

Łukasz Olipra*

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

POLITYKA LOTNICZA UNII EUROPEJSKIEJ WOBEC KRAJÓW TRZECICH

Streszczenie: W latach 1987-1992 miał miejsce proces liberalizacji rynku transportu lotniczego w Europie. Przebiegał on etapowo i polegał na wydawaniu aktów prawnych w trzech pakietach liberalizacyjnych. Mimo zmian, jakie pakiety liberalizacyjne wprowadziły w funkcjonowaniu lotnictwa cywilnego we Wspólnocie Europejskiej, przewoźnicy wciąż mieli ograniczoną wolność w wykonywaniu lotów poza Unię Europejską, a pasażerowie ograniczony wybór przewoźnika. Niniejszy artykuł poświęcony jest relacjom Unii Europejskiej z krajami trzecimi w dziedzinie transportu lotniczego. Najpierw została przedstawiona geneza wspólnej polityki lotniczej UE wobec krajów trzecich. Następnie autor omawia problematykę dostosowań istniejących umów dwustronnych do prawa wspólnotowego. Kolejne części artykułu poświęcone są projektom wspólnego obszaru lotniczego z krajami sąsiadującymi oraz otwartych obszarów lotniczych z kluczowymi partnerami.

Słowa kluczowe: międzynarodowy transport lotniczy, polityka lotnicza, międzynarodowe dwustronne umowy lotnicze, wspólny obszar lotniczy (*common aviation area*), otwarte obszary lotnicze (*open aviation areas*).

1. Wstęp

W 1987 r. rozpoczął się proces liberalizacji rynku transportu lotniczego w Unii Europejskiej. Miał on charakter etapowy i polegał na uchwalaniu przez Radę Unii Europejskiej tzw. pakietów liberalizacyjnych: w 1987 r. (pierwszy pakiet), w 1990 r. (drugi pakiet) oraz w 1992 r. (trzeci pakiet). Liberalizacji podlegały wszystkie najważniejsze dziedziny funkcjonowania rynku transportu lotniczego, takie jak: taryfy, zdolność przewozowa czy dostęp do rynku. Za datę zakończenia procesu liberalizacji (wspólnotowy transport lotniczy uznaje się za całkowicie zliberalizowany) uważa się 1 kwietnia 1997 r., kiedy to przewoźnicy lotniczy wyposażeni w licencję eks-

* Autor artykułu, doktorant w Katedrze Polityki Ekonomicznej i Europejskich Studiów Regionalnych Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, korzystał ze środków finansowych w ramach projektu „GRANT – Wsparcie prac badawczych poprzez stypendia naukowe dla doktorantów” Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, priorytet VIII, działanie 8.2 Transfer wiedzy, poddziałanie 8.2.2 Regionalne Strategie Innowacji.

placacyjną otrzymali wolny dostęp do wszystkich tras Wspólnoty wraz z kabinami¹.

Mimo zmian w funkcjonowaniu lotnictwa cywilnego we Wspólnocie Europejskiej, jakie wprowadziły pakiety liberalizacyjne, przewoźnicy wciąż mieli ograniczoną wolność w wykonywaniu lotów poza Unię Europejską, a pasażerowie ograniczony wybór przewoźnika. Międzynarodowy transport lotniczy pomiędzy członkami Wspólnot a krajami trzecimi wciąż był regulowany przez umowy dwustronne, ograniczające liczbę przewoźników na danych połączeniach (głównie do przewoźnika flagowego z danego kraju), liczbę wykonywanych lotów oraz destynacji. Aby przezwyciężyć te ograniczenia, Unia Europejska zdecydowała się rozciągnąć politykę lotniczą poza swoje granice. Podjęte działania koncentrują się w trzech obszarach. Po pierwsze, każda umowa dwustronna, która nie jest zgodna z zasadą wolności wykonywania operacji przez przewoźników wspólnotowych, mającą podstawy we wspólnym rynku, powinna być poprawiona, aby zapewnić jej zgodność z prawem Wspólnoty oraz zagwarantować wszystkim przewoźnikom z terenu Unii Europejskiej jednakowe zasady i równe traktowanie w dostępie do połączeń z krajami trzecimi ze wszystkich krajów członkowskich. Po drugie, Unia Europejska pracuje nad utworzeniem do 2010 r. wspólnego obszaru lotniczego (*common aviation area*) z sąsiednimi krajami, począwszy od krajów basenu Morza Śródziemnego do krajów Europy Wschodniej. Po trzecie, Unia Europejska tworzy otwarte obszary lotnicze (*open aviation areas*) z kluczowymi, globalnymi partnerami poprzez podpisywanie kompleksowych umów lotniczych. Bliższa współpraca z krajami trzecimi nie tylko przyczyni się do otwarcia rynków, ale również pomoże zapewnić wysokie standardy bezpieczeństwa w międzynarodowym lotnictwie cywilnym. Umożliwi także podejmowanie wraz z partnerami bardziej efektywnych działań na rzecz ograniczenia wpływu lotnictwa na środowisko naturalne².

Celem niniejszego artykułu jest próba odpowiedzi na pytania: Czy proces liberalizacji europejskiego lotnictwa został definitywnie zakończony, czy trwa on nadal? Jeśli trwa nadal, to jakie są nowe kierunki liberalizacji?

2. Geneza wspólnej polityki lotniczej Unii Europejskiej

Potrzeba wprowadzenia polityki lotniczej Wspólnoty wobec krajów trzecich była sygnalizowana przez niektórych autorów już na początku lat 90. W publikacji H. Wassenbergha³ zwracano uwagę na to, że umowy dwustronne państw członkow-

¹ Więcej na ten temat: K. Myszonek, *Status prawny przewoźnika lotniczego w świetle prawa Wspólnoty Europejskiej*, Wydawnictwo Liber, Warszawa 2000, s. 59-63.

