

*Jakub Rutkowski\**

## **Lotnicze relacje Unii Europejskiej i Stanów Zjednoczonych w świetle umowy Open Skies**

### **Wstęp**

Transport lotniczy jest jednym z najważniejszych czynników warunkujących rozwój bliskich relacji państw europejskich i Stanów Zjednoczonych. Szeroki dostęp do szybkiej i taniej komunikacji, obok innych czynników, wpłynął na intensywny rozwój powiązań gospodarczych, społecznych i politycznych państw po obu stronach Atlantyku. Transport lotniczy mógł rozwijać się tak szybko, między innymi dzięki polityce poszczególnych państw zmierzającej do liberalizacji przewozów. Jednak ówczesna formuła regulacji połączeń lotniczych, opierająca się na bilateralnych umowach międzypaństwowych, w wyniku daleko idącej integracji krajów zrzeszonych we Wspólnocie Europejskiej,<sup>1</sup> nowelizacji wyczerpała się. W procesie trwającym od lat 80. XX w. Komisja Europejska, jako reprezentant Wspólnoty, nie bez oporów ze strony państw członkowskich, przejmuje część ich kompetencji w zakresie regulacji transportu lotniczego.

Polityka lotnicza Wspólnoty, w zależności od konkretnego obszaru, którego dotyczy, jest tworzona przez Komisję bądź stanowi wypadkową jej stanowiska oraz stanowisk poszczególnych państw członkowskich.

---

\* **Jakub Rutkowski** – doktorant w Instytucie Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. Artykuł opiera się na stanie prawnym z końca grudnia 2009 r.

<sup>1</sup> Traktaty Rzymskie z 25.03.1957 r. powołały do życia Europejską Wspólnotę Gospodarczą i Europejską Wspólnotę Energii Atomowej. Modyfikujący Traktaty Rzymskie Traktat z Maastricht z 7.02.1992 r. powołał natomiast do życia Unię Europejską, której jednym z trzech filarów jest zajmująca się m.in. sprawami handlowymi Wspólnota Europejska. W jej skład weszły wcześniejsze: Europejska Wspólnota Gospodarcza i Europejska Wspólnota Energii Atomowej. W niniejszej pracy określenie „Wspólnota” odnosi się zarówno do Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej z okresu sprzed nowelizacji z Maastricht, jak i do Wspólnoty Europejskiej z okresu po tej nowelizacji.

W artykule poddano analizie politykę lotniczą Wspólnoty Europejskiej wobec Stanów Zjednoczonych. Jej regulacje są właśnie wypadkową stanowisk państw członkowskich i Komisji. W pracy szczegółowo omówiono przepisy pierwszego etapu porozumienia oraz przeanalizowano korzyści płynące z osiągniętego kompromisu. Prezentuje ona dotychczasowe rezultaty także drugiego etapu negocjacji.

Ukazano w niej też obecny stan lotniczych regulacji w ramach Wspólnoty. Skupiono się na stosunkach lotniczych Wspólnoty i jej państw członkowskich ze Stanami Zjednoczonymi, regulowanych w dużym stopniu przez umowę *Open Skies* zawartą 25 kwietnia 2007 r. w Brukseli, a także zarysowano perspektywy rozwoju transatlantyckich relacji lotniczych w obliczu toczących się negocjacji drugiego etapu umowy.

Dla lepszego zrozumienia zagadnień zewnętrznych relacji lotniczych Unii należy zaprezentować regulacje dotyczące przewozów między państwami członkowskimi. Przewozy wewnątrzwspólnotowe<sup>2</sup> są regulowane głównie przez rozporządzenie 1008/2008.<sup>3</sup> Powstało ono w wyniku nowelizacji przepisów wprowadzonych trzecim pakietem liberalizacyjnym z początku lat 90. XX w.<sup>4</sup> i obejmuje wszelkie zagadnienia transportu lotniczego regulowane na poziomie wspólnotowym, zaczynając od koncesjonowania przewoźników lotniczych przez dostęp do tras i taryfy pobierane przez przewoźników po zagadnienia związane z bezpieczeństwem. *Clue* liberalizacji przewozów wewnątrz Wspólnoty polega na umożliwieniu wykonywania połączeń wszystkim liniom zarejestrowanym na jej terenie, również w ramach jednego państwa.

