniosków o uznanie finansowania przedsiębiorstw przez państwo za dopuszczalne, wciąż pojawiają się wątpliwości, głosy sprzeciwu oraz skargi, że subsydia zakłócają konkurencję i są niezgodne z zasadami Wspólnego Rynku. Do tych zagadnień odnoszą się także Dyrektywy 80/723 oraz 85/413 dotyczące jasności i przejrzystości.

#### *Koncentracja przedsiębiorstw*

Zagadnienia związane z łączeniem się przedsiębiorstw reguluje Rozporządzenie Rady 4064/89 z 21 grudnia 1989 r. w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw (zmienione Rozporządzeniem Rady 1310/97).

Art. 81 i 82 Traktatu, stosowane przy niektórych koncentracjach, nie objęły, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości, wszystkich operacji niekompatybilnych z wizją konkurencji przedstawioną w Traktacie. Likwidacja wewnętrznych granic powodowała i nadal powoduje zbiorową reorganizację we Wspólnocie, zwłaszcza w postaci koncentracji. Rozporządzenie zawiera zapisy odnośnie do tych koncentracji, które mogą naruszyć efektywną konkurencję na Wspólnym Rynku lub w dużej jego części. Wprowadziło zasadę, że koncentracja o wymiarze wspólnotowym wywołująca takie wzmocnienie pozycji, że w wyniku tego efektywna konkurencja na Wspólnym Rynku lub w znacznej jego części jest poważnie utrudniona, jest uznana za niekompatybilną z zasadami tego Rynku.

---

<sup>9</sup> Europejski Obszar Gospodarczy (European Economic Area - EEA) utworzony w 1993 r. przez 12 państw UE i 6 państw EFTA (prócz Szwajcarii). Celem utworzenia EEA było ułatwienie wolnego przepływu towarów, osób, usług i kapitału.

Zapisy Rozporządzenia odnoszą się do istotnych zmian strukturalnych, których wpływ na rynek wykracza poza granice każdego indywidualnego państwa członkowskiego. Definicja koncentracji obejmuje jedynie operacje powodujące trwałe zmiany w strukturze omawianych przedsiębiorstw. Nie obejmuje natomiast operacji, które mają na celu koordynację zachowań konkurencyjnych niezależnych przedsiębiorstw, gdyż takie operacje podlegają pod odpowiednie przepisy wykonawcze w celu realizacji art. 81 lub art. 82 Traktatu. Istotne jest dokonanie tego podziału zwłaszcza w przypadku tworzenia spółek *joint venture*.

Zasięg zastosowania tego Rozporządzenia został określony geograficznym terenem działania przedsiębiorstwa i ograniczony progami ilościowymi tak, aby obejmować te koncentracje, które mają wymiar wspólnotowy. Koncentracja o takim charakterze występuje w przypadku, gdy łączne obroty omawianych przedsiębiorstw wykraczają poza określone progi obrotów światowych ze Wspólnotą łącznie i gdzie przynajmniej dwa z omawianych przedsiębiorstw mają główne pole działania w różnych państwach członkowskich lub w sytuacji, gdy mimo iż przedsiębiorstwa działają na terenie jednego i tego samego państwa, przynajmniej jedno z nich w dużym stopniu operuje na terenie przynajmniej jeszcze jednego państwa członkowskiego. Dotyczy to również sytuacji, gdy koncentracje znajdują się pod wpływem przedsiębiorstw, które nie mają swojego głównego terenu działania we Wspólnocie, lecz prowadzą tam poważne operacje.

Rozporządzenie przyjęło zasadę niedyskryminacji między sektorem publicznym i prywatnym. W tym pierwszym kalkulacja obrotu omawianego przedsiębiorstwa w koncentracji obejmuje przedsiębiorstwa tworzące jednostkę ekonomiczną

z niezależną mocą decydowania, niezależnie od sposobu zarządzania kapitałem albo zasad nadzoru administracyjnego stosowanego wobec tego przedsiębiorstwa.

Przedsiębiorstwa mają obowiązek uprzedniego poinformowania o koncentracjach o wymiarze wspólnotowym. Komisja podejmuje decyzje niezbędne do ustalenia, czy te koncentracje są kompatybilne ze Wspólnym Rynkiem oraz decyzje mające na celu przywrócenie efektywnej konkurencji.

#### **4. Podsumowanie**

W niniejszym opracowaniu zostały szerzej przedstawione przede wszystkim te uregulowania, które mają bezpośredni wpływ na warunki konkurowania przewoźników na wolnym, jednolitym, wspólnym rynku, jak również regulujące dostęp do tego rynku. Nie były jednak przedmiotem analizy przepisy w sprawie harmonizacji technicznej i bezpieczeństwa lotnictwa, personelu lotniczego,

ochrony konsumenta czy środowiska naturalnego, mające także zasadnicze znaczenie w prawidłowym funkcjonowaniu rynku w warunkach silnej konkurencji.

W procesie liberalizacji rynku i działania silnej konkurencji niezbędne było podjęcie środków do prawidłowego rozwoju owego rynku. Celowi temu miało służyć ustanowienie jasnych zasad w celu ochrony pasażerów oraz pracowników przed negatywnymi skutkami działania silnej konkurencji. Najistotniejszą sprawą jest przestrzeganie standardów bezpieczeństwa (ustanowionych w większości przez ICAO) oraz tego, aby pasażer miał zapewnioną ochronę całości jego praw i interesów związanych z podróżą.

Wolność konkurowania przewoźników lotniczych została więc poddana różnorodnym ograniczeniom ustanowionym w interesie publicznym. W szczególności dotyczą one:

- szeroko pojmowanych wymagań technicznych związanych z bezpieczeństwem lotów,
- zakazu nieuczciwych praktyk w umowach z konsumentami,
- odpowiedzialności cywilnej przewoźników lotniczych,
- określenia obowiązków przewoźników w razie niewykonania umawianego przewozu,
- zabezpieczenia klientów w podróżach pakietowych,
- wymagań dotyczących ochrony środowiska.

Mając na uwadze całość ustawodawstwa wspólnotowego w zakresie lotnictwa cywilnego prowadzącego do liberalizacji rynku można stwierdzić, że proces ten przyniósł niezaprzeczalne osiągnięcia – m.in. wzrosła liczba nowych oraz rozkładowych przewoźników oraz tras łączących państwa członkowskie, zwiększyła się dynamika konkurencji w całym sektorze, ceny zmieniły się wyraźnie na korzyść konsumentów.

Można mówić również o pewnej koncentracji i konsolidacji rynku europejskiego. Różni się ona jednak zasadniczo od formy powstania koncentracji na rynku amerykańskim, gdyż charakteryzuje ją przede wszystkim zawieranie aliansów. Wpłynęły na to uregulowania mające na celu ochronę wolnej konkurencji oraz możliwość wprowadzania odpowiednich zasad i stosowania procedur przez niezależne władze krajowe i wspólnotowe.