² G. Gantelet, *International aviation relations*, Air Transport Portal of the European Commission, May 2008, http://ec.europa.eu/transport/air/international_aviation/international_aviation_en.htm, (01.02.2009); szerzej na ten temat zob.: M. Bartlik, *The impact of EU law on the regulation of international air transport*, Ashgate 2007.

³ Zob. H. Wassenbergh, *External Aviation Relations of the European Community*, Kluwer Law and Taxation Publishers, Denver, Boston 1992.

skich Wspólnot Europejskich prawie we wszystkich przypadkach będą naruszały, po wejściu w życie pakietów liberalizacyjnych, prawo wspólnotowe⁴. Jednak początek wspólnotowej polityki lotniczej w odniesieniu do krajów trzecich datuje się dopiero na 2002 r. 5 listopada 2002 r. Europejski Trybunał Sprawiedliwości wydał orzeczenie⁵ w sprawie zawartych przez 8 krajów członkowskich (Wielką Brytanię, Danię, Szwecję, Belgię, Luksemburg, Austrię, Niemcy i Finlandię) umów bilateralnych typu *open skies*⁶ ze Stanami Zjednoczonymi. Trybunał uznał w orzeczeniu, że zawarte umowy naruszają prawo wspólnotowe (przede wszystkim dlatego, że przyznawały one prawa przewozowe jedynie przewoźnikom pochodzącym z państw sygnatariuszy danej umowy, co uznano za niezgodne z zasadami wspólnego rynku) oraz wyjaśnił zakres władzy Wspólnoty w odniesieniu do usług międzynarodowego transportu lotniczego. Podczas gdy sektor lotnictwa cywilnego zawsze opierał się na systemie umów dwustronnych między poszczególnymi krajami, orzeczenie Trybunału ogłosiło pojawienie się nowego, bardzo ważnego podmiotu z określonymi wyłącznymi prawami w stosunkach zewnętrznych UE w zakresie lotnictwa cywilnego – Komisji Europejskiej – działającej w imieniu wszystkich państw Wspólnoty.

Z prawnego punktu widzenia orzeczenie *open skies* oznacza, że państwa członkowskie Unii Europejskiej nie mogą działać na własną rękę, kiedy negocjują umowy lotnicze z krajami spoza Unii. Odtąd usługi transportu lotniczego będą musiały być traktowane jako przedmiot interesu wspólnego w ogólnym kontekście wspólnotowym⁷. Oznacza to również, że istniejące umowy bilateralne będą musiały być dostosowane do obowiązujących wymagań prawa wspólnotowego. Musi więc też powstać nowa forma współpracy i uzupełniania się Wspólnoty i krajów członkowskich. W przypadku jej braku wszyscy, a szczególnie przewoźnicy, stanęliby w obliczu niepewności i ryzyka związanego z prawnym chaosem⁸.

Z ekonomicznego i politycznego punktu widzenia wprowadzenie wspólnej zewnętrznej polityki lotniczej jest wspierane przez część krajów UE w celu podniesienia elastyczności, otwarcia oraz spójności w dziedzinie międzynarodowego lotnictwa cywilnego, poprzez działania zarówno dwu-, jak i wielostronne. Mówiąc dokładniej, zakłada to podjęcie kroków w celu zapewnienia, że umowy będą negocjowane i podpisywane nie tylko pomiędzy krajami członkowskimi Wspólnot i krajami trzecimi, ale, gdziekolwiek będzie to właściwe, pomiędzy Wspólnotą a krajami trzecimi, w oparciu o dwie podstawowe zasady:

⁴ Tamże, s. 7.

⁵ „Open skies” judgements of 5 November 2002 of the Court of Justice of the European Communities.

⁶ Umowa zawarta przez Wielką Brytanię była bardziej restrykcyjna od pozostałych i często nie jest określana mianem *open skies*, choć miała również charakter liberalny.

⁷ Zob. Commission of the European Communities, *Communication from the Commission on the consequences of the Court judgements of 5 November 2002 for European air transport policy*, Bruksela 19.11.2002, COM(2002) 649 final.

⁸ *External Aviation Policy – Why a Community external air transport policy?*, Air Transport Portal of the European Commission, http://ec.europa.eu/transport/air/international_aviation/external_aviation_policy/why_policy_en.htm, (01.02.2009).

- stworzenie nowych możliwości ekonomicznych poprzez otwarcie rynków i popieranie, w miarę możliwości, wzajemnych inwestycji. Podobnie jak na wspólnym rynku, ma to spowodować pozytywne efekty nie tylko dla konsumentów, którzy będą korzystali z lepszych, bardziej zróżnicowanych i tańszych usług, ale także dla przewoźników, którzy będą korzystać z nowych możliwości, rosnącego rynku oraz większej konkurencji. Otwarcie rynku będzie też wspierało innowacje, z których korzyści będzie czerpał sektor jako całość;
- zapewnienie uczciwej konkurencji, promowanie zbliżania regulacji prawnych, szczególnie w odniesieniu do warunków ekonomicznych oraz zarządzania systemami rezerwacyjnymi (implementacja reguł konkurencji, zasad udzielania pomocy publicznej oraz standardów bezpośrednio związanych ze świadczeniem usług transportu lotniczego, takich jak systemy rezerwacyjne, obsługa naziemna itd.), jak również warunków socjalnych, zagadnień związanych z ochroną środowiska oraz bezpieczeństwem⁹.