Przekonanie państw członkowskich, aby przekazały Komisji swoje prerogatywy w zakresie wewnętrznego transportu lotniczego, nie było łatwe i trwało kilkanaście lat. Jednak o wiele trudniejszym wyzwaniem dla Komisji jest nakłonienie krajów Unii do przekazania jej swoich kompetencji w zakresie regulacji transportu lotniczego na trasach łączących Wspólnotę z państwami trzecimi. To kwestia o wiele bardziej kontrowersyjna, decydującą rolę w ewolucji prawodawstwa w tym zakresie odgrywał zatem i prawdopodobnie będzie odgrywał w przyszłości Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich.

---

<sup>2</sup> Przewozy wewnątrzwspólnotowe, czyli takie, w których zarówno punkt początkowy, jak i końcowy znajdują się na terenie państw członkowskich.

<sup>3</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 1008/2008, Dz.Urz. UE, L 293, 31.10.2008, s. 3–20.

<sup>4</sup> Przewozy wewnątrzwspólnotowe zostały zliberalizowane trzema pakietami stopniowo pogłębiającymi zakres deregulacji (1990, 1992, 1993).

Według danych Komisji połączenia lotnicze poza Wspólnotę stanowiły na początku lat 90. około 70% wszystkich wykonywanych przez europejskich przewoźników.<sup>5</sup> Dla porównania: trasy międzynarodowe stanowiły dla amerykańskich przewoźników około 30% ich połączeń. Poważny uszczerbek w konkurencyjności europejskich przewoźników w opinii Komisji powodowało rozdrobnienie europejskiego rynku. Na skutek tego bowiem wspólnotowi przewoźnicy rywalizowali między sobą, zamiast skupić środki na konkurowaniu z przedsiębiorstwami z innych regionów świata.<sup>6</sup> Dlatego tak ważne było, aby zaraz po liberalizacji rynku wewnętrznego nastąpiła deregulacja stosunków zewnętrznych, gdyż dopiero ona pozwoliłaby czerpać korzyści ze wspólnego rynku lotniczego.

## **1. Starania Komisji zmierzające do uzyskania roli negocjatora porozumienia z USA**

Gdy na początku lat 90. UE zmagala się z problemami liberalizacji rynku wewnętrznego, w Stanach Zjednoczonych zliberalizowany rynek funkcjonował od ponad dziesięciu lat. Pod koniec lat 70. nastąpiła w USA deregulacja przewozów wewnętrznych i od tego czasu Waszyngton dążył do szerokiego otwarcia międzynarodowych rynków lotniczych dla swoich przewoźników.

W marcu 1992 r. administracja amerykańska wyraziła zamiar zawarcia porozumień typu open skies ze wszystkimi europejskimi państwami, które będą skłonne do otwarcia swego rynku lotniczego. W sierpniu tego samego roku sprecyzowała pojęcie porozumienia open skies. Najważniejsze jego elementy to: zapewnienie korzystania ze wszystkich taras między Stanami Zjednoczonymi a krajem, z którym zawierana jest umowa, wszystkim przewoźnikom z tych dwóch państw oraz nielimitowanie liczby oferowanych miejsc i częstotliwości lotów na trasach łączących oba umawiające się kraje. Warto podkreślić, że celem polityki open skies, choć w założeniu obejmowała wszystkie państwa europejskie, było doprowadzenie do otwarcia dla amerykańskich przewoźników trzech najważniejszych europejskich rynków: brytyjskiego, niemieckiego i francuskiego. Umowy z mniejszymi krajami miały mieć głównie charakter propagandowy, ale przyjmowano też, że skłonią Wielką Brytanię, Niemcy

---

<sup>5</sup> Communication from the Commission to the Council COM/92/434, akapity 4–7, O.J., C 216, 11.8.1993, s. 15.

<sup>6</sup> Ibidem, akapity 18–21.

i Francję, ze względu na relatywne pogorszenie się pozycji konkurencyjnej ich przewoźników, do zawarcia porozumień typu open skies z USA.

Komisja miała ambicję podjęcia negocjacji wszystkich porozumień lotniczych z państwami trzecimi. Za podstawę prawną do takiego działania uważała wyroki Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie AETR z 1970 r.<sup>7</sup> oraz w sprawie Ahmed Saeeds z 1989.<sup>8</sup> W wyroku ogłoszonym w 1970 r. trybunał dał Komisji prawo negocjowania umów międzynarodowych, jeśli mają wpływ na rynek wewnętrzny Wspólnoty. Natomiast w wyroku z 1989 r. potwierdził, że przepisy dotyczące konkurencji zawarte w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską są wiążące dla umów ustalających opłaty za przewóz między UE a państwami trzecimi.<sup>9</sup>

W 1990 r. Komisja przedstawiła bardzo daleko idącą propozycję liberalizacji lotniczych relacji zewnętrznych Wspólnoty.<sup>10</sup> Jednak wobec zbyt radykalnego podejścia Komisji oraz równoczesnego dużego zaangażowania Rady w finalizację projektu liberalizacji wewnętrznej projekt został przez Radę odrzucony.<sup>11</sup> Kiedy prace nad pakietem wewnętrznym zostały właściwie zakończone, w październiku 1992 r. Komisja przedstawiła kolejną, już nie tak radykalną, propozycję regulacji stosunków zewnętrznych.<sup>12</sup>

Choć Komisja złagodziła swoje stanowisko, jej projekt zakładał, że UE posiada wyłączne kompetencje w zakresie zewnętrznych stosunków lotniczych państw członkowskich. Propozycja przewidywała powierzenie Radzie decyzji o wszczęciu i zakresie negocjacji umów lotniczych z państwami trzecimi. Negocjacje takie miałyby być prowadzone przez Komisję w granicach mandatu przyznanego przez Radę.<sup>13</sup>

Głównymi celami, jakie przyświecały Komisji przy inicjowaniu prawodawstwa w zakresie liberalizacji lotniczych stosunków zewnętrznych, były: zacieśnianie relacji Wspólnoty z resztą świata, dostępność połączeń

---

<sup>7</sup> ETS, Sprawa C-22/70.

<sup>8</sup> ETS, Sprawa C-66/86.

<sup>9</sup> H. Stevens, *Transport Policy in the European Union*, Palgrave Macmillan, New York 2004, s. 166.

<sup>10</sup> Proposal for a Council decision on a consultation and authorization procedure for agreements concerning commercial aviation relations between member states and third countries COM/90/17.

<sup>11</sup> J. Balfour, *European Community Air Law*, Butterworths, London 1995, s. 266.

<sup>12</sup> Communication from the Commission to the Council – air transport relations with third countries COM/92/434, O.J., C 216, 11.8.1993, s. 15.

<sup>13</sup> J. Balfour, *European Community...*, op.cit., s. 267.

w niewygórowanych cenach oraz konkurencyjność unijnego przemysłu lotniczego w skali globalnej.<sup>14</sup>

Kolejnym istotnym powodem podejmowania działań na tym polu przez Komisję był zamiar wyeliminowania rzekomej niezgodności z prawem wspólnotowym części dotychczasowych umów bilateralnych przez zastąpienie ich umowami zawieranymi w imieniu państw członkowskich przez Wspólnotę.<sup>15</sup> Najważniejszą kwestią wymagającą zdaniem Komisji zmiany była klauzula narodowa, znajdująca się w większości bilateralnych umów lotniczych. Dawała ona państwu trzeciemu prawo odmowy udzielenia zgody na operowanie z kraju członkowskiego przewoźnika niezarejestrowanego w tym państwie członkowskim. W ten sposób np. linia lotnicza z siedzibą w Hiszpanii, ale kontrolowana przez podmioty brytyjskie, mogła nie uzyskać zgody USA na realizację połączeń między Hiszpanią a Stanami Zjednoczonymi. Do momentu powstania Wspólnego Rynku problem ten praktycznie nie istniał, gdyż regulacje poszczególnych państw nie pozwalały na kontrolowanie linii lotniczej przez kapitał pochodzący z innego kraju. Po liberalizacji rynku stało się niemal pewne, że kwestią czasu jest to, kiedy niespójność prawa wspólnotowego i umów bilateralnych z państwami trzecimi da o sobie znać.

Komisja uznawała umowy bilateralne zawierające klauzulę narodową za niezgodne z unijnym prawem jeszcze przed liberalizacją rynku wewnętrznego.<sup>16</sup> W propozycji z 1992 r. zaleciła renegotiację umów zawierających klauzulę narodową, a nowo zawierane miały być już takich przepisów pozbawione.<sup>17</sup>

Jednak argumentacja Komisji, opierająca się na art. 133 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską,<sup>18</sup> została obalona opinią 1/94 wydaną przez trybunał, która stanowiła, że negocjacje tego typu leżą w kompetencjach zarówno Komisji, jak i Rady.<sup>19</sup>

W 1996 r. Rada przyznała Komisji mandat do negocjacji porozumienia z USA. Na jego podstawie Komisja miała wynegocjować ramy prawne umowy o wspólnym obszarze lotniczym. Ponieważ jednak mandat nie przewidywał upoważnienia Komisji do negocjowania praw przewozowych, strona amerykańska, która chciała zawrzeć kompleksowe porozu-

---

<sup>14</sup> COM/92/434, op.cit., akapit 24.