3. Dostosowywanie istniejących umów dwustronnych do prawa wspólnotowego

W czerwcu 2003 r. Komisja Europejska oraz państwa członkowskie uzgodniły metodę rozwiązania problemów i nieścisłości, na które zwrócił uwagę Trybunał¹⁰. Ustalono dwa sposoby dokonywania poprawek w istniejących umowach dwustronnych: poprzez negocjacje dwustronne prowadzone przez każdy kraj członkowski osobno, zgodnie z wytycznymi Komisji Europejskiej i z uwzględnieniem wskazówek zawartych w odpowiednich dokumentach, lub przez negocjację jednej horyzontalnej umowy przez Komisję Europejską działającą w imieniu wszystkich krajów członkowskich Unii Europejskiej. Celem umowy horyzontalnej jest wprowadzenie poprawek (przede wszystkim w klauzulach dodatkowych, głównie regulujących kwestie związane z wyznaczaniem przewoźnika) wszystkich istniejących bilateralnych umów lotniczych pomiędzy krajami Wspólnoty a danym państwem trzecim tak, aby były zgodne z prawem wspólnotowym. Negocjacje prowadzone są w takim przypadku przez Komisję Europejską z jednym krajem trzecim. Negocjacje umów horyzontalnych na poziomie Wspólnoty pozwalają na wprowadzenie niezbędnych standardowych klauzul we wszystkich umowach pomiędzy krajami członkowskimi UE a danym krajem trzecim w trakcie tylko jednych negocjacji¹¹.

⁹ Tamże.

¹⁰ Commission of the European Communities, *Communication from the Commission on relations between the Community and third countries in the field of air transport*, Bruksela 26.02.2003, COM(2003) 94 final, Proposal for a European Parliament and Council Regulation on the negotiation and implementation of air service agreements between Member States and third countries, Bruksela 26.02.2003, 2003/0044 (COD).

¹¹ *External Aviation Policy – Horizontal Agreements*, Air Transport Portal of the European Commission, http://ec.europa.eu/transport/air/international_aviation/external_aviation_policy/horizontal_agreements_en.htm, (01.02.2009).

Tabela 1. Dwustronne umowy lotnicze dostosowane do wymogów prawa wspólnotowego po orzeczeniu Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 5 listopada 2002 r. (stan na dzień 04.12.2008 r.)

| Desygnacja wspólnotowa uzgodniona z przynajmniej jednym krajem członkowskim w ramach umowy dwustronnej | | Desygnacja wspólnotowa uzgodniona poprzez negocjacje na szczeblu wspólnotowym i umowę zawartą przez Wspólnotę Europejską i kraj trzeci | | Dyskusje w toku prowadzone na szczeblu wspólnotowym |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| kraj trzeci | liczba poprawionych umów dwustronnych | umowa podpisana lub paraflowana | ogólna liczba poprawionych umów lotniczych | |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| Afganistan | 1 | Albania | 13 | Argentyna Bangladesz Brazylia Chiny Kolumbia Egipt Indonezja Jamajka Libia Makau Namibia Federacja Rosyjska |
| Algieria | 6 | Armenia | 15 | |
| Antigua i Barbuda | 1 | Australia | 14 | |
| Argentyna | 4 | Azerbejdżan | 19 | |
| Bahrajn | 7 | Bośnia i Hercegowina | 9 | |
| Bangladesz | 1 | Bułgaria* | 22 | |
| Barbados | 1 | Kanada | 17 | |
| Białoruś | 1 | Chile | 10 | |
| Belize | 1 | Chorwacja | 25 | |
| Boliwia | 1 | Macedonia | 14 | |
| Brazylia | 5 | Gruzja | 14 | |
| Brunei | 2 | Indie | 26 | |
| Kambodża | 1 | Izrael | 26 | |
| Wyspy Zielonego Przylądka | 2 | Jordania | 21 | |
| Kostaryka | 1 | Kazachstan | 15 | |
| Kuba | 5 | Kirgistan | 5 | |
| Demokratyczna Republika Konga | 2 | Liban | 19 | |
| Dominikana | 2 | Malezja | 21 | |
| Ekwador | 4 | Malediwy | 8 | |
| Egipt | 5 | Meksyk | 12 | |
| Etiopia | 1 | Mołdawia | 17 | |
| Fidzi | 1 | Mongolia | 11 | |
| Gambia | 2 | Maroko | 20 | |
| Ghana | 1 | Nepal | 7 | |
| Grenada | 1 | Nowa Zelandia | 12 | |
| Gwinea – Bissau | 1 | Pakistan | 18 | |
| Indonezja | 1 | Panama | 6 | |
| Iran | 3 | Paragwaj | 6 | |
| Wybrzeże Kości Słoniowej | 1 | Rumunia* | 21 | |
| Jamajka | 1 | Serbia i Czarnogóra | 20 | |
| Japonia | 7 | Singapur | 23 | |
| Kuwejt | 1 | Południowa Korea | 20 | |
| Liberia | 1 | UEMOA** | 48 | |
| Makau | 3 | Ukraina | 27 | |

Tabela 1, cd.