<sup>15</sup> Ibidem, akapit 13.

<sup>16</sup> COM/90/17, op.cit., akapit 14.

<sup>17</sup> J. Balfour, *European Community...*, op.cit., s.281.

<sup>18</sup> Artykuł 133 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską daje Komisji prawo negocjowania umów handlowych z państwami trzecimi.

<sup>19</sup> H. Stevens, op.cit., s.166.

mienie, już w kwietniu 1997 r. wycofała się z rozmów i skoncentrowała na bilateralnych negocjacjach z poszczególnymi państwami członkowskimi.<sup>20</sup>

Nie widząc innej drogi uzyskania prawa do negocjowania porozumienia z USA, Komisja w 1998 r. pozwała przed Europejski Trybunał Sprawiedliwości w Luksemburgu za naruszenie prawa wspólnotowego osiem krajów Unii posiadających dwustronne liberalne porozumienia o transporcie lotniczym z USA.<sup>21</sup> Wielka Brytania; C-467/98 Komisja v. Dania; C-468/98 Komisja v. Szwecja; C-469/98 Komisja v. Finlandia; C-471/98 Komisja v. Belgia; C-472/98 Komisja v. Luksemburg; C-475/98 Komisja v. Austria; C476/98 Komisja v. Niemcy, O.J., C 323, 21.12.2002, s. 1–8. Owo naruszenie miało miejsce zdaniem Komisji na dwóch płaszczyznach. Stała ona na stanowisku, że jej wyłączne prawo do negocjowania tego typu porozumień zostało pogwałcone, a klauzule narodowe, zawarte w poszczególnych umowach, naruszają przepisy prawa wspólnotowego dotyczące prowadzenia działalności w innym państwie członkowskim.<sup>22</sup> Europejski Trybunał Sprawiedliwości wydał wyrok, nazywany wyrokiem *Open Skies*, 5 listopada 2002 r. Jeśli chodzi o wyłączne kompetencje Komisji w zakresie negocjowania porozumień z krajami trzecimi, przyznał jej rację tylko częściowo, natomiast całkowicie poparł jej stanowisko w kwestii naruszenia prawa do prowadzenia działalności w innym państwie członkowskim. Wyrok dał Komisji podstawę do występowania przeciw krajom Unii, jeśli nie będą chciały z nią współpracować w zakresie liberalizacji transportu lotniczego.

### **3. Konsekwencje wyroku trybunału**

Wyrok *Open Skies*, podobnie jak wcześniejsze, w sprawach *Nouvelles Frontieres* i *Ahmed Saeed*, wywarł ogromny wpływ na rozwój wspólnotowego lotnictwa.

Pierwszą i prawdopodobnie najważniejszą konsekwencją jest rozdzielenie między państwa członkowskie a UE uprawnień do negocjowania poszczególnych elementów umów o transporcie lotniczym z krajami trzecimi. Wprawdzie państwa zachowały kompetencje w zakresie negocjowania praw przewozowych, najważniejszego elementu umów o trans-

---

<sup>20</sup> *Ibidem*, s. 166.

<sup>21</sup> ETS, sprawy: C-466/98 Komisja v.

<sup>22</sup> J. Balfour, *EC external aviation relations the Community's increasing role, and the new EC/US agreement*, „Common Market Law Review” vol. 45/2008, s. 446.

porcie lotniczym, jednak po wyroku trybunału nie mogły już zawierać porozumień bez współpracy z Komisją. Wspólnota, w której imieniu występuje Komisja, uzyskała wyłączne prawo do negocjowania spraw związanych z komputerowymi systemami rezerwacji (CRS) i taryfami oraz do przydziału tzw. slotów, czyli czasów operacji na lotniskach. Zaistniała sytuacja sprawiła, że – mimo teoretycznej możliwości negocjowania niezależnych umów przez Komisję (w sprawie CRS, taryf i slotów) oraz przez państwa członkowskie (w sprawie praw przewozowych) – w praktyce przekonanie państwa trzeciego do negocjowania osobnych porozumień z Komisją, a osobnych z państwami członkowskimi jest mało prawdopodobne.