| 1 | 2 | 3 | 4 |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|--------------------------------|-----|
| Madagaskar | 3 | Zjednoczone Emiraty Arabskie | 23 |
| Mauritius | 3 | Stany Zjednoczone | 21 |
| Mongolia | 1 | Urugwaj | 9 |
| Mozambik | 1 | Wietnam | 17 |
| Antyle Holenderskie | 2 | | |
| Północna Korea | 1 | | |
| Oman | 1 | | |
| Peru | 2 | | |
| Filipiny | 2 | | |
| Katar | 10 | | |
| Santa Lucia | 1 | | |
| Sao Tome and Principe | 1 | | |
| Senegal | 4 | | |
| Sri Lanka | 1 | | |
| Surinam | 1 | | |
| Syria | 2 | | |
| Tadżykistan | 1 | | |
| Tanzania | 2 | | |
| Tajlandia | 7 | | |
| Togo | 2 | | |
| Trinidad i Tobago | 1 | | |
| Turkmenistan | 3 | | |
| Uganda | 1 | | |
| Uzbekistan | 2 | | |
| Wenezuela | 1 | | |
| Zambia | 1 | | |
| Ogółem: 60 | 134 | Liczba umów horyzontalnych: 38 | 651 |
| Całkowita liczba krajów, które zaakceptowały desygnację wspólnotową: 100 | | | |
| Całkowita liczba poprawionych umów bilateralnych, dostosowanych do prawa obowiązującego we Wspólnocie: 784 | | | |

* Bułgaria i Rumunia 01.01.2007 przystąpiły do Unii Europejskiej.

** Umowa zawarta z ugrupowaniem państw: Zachodnioafrykańską Unią Ekonomiczno-Monetarną (Union Economique et Monétaire Ouest Africaine), którą tworzą: Benin, Burkina Faso, Gwinea-Bissau, Wybrzeże Kości Słoniowej, Mali, Niger, Senegal i Togo.

Źródło: Air Transport Portal of the European Commission, http://ec.europa.eu/transport/air/international_aviation/doc/status_table.pdf, (01.02.2009).

Cel ten, założony przez orzecznictwo *open skies*, jest priorytetem nie tylko dla WE i jej państw członkowskich, ale również dla zainteresowanych państw trzecich, europejskiego sektora lotniczego oraz użytkowników. Ma on podwójne znaczenie: po pierwsze, ma zagwarantować te same prawa wszystkim operatorom wspólnotowym na zewnątrz Unii Europejskiej, na mocy zasady niedyskryminacji wpisanej do

TWE, jak również wzmocnić przemysł europejski przez ułatwienie zbliżenia między przedsiębiorstwami; po drugie, ma nie dopuścić do naruszenia stosunków handlowych opartych na tych umowach na skutek niepewności prawnej, a w ostateczności ich zaniechania w przypadku utrzymującego się stanu rzeczy¹².

„Standardowe klauzule przewidziane w rozporządzeniu zostały opracowane i sporządzone wspólnie przez Komisję i państwa członkowskie. W trosce o zachowanie elastyczności przewidziano również analizowanie przypadków, zgodnie z procedurą komitologii, w których klauzule te nie mogły być wprowadzone do umowy. W takich przypadkach możliwe jest dopuszczenie do zawarcia umów nieosłabiających celów wspólnotowej polityki w dziedzinie transportu ani nienaruszających prawa wspólnotowego. Umowa niezawierająca wspólnotowej klauzuli wyznaczania (lub też klauzuli desygnacji – klauzula pozwalająca każdemu przewoźnikowi wspólnotowemu mającemu siedzibę na terytorium danego państwa członkowskiego na wyznaczenie go jako operatora na mocy tejże umowy) naruszałaby cele tej wspólnej polityki. Przy naruszeniu zasady swobody przedsiębiorczości przewidzianej w art. 43 Traktatu WE tego rodzaju umowa utrzymuje dyskryminację przedsiębiorstw wspólnotowych z powodów narodowościowych, utrwalając tym samym nieprawidłowe zróżnicowanie dostępu do rynków zewnętrznych”¹³.

Między czerwcem 2003 r. a grudniem 2008 r. metoda osobnych negocjacji dwustronnych doprowadziła do zmiany umów z 60 krajami partnerskimi (poprawione 132 umowy dwustronne). Jeśli chodzi o drugą zaproponowaną opcję, negocjacje horyzontalne doprowadziły do zmian umów z 37 krajami i jedną organizacją zrzeszającą 8 państw (poprawiono w ten sposób 651 dwustronnych umów lotniczych). Praktyka pokazała, że druga metoda jest prostsza, mniej kosztowna i szybsza¹⁴. W tab. 1 przedstawiono kraje, z którymi kraje członkowskie podpisały zmienione umowy bilateralne, liczbę umów, jaka została poprawiona, oraz kraje, z którymi zakończono lub prowadzone są negocjacje umów horyzontalnych.

4. Wspólny obszar lotniczy z krajami sąsiadującymi

Utworzenie wspólnego obszaru lotniczego jest jednym z głównych celów wspólnotowej polityki lotniczej. Obok kompleksowych umów lotniczych z kluczowymi globalnymi partnerami Unii Europejskiej oraz tzw. porozumień horyzontalnych jest kluczowym filarem tej polityki. O potrzebie utworzenia wspólnego obszaru lotniczego z krajami sąsiadującymi z Unią Europejską po raz pierwszy najpełniej mówił komunikat Komisji z lutego 2004 r.¹⁵. Komisja stwierdza w nim m.in., że oczywiście jest, że

¹² Komisja Wspólnot Europejskich, Komunikat Komisji: *Rozwój programu polityki zewnętrznej w zakresie lotnictwa wspólnotowego*, Bruksela 11.03.2005, COM(2005) 79 końcowy, s. 5.

¹³ Tamże, s. 6.

¹⁴ *External Aviation Policy – Horizontal Agreements...*

¹⁵ Commission of the European Communities, Communication from the commission, *A Community aviation policy towards its neighbors*, Bruksela 09.02.2004, COM(2004) 74 final.

transport w ogóle, a lotnictwo cywilne w szczególności jest kluczowym czynnikiem w promowaniu efektywnej kooperacji pomiędzy krajami. Dlatego ustanowienie polityki lotniczej Wspólnoty skierowanej do jej sąsiadów powinno być uważane za ważny cel zewnętrznej polityki Unii Europejskiej w dziedzinie lotnictwa.

Komisja, z uwagi na zróżnicowanie krajów będących bezpośrednimi sąsiadami Unii Europejskiej, postuluje w komunikacie działania spójne, ale elastyczne, przede wszystkim negocjacje z krajami już zaangażowanymi w paneuropejską kooperację w dziedzinie lotnictwa cywilnego, jak również negocjacje oparte na zawartych już umowach „euro-śródziemnomorskich” (*Euro-Mediterranean Aviation Agreements*) z partnerami z basenu Morza Śródziemnego, począwszy od Maroka, Libanu i Jordanii¹⁶.

1 października 2008 r. Komisja Europejska przyjęła komunikat¹⁷ dotyczący postępu prac nad utworzeniem szerszego wspólnego obszaru lotniczego (*Common Aviation Area – CAA*) z krajami sąsiedzkimi do 2010 r. Komunikat ten został przygotowany w następstwie konkluzji Rady z 27 czerwca 2005 r. w sprawie rozwoju programu polityki zewnętrznej w zakresie lotnictwa wspólnotowego oraz komunikatu Komisji: wspólnotowa polityka lotnicza w stosunku do krajów sąsiedzkich (dokument omówiony powyżej). Komunikat z 1 października 2008 r., przywołując dokument Rady, zwraca uwagę, że w swoich konkluzjach Rada z zadowoleniem przyjęła postęp w zakresie stworzenia do 2010 r. szerszego wspólnego obszaru lotniczego z krajami sąsiadującymi. Zwraca również ponownie uwagę na to, że wspólny obszar lotniczy, oprócz tego, że stanowi zasadniczy trzon wspólnotowej polityki w zakresie transportu lotniczego, uzupełnia także szersze cele europejskiej polityki sąsiedztwa (*European Neighborhood Policy – ENP*), poprzez którą Wspólnota promuje stabilizację i zrównoważony rozwój wzdłuż wschodnich i południowych granic¹⁸.

Komisja we wstępie komunikatu stwierdza m.in., że „w ramach rozszerzonej Unii na rzecz regionu Morza Śródziemnego¹⁹ i jeszcze bliższych stosunków pomiędzy UE a jej wschodnimi sąsiadami, CAA nabiera jeszcze większego znaczenia. Jego najważniejszym celem powinno być ustanowienie jednolitego paneuropejskiego rynku przewozów lotniczych, opartego na wspólnym zestawie przepisów i obejmującego do 60 krajów, które zamieszkuje blisko miliard osób. Tylko w 2007 r. ponad 120 mln osób podróżowało pomiędzy UE a jej krajami sąsiadującymi w Europie,

¹⁶ Tamże, s. 2.

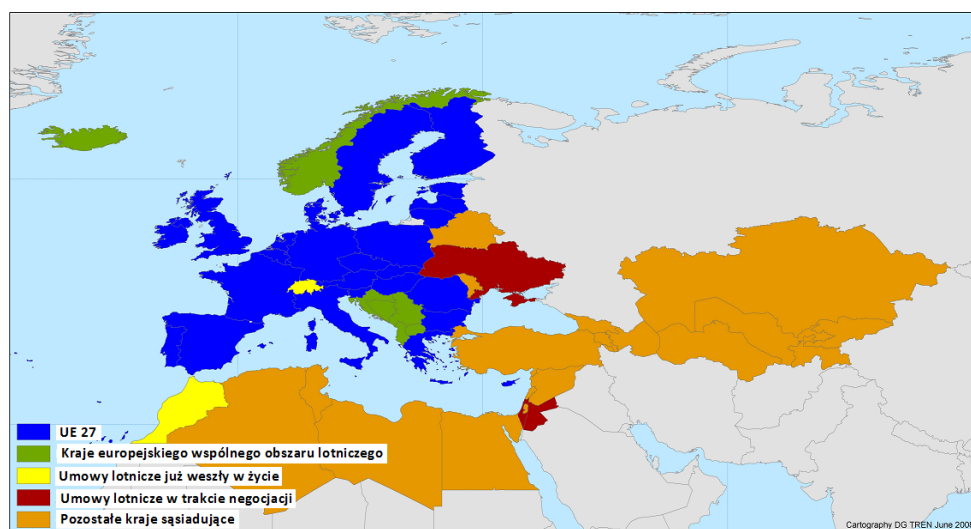
¹⁷ Komisja Wspólnot Europejskich, Komunikat Komisji: *Wspólny obszar lotniczy z krajami sąsiadującymi do 2010 r. – sprawozdanie okresowe*, Bruksela 01.20.2008, KOM(2008) 596 wersja ostateczna.

¹⁸ Tamże, s. 2.

¹⁹ Proces barceloński: Unia na rzecz regionu Morza Śródziemnego powstała w Paryżu dnia 13 lipca 2008 r. Jej celem jest nadanie nowego wymiaru partnerstwu, poprzez oferowanie bardziej wyważonej struktury zarządzania i czynienie go bardziej rozpoznawalnym. Komunikat Komisji – Proces barceloński: Unia na rzecz regionu Morza Śródziemnego, COM (2008) 319 (wersja ostateczna).

Europie Wschodniej, Azji Środkowej, regionie Morza Śródziemnego i na Bliskim Wschodzie²⁰, co stanowi wzrost o ponad 20% w stosunku do 2004 r. Ta wielkość stanowi ponad 45% ruchu lotniczego pomiędzy UE a krajami trzecimi²¹.