Wobec tego wyrok, mimo wyraźnego rozdzielenia kompetencji w zakresie negocjowania umów lotniczych, stworzył sytuację, w której Komisja i państwa członkowskie są zmuszone współpracować przy negocjowaniu i zawieraniu porozumień z państwami trzecimi. Bez współpracy rozwój i liberalizacja stosunków lotniczych z krajami trzecimi byłyby praktycznie niemożliwe.

Z drugiej strony UE i jej państwa członkowskie, występując jako jeden podmiot, dysponują znacznie silniejszą pozycją negocjacyjną, niż gdy prowadzą rozmowy samodzielnie. Ma to niebagatelne znaczenie w przypadku negocjacji porozumienia z tak silnym partnerem, jakim są Stany Zjednoczone.

W świetle powyższego można zauważyć, że wyrok, choć pozostawił kompetencje w zakresie przyznawania praw przewozowych państwom członkowskim, otworzył Komisji drogę do negocjowania umów o transporcie lotniczym. Będzie ona odtąd dysponować własnymi upoważnieniami potwierdzonymi wyrokiem Open Skies oraz mandatem do negocjacji praw przewozowych, uzyskiwanym każdorazowo od państw członkowskich.

#### **4. Negocjacje umowy o transporcie lotniczym**

Wyrok ETS skłonił do działania kraje Wspólnoty. Zgodnie z przewidywaniami obserwatorów wspólnotowo-amerykańskich relacji lotniczych w 2003 r. Rada Ministrów Transportu przyznała Komisji mandat do renegocjacji w imieniu państw członkowskich porozumień o transporcie lotniczym z krajami trzecimi tak, aby były zgodne z prawem wspólnotowym. Rada zezwoliła krajom Unii na dalsze zawieranie bilateralnych umów o transporcie lotniczym, jednakże pod warunkiem zapewnienia ich pełnej zgodności z prawem wspólnotowym. Na tym samym posie-

dzeniu wydała Komisji mandat do negocjacji porozumienia ze Stanami Zjednoczonymi.<sup>23</sup>

Przyznając Komisji mandat, państwa członkowskie obdarzyły ją uprawnieniami do negocjowania kompleksowej dwustronnej umowy ze Stanami Zjednoczonymi. Rezultatem miało być stworzenie Otwartego Obszaru Lotniczego – OAA,<sup>24</sup> czyli całkowite zliberalizowanie transportu lotniczego między krajami Wspólnoty a Stanami Zjednoczonymi. Mandat obejmował negocjacje następujących kwestii: dostępu do rynków, praw przewozowych, częstotliwości wykonywania połączeń, spraw związanych z własnością i kontrolą linii lotniczych, przydziału slotów na lotniskach, leasingu samolotów, zagadnień bezpieczeństwa, stosowania zasad konkurencji. Innymi słowy Komisja była władna negocjować kompleksowe porozumienie, obejmujące wszystkie kwestie związane z komunikacją lotniczą.<sup>25</sup> Szczegóły mandatu negocjacyjnego nigdy nie zostały jednak upublicznione.

Strona europejska liczyła, że negocjacje doprowadzą do stworzenia wspólnego rynku lotniczego po obu stronach Atlantyku. Idea TCAA<sup>26</sup>/OAA istniała w literaturze od początku lat 90. Odzwierciedlała dążenia do rozszerzenia liberalizacji regionalnej na grunt ponadregionalny. Oczekiwano, że utworzenie TCAA powtórzy sukces, który dzięki regionalnej deregulacji odniósł najpierw amerykański, a później wspólnotowy rynek lotniczy. Utworzenie TCAA oznaczałoby powstanie jednolitego obszaru lotniczego, który w praktyce działałby jak przestrzeń jednego państwa. Konieczne byłoby wówczas wyłonienie reprezentacji tego obszaru wobec państw trzecich. Ograniczanie przejęć i łączenia przewoźników w ramach obszaru byłoby dopuszczalne jedynie z uwagi na zagrożenie dla swobodnej konkurencji, niemożliwe natomiast – ze względu na przynależność państwową przewoźników. Taki zakres liberalizacji rynku transatlantyckiego, w momencie powstawania idei TCAA, wydawał się utopijny, również dziś duża część założeń TCAA jest bardzo daleka od realizacji.