Komisja stwierdza również, że w obliczu gwałtownie zmieniającego się sektora transportu lotniczego w Europie oraz faktu, że Unia Europejska staje się jego główną siłą napędową w aspekcie instytucjonalnym i regulacyjnym, Wspólnota powinna zapewnić również odpowiednie zaangażowanie krajów sąsiadujących. Takie wyzwania, jak utrzymanie wysokiego poziomu bezpieczeństwa i ochrony lotnictwa, optymalizacja zarządzania ruchem lotniczym lub walka ze zmianami klimatu, nie zamykają się w granicach Wspólnoty, a kraje sąsiadujące powinny zostać zaproszone do udziału w projektach wdrażanych przez Unię w celu sprostania tym wyzwaniom. Docelowy termin utworzenia wspólnego obszaru lotniczego ustalono na 2010 r. (we wnioskach komunikatu Komisja stwierdza jednak, że choć postęp w realizacji celu, jakim jest rozszerzenie CAA o kraje sąsiadujące, jest istotny, to jednak cel ten stanowi wyzwanie i prawdopodobnie nie zostanie osiągnięty, jak oczekuje tego Rada. Do



Rys. 1. Europejski wspólny obszar lotniczy

Źródło: Air Transport Portal of the European Commission, http://ec.europa.eu/transport/air/international_aviation/doc/airareas.jpg, (01.02.2009).

²⁰ Albania, Algieria, Armenia, Azerbejdżan, Białoruś, Bośnia i Hercegowina, była Jugosłowiańska Republika Macedonii, Chorwacja, Czarnogóra, Egipt, Gruzja, Islandia, Izrael, Jordania, Kazachstan, Kirgistan, Liban, Libia, Maroko, Norwegia, Palestyna, Republika Mołdowy, Rosja, Szwajcaria, Syria, Tadżykistan, Tunezja, Turcja, Turkmenistan, Ukraina, Uzbekistan, Serbia oraz Kosowo zgodnie z rezolucją nr 1244/99 Rady Bezpieczeństwa ONZ.

²¹ Komisja Wspólnot Europejskich, Komunikat Komisji: *Wspólny obszar lotniczy...*, s. 2.

końca dekady mają zostać otwarte lub zakończone negocjacje z większością partnerów wschodnich i śródziemnomorskich). W komunikacie Komisja przedstawiła dotychczasowy postęp prac w tym zakresie oraz wnioski wypływające ze zdobytego wcześniej doświadczenia. Doświadczenie to powinno zostać wykorzystane do poprawy skuteczności projektu i stanowić dodatkowy bodziec do dalszych działań. Konieczne są zwłaszcza dalsze wysiłki, aby zapewnić skuteczne wdrożenie przez kraje partnerskie dorobku prawnego Wspólnoty w dziedzinie lotnictwa oraz harmonijne stosowanie tych przepisów na całym wspólnym obszarze lotniczym. Komisja zapowiedziała, że będzie nadal rozwijać CAA, kontrolując dokładnie stosowanie obowiązujących umów, zgodnie z omawianym komunikatem oraz wskazując kolejnych potencjalnych partnerów do udziału w projekcie²². Na rys. 1 przedstawiono mapę europejskiego wspólnego obszaru lotniczego oraz stan zaawansowania prac nad jego rozszerzeniem z poszczególnymi krajami sąsiadującymi.

5. Kompleksowe umowy lotnicze z kluczowymi partnerami

Zawieranie kompleksowych, wyczerpujących umów lotniczych z najważniejszymi partnerami jest trzecim filarem wyszczególnionym w komunikacie Komisji *Rozwój programu polityki zewnętrznej w zakresie lotnictwa wspólnotowego*²³. Głównym celem Komisji jest podpisywanie kompleksowych umów z głównymi regionami świata lub głównymi państwami danego regionu, aby zapewnić wzmacnianie wolnej i uczciwej konkurencji na najbardziej dynamicznych rynkach oraz wspierać poprzez te działania reformowanie światowego lotnictwa cywilnego i promować europejskie regulacje w tej dziedzinie²⁴.

W czerwcu 2003 r. udzielono Komisji pierwszego mandatu do negocjowania globalnej umowy ze Stanami Zjednoczonymi. Została ona podpisana 30 kwietnia 2007 r., a weszła w życie 30 marca 2008 r. Zawarcie tej umowy traktowane było priorytetowo. Przypieczętowała ona integrację dwóch największych rynków lotniczych na świecie i stała się silnym sygnałem w kierunku stworzenia nowych ram prawnych dla międzynarodowego lotnictwa cywilnego. Umowa ustanawia bliską współpracę między Unią Europejską i Stanami Zjednoczonymi, aby można było wspólnie stawić czoła nowym wyzwaniom, takim jak poprawa bezpieczeństwa czy ochrona środowiska naturalnego. Po raz pierwszy w historii europejskie linie lotnicze mogą latać bez żadnych restrykcji i ograniczeń z każdego punktu na terenie Unii Europejskiej do każdego punktu w Stanach Zjednoczonych. Umowa ma związk-

²² Tamże, s. 3, 11.

²³ Komisja Wspólnot Europejskich, Komunikat Komisji: *Rozwój programu polityki zewnętrznej w zakresie lotnictwa wspólnotowego*, Bruksela 11.03.2005, COM(2005) 79 końcowy.

²⁴ *External Aviation Policy – Global Partners*, Air Transport Portal of the European Commission, http://ec.europa.eu/transport/air/international_aviation/external_aviation_policy/global_partners_en.htm, (01.02.2009).

szyć konkurencję na trasach transatlantyckich oraz spowodować spadek cen biletów²⁵.