Negocjacje porozumienia między Wspólnotą i jej państwami członkowskimi a Stanami Zjednoczonymi rozpoczęły się w październiku 2003 r. Bardzo szybko okazało się, że zakres koncesji, jaki chciała osiągnąć strona europejska, jest praktycznie niemożliwy do uzyskania wobec bar-

---

<sup>23</sup> Ibidem, s. 448.

<sup>24</sup> OAA – Open Aviation Area.

<sup>25</sup> T. Soames, G. Goeteyn, P. Camesasca, *European aviation law: new wings unfolding*, „Air & Space Law” vol. XXIX/2 (April 2004), s. 128–129.

<sup>26</sup> TCAA – Transatlantic Common Aviation Area.



dzo konserwatywnej postawy Amerykanów. Już na wstępie negocjacji stało się jasne, że ideę TCAA trzeba będzie odłożyć *ad acta*.

Negocjatorzy amerykańscy nie byli skłonni do zaakceptowania żadnych przepisów zapewniających większe zaangażowanie kapitałowe strony europejskiej w przewoźników z USA. Była to jedna z najbardziej bronionych przez nich kwestii. Takie podejście do spraw własności praktycznie przekreślało możliwość ukształtowania się, przez przejęcia i akwizycje, transatlantyckich linii lotniczych, a przecież powstanie takich przedsiębiorstw wydaje się naturalną konsekwencją globalizacji. Proces powstawania transnarodowych przedsiębiorstw można obserwować w gospodarce zachodniego świata od dekad, jednak transport lotniczy pozostaje jedną z niewielu gałęzi gospodarki skutecznie opierających się temu procesowi.

Drugą kwestią istotną dla strony europejskiej, a odrzucaną przez Amerykanów, było umożliwienie wspólnotowym przewoźnikom wykonywania przewozów wewnętrznych w USA.<sup>27</sup> Prawo takie byłoby oczywiście przyznane na zasadzie wzajemności amerykańskim liniom lotniczym w krajach europejskich. Jednak ze względu na specyfikę geograficzną przewozy wewnętrzne w poszczególnych krajach europejskich dla amerykańskich przewoźników mają bardzo małe znaczenie.<sup>28</sup> Posiadając prawo przewozu między dwoma krajami Wspólnoty, czyli tzw. szóstą wolność, amerykańscy przewoźnicy, ze względu na relatywnie małą powierzchnię państw europejskich oraz rozproszenie ważnych ośrodków w różnych krajach, nawet bez prawa kabotażu uzyskiwaliby dostęp do najbardziej atrakcyjnych tras.<sup>29</sup>

Zdając sobie sprawę z tych różnic, europejscy negocjatorzy argumentowali, że szosta wolność dla amerykańskich przewoźników na trasach między krajami Wspólnoty jest ekwiwalentna do prawa kabotażu dla europejskich przewoźników w USA.<sup>30</sup> To rozumowanie niewątpliwie logiczne, z prawnego punktu widzenia jednak wspomniane propozycje nie były proporcjonalne.<sup>31</sup>

---

<sup>27</sup> Kabotaż.

<sup>28</sup> Dla przykładu: prawo United Airlines do operowania na trasie Nowy Jork – Warszawa – Kraków wydaje się niewspółmierne do prawa wykonywania połączeń przez LOT na trasie Warszawa–Nowy Jork–Los Angeles.

<sup>29</sup> T. Tatelman, *Legal development in international civil aviation*, Congressional Research Service, 25.08.2006, s. 3; 4.05.2009.

<sup>30</sup> Dla przykładu: prawo United Airlines do operowania na trasie Nowy Jork–Londyn–Warszawa można porównywać z prawem LOT-u do operowania na wspomnianej trasie Warszawa–Nowy Jork–Los Angeles.

<sup>31</sup> A. Mendelsohn, *The USA and the EU – aviation relations: an impasse or an opportunity?*, „Air & Space Law” vol. XXIX/4–5.11.2004, s. 270.

Przyznanie wolności lotniczych ograniczono więc do sześciu pierwszych, nie włączając do umowy prawa kabotażu.