Pomimo historycznych zmian w stosunkach między Europą a Stanami Zjednoczonymi, jakie wprowadziła umowa, jest ona jedynie ważnym pierwszym krokiem na drodze do normalizacji w sektorze międzynarodowego transportu lotniczego. Ostatecznym celem Unii Europejskiej jest stworzenie „transatlantyckiego otwartego obszaru lotniczego” (*open aviation area*), czyli wspólnego rynku transportu lotniczego między Unią a USA, ze swobodnym przepływem inwestycji oraz bez żadnych ograniczeń w wykonywaniu usług lotniczych, włączając w to dostęp do rynku przewozów krajowych po obu stronach Atlantyku. Od maja 2008 r. Komisja Europejska jest zaangażowana w drugi etap negocjacji ze Stanami Zjednoczonymi²⁶.

2 października 2007 r., w odpowiedzi na propozycję Komisji Europejskiej, Rada upoważniła Komisję do otwarcia negocjacji kompleksowej umowy lotniczej z Kanadą. Negocjacje rozpoczęły się oficjalnie 27 listopada 2007 r. w Brukseli i zostały sfinalizowane już po roku negocjacji, 30 listopada 2008 r. Porozumienie to uznaje się za przełomowe w światowym lotnictwie cywilnym, ponieważ obejmuje ono wszystkie możliwe aspekty lotnictwa, wraz z inwestycjami. Wszystkie linie lotnicze z terenu Unii Europejskiej będą mogły wykonywać operacje ze wszystkich punktów na terenie UE do wszystkich punktów na terenie Kanady. Umowa znosi wszystkie restrykcje odnośnie do ustalania tras, cen czy liczby lotów tygodniowo pomiędzy stronami. Pozostałe prawa przewozowe będą liberalizowane stopniowo, równoległe z otwieraniem możliwości inwestycji. Ostatecznie umowa ma doprowadzić do utworzenia w pełni otwartego obszaru lotniczego pomiędzy Unią i Kanadą. Przewoźnicy pochodzący ze Wspólnoty będą mogli otwierać połączenia w ruchu krajowym na terenie Kanady oraz swobodnie inwestować w kanadyjskie linie lotnicze i *vice versa*²⁷.

13 czerwca 2008 r. ministrowie transportu krajów członkowskich UE zdecydowali się pozytywnie odpowiedzieć na prośby Komisji z września 2005 r.²⁸ i upoważnić ją do otwarcia negocjacji kompleksowych umów lotniczych z Australią i Nową Zelandią. Negocjacje z Nową Zelandią rozpoczęły się 25 listopada 2008 r., natomiast z Australią w dniach 27-28 listopada 2008 r. Negocjacje z oboma krajami mają prowadzić do wzajemnego otwarcia dostępu do rynku dla przewoźników obu stron,

²⁵ Komunikat Komisji: *Rozwój programu polityki zewnętrznej...*, s. 7; *International aviation: United States*, Air Transport Portal of the European Commission, http://ec.europa.eu/transport/air/international_aviation/country_index/united_states_en.htm, stan na dzień 01.02.2009.

²⁶ *International aviation: United States*, Air Transport Portal of the European Commission, http://ec.europa.eu/transport/air/international_aviation/country_index/united_states_en.htm, stan na dzień 01.02.2009.

²⁷ *International aviation: Canada*, Air Transport Portal of the European Commission, http://ec.europa.eu/transport/air/international_aviation/country_index/canada_en.htm, (01.02.2009).

²⁸ Komisja Wspólnot Europejskich, Komunikat Komisji: *Rozwój wspólnotowej polityki w dziedzinie lotnictwa cywilnego wobec Australii*, Bruksela 05.09.2005, COM(2005) 408 końcowy; Komisja Wspólnot Europejskich, Komunikat Komisji: *Rozwój wspólnotowej polityki w dziedzinie lotnictwa cywilnego wobec Nowej Zelandii*, Bruksela 12.09.2005, COM(2005) 407 końcowy.

zapewniając jednocześnie uczciwą konkurencję oraz wysokie standardy bezpieczeństwa i ochrony środowiska naturalnego. Oba kraje podpisały do tej pory umowy horyzontalne z Unią Europejską²⁹.

6. Wnioski

Pierwszy i podstawowy wniosek, jaki wypływa z powyższych rozważań na temat polityki Wspólnoty w dziedzinie transportu lotniczego wobec krajów trzecich jest taki, że choć liberalizację rynku transportu lotniczego w Unii Europejskiej (przewozów wewnątrzunijnych) można uznać za zakończoną, to proces liberalizacji europejskiego lotnictwa wciąż trwa. W chwili obecnej jest prowadzona liberalizacja w odniesieniu do krajów trzecich, opierająca się przede wszystkim na zawieraniu liberalnych umów lotniczych między Unią Europejską i krajami trzecimi, z umowami typu *open skies* włącznie. Proces liberalizacji mający miejsce we Wspólnocie Europejskiej jest analogiczny do tego, co zachodziło w USA. Stany Zjednoczone, po deregulacji w 1978 r. wewnętrznego rynku lotniczego, skupiły się na „eksportowaniu” liberalizacji do innych krajów, poprzez negocjowanie z nimi, i podpisywaniu liberalnych porozumień, najpierw umów „otwartego rynku”, a następnie umów typu *open skies*. Różnica między Stanami Zjednoczonymi i Unią Europejską polega jednak na tym, że w USA liberalizacja dwustronnych umów lotniczych była podyktowana przede wszystkim czynnikami natury ekonomicznej i chęcią ekspansji przewoźników amerykańskich na rynki zewnętrzne. W Unii Europejskiej bezpośrednią przyczyną rozpoczęcia porządkowania stosunków z krajami trzecimi w dziedzinie lotnictwa cywilnego była chęć uporządkowania sytuacji prawnej i dostosowania umów dwustronnych do prawa wspólnotowego. Po raz kolejny to Trybunał Sprawiedliwości swoim orzeczeniem wymusił na Wspólnocie i krajach członkowskich działania w zakresie uporządkowania niejasności występujących w sektorze transportu lotniczego.

Wspólna polityka lotnicza prowadzona w odniesieniu do krajów trzecich oraz promowanie, negocjowanie i podpisywanie liberalnych umów lotniczych przez Unię przyczyniają się do reformy światowego transportu lotniczego, oparciu go na mechanizmie konkurencji, a co za tym idzie – do poprawy efektywności funkcjonowania w skali globalnej.

²⁹ *International aviation: Australia*, Air Transport Portal of the European Commission, http://ec.europa.eu/transport/air/international_aviation/country_index/australia_en.htm, (01.02.2009); *International aviation: New Zealand*, Air Transport Portal of the European Commission, http://ec.europa.eu/transport/air/international_aviation/country_index/new_zealand_en.htm, (01.02.2008).

Literatura

- „Open skies” judgements of 5 November 2002 of the Court of Justice of the European Communities.
- Bartlik M., *The impact of EU law on the regulation of international air transport*, Ashgate 2007.
- Commission of the European Communities, *Communication from the Commission on the consequences of the Court judgements of 5 November 2002 for European air transport policy*, Bruksela 19.11.2002, COM(2002) 649 final.
- Commission of the European Communities, *Communication from the Commission on relations between the Community and third countries in the field of air transport*, Bruksela 26.02.2003, COM(2003) 94 final, Proposal for a European Parliament and Council Regulation on the negotiation and implementation of air service agreements between Member States and third countries, Bruksela 26.02.2003, 2003/0044 (COD).
- Commission of the European Communities, *Communication from the commission, A Community aviation policy towards its neighbors*, Bruksela 09.02.2004, COM(2004) 74 final.
- External Aviation Policy – Global Partners*, Air Transport Portal of the European Commission, http://ec.europa.eu/transport/air/international_aviation/external_aviation_policy/global_partners_en.htm (01.02.2009).
- External Aviation Policy – Horizontal Agreements*, Air Transport Portal of the European Commission, http://ec.europa.eu/transport/air/international_aviation/external_aviation_policy/horizontal_agreements_en.htm, (01.02.2009).
- External Aviation Policy – Why a Community external air transport policy?*, Air Transport Portal of the European Commission, http://ec.europa.eu/transport/air/international_aviation/external_aviation_policy/why_policy_en.htm, (01.02.2009).
- Gantelet G., *International aviation relations*, Air Transport Portal of the European Commission, May 2008, http://ec.europa.eu/transport/air/international_aviation/international_aviation_en.htm, (01.02.2009).
- International aviation: Australia*, Air Transport Portal of the European Commission, http://ec.europa.eu/transport/air/international_aviation/country_index/australia_en.htm, (01.02.2009); *International aviation: New Zealand*, Air Transport Portal of the European Commission, http://ec.europa.eu/transport/air/international_aviation/country_index/new_zealand_en.htm, (01.02.2008).
- International aviation: Canada*, Air Transport Portal of the European Commission, http://ec.europa.eu/transport/air/international_aviation/country_index/canada_en.htm, (01.02.2009).
- International aviation: United States*, Air Transport Portal of the European Commission, http://ec.europa.eu/transport/air/international_aviation/country_index/united_states_en.htm, (01.02.2009).
- Komisja Wspólnot Europejskich, Komunikat Komisji: *Rozwój programu polityki zewnętrznej w zakresie lotnictwa wspólnotowego*, Bruksela 11.03.2005, COM(2005) 79 końcowy.
- Komisja Wspólnot Europejskich, Komunikat Komisji: *Rozwój wspólnotowej polityki w dziedzinie lotnictwa cywilnego wobec Australii*, Bruksela 05.09.2005, COM(2005) 408 końcowy.
- Komisja Wspólnot Europejskich, Komunikat Komisji: *Rozwój wspólnotowej polityki w dziedzinie lotnictwa cywilnego wobec Nowej Zelandii*, Bruksela 12.09.2005, COM(2005) 407 końcowy.
- Komisja Wspólnot Europejskich, Komunikat Komisji: *Wspólny obszar lotniczy z krajami sąsiadującymi do 2010 r. – sprawozdanie okresowe*, Bruksela 01.20.2008, KOM(2008) 596 wersja ostateczna.
- Komunikat Komisji – *Proces barceloński: Unia na rzecz regionu Morza Śródziemnego*, COM (2008) 319 (wersja ostateczna).
- Myszona K., *Status prawny przewoźnika lotniczego w świetle prawa Wspólnoty Europejskiej*, Wydawnictwo Liber, Warszawa 2000.
- Wassenbergh H., *External Aviation Relations of the European Community*, Kluwer Law and Taxation Publishers, Denver, Boston 1992.

AVIATION POLICY OF THE EUROPEAN UNION TOWARDS THIRD COUNTRIES

Summary: The liberalization process of air transport market in the EU took place between 1987 and 1992. It proceeded in 3 stages and consisted in issuing of legal acts in three packages. Despite changes, introduced by liberalization packages in the air transport market in European Community, carriers had still limited freedom in flying outside the EU and passengers limited choice of carrier. The article is dedicated to relations of the EU with third countries in the area of air transport. First, the origin of common aviation policy of the EU towards third countries has been presented. Then, the author discusses the issue of bilateral aviation agreements adjustment to the community law. The next parts of the paper are dedicated to projects of common aviation area with neighbouring countries and open aviation areas with key partners.