W trakcie negocjowania umowy strony skupiły się na sprawach mniej kontrowersyjnych. Najważniejszą kwestią dla Europejczyków było doprowadzenie do uznania przez Amerykanów przynależności wspólnotowej przewoźników. Godząc się na takie przepisy, USA rozpoznawałyby, obok przynależności linii lotniczej do państwa jej rejestracji, również przynależność do Wspólnoty. Krok taki pozwoliłby na zastosowanie w umowie klauzuli wspólnotowej. Wyeliminowałoby to wykazaną przez ETS niezgodność z unijnym prawem wcześniejszych bilateralnych umów ze Stanami Zjednoczonymi zawieranych przez poszczególne państwa członkowskie. Wprowadzenie do umowy klauzuli wspólnotowej miało umożliwić unijnym przewoźnikom wykonywanie połączeń do USA z dowolnego państwa członkowskiego, niezależnie od miejsca rejestracji przewoźnika.

Prawdopodobnie jedną z najtrudniejszych kwestii podczas negocjowania porozumienia był dostęp do lotniska Heathrow w Londynie. To niewątpliwie najważniejszy port lotniczy w UE. Ogromne zatłoczenie i praktycznie zablokowane możliwości zwiększania przepustowości prowadzą do sytuacji, w której nie każda linia lotnicza ma szansę uzyskać sloty na Heathrow. Umożliwienie szerszego dostępu do tego lotniska było jednym z głównych tematów wcześniejszych negocjacji porozumienia lotniczego między Wielką Brytanią a Stanami Zjednoczonymi. Na mocy porozumienia między tymi krajami na trasach transatlantyckich z Heathrow mogły operować wyłącznie cztery linie lotnicze: dwie brytyjskie – British Airways i Virgin Atlantic, oraz dwie amerykańskie – United Airlines i American Airlines. Powszechnie uważa się, że chęć utrzymania przez Brytyjczyków takiego stanu i niedopuszczenie do wejścia do tego portu lotniczego większej liczby amerykańskich przewoźników było wcześniej główną przyczyną niezawarcia bilateralnej umowy open skies między Wielką Brytanią i USA.

Ostatecznie podpisanie porozumienia o transporcie lotniczym między Wspólnotą i jej państwami członkowskimi a Stanami Zjednoczonymi, potocznie nazywanego umową Open Skies, nastąpiło w Brukseli 25 kwietnia 2007 r. Strony nie doszły do porozumienia w najbardziej kontrowersyjnych kwestiach, takich jak połączenia kabotażowe i rozszerzenie limitów inwestycyjnych w przewoźników. Umowa zawiera jednak klauzulę wspólnotową i daje prawo do obsługi połączeń w ramach sześciu pierwszych wolności lotniczych. Nie jest to więc urzeczywistnienie idei OAA, lecz jedynie umowa typu open skies. W kolejnej części artykułu przedstawione zostaną poszczególne jej przepisy.

## 5. Postanowienia umowy Open Skies

Umowa o transporcie lotniczym<sup>32</sup> została podpisana przez przedstawicieli: Stanów Zjednoczonych, wszystkich państw członkowskich UE i Komisji. Wszystkie reprezentowane strony są związane jej postanowieniami. W preambule wyrażają chęć rozwijania międzynarodowego transportu lotniczego w oparciu o konkurencję między poszczególnymi liniami. Taki rozwój ma zdaniem stron zapewnić klientom przewozy w przystępnych cenach, a liniom lotniczym i innym przedsiębiorstwom – zyski. Strony uznały znaczenie Konwencji Chicagowskiej<sup>33</sup> i podkreśliły konieczność dbania o bezpieczeństwo.<sup>34</sup> Jednocześnie uzgodniono, że pomoc rządowa dla linii lotniczych nie może naruszać swobodnej konkurencji między przewoźnikami. W preambule strony zwróciły również uwagę na konieczność ochrony środowiska i wszystkich grup interesu działających w lotnictwie po obu stronach Atlantyku. W celu zwiększenia konkurencji uznały za istotne rozszerzanie dostępu przedsiębiorstw z branży lotniczej do międzynarodowego rynku kapitałowego. W zakończeniu preambuły strony podkreśliły wielkie znaczenie tej umowy dla rozwoju transportu lotniczego na całym świecie i promocji działań liberalizacyjnych w innych krajach.

Umowa swoim zasięgiem obejmuje z jednej strony Stany Zjednoczone razem ze wszystkimi obszarami będącymi w ich jurysdykcji, z drugiej zaś obszar państw członkowskich, do którego odnosi się Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (art. 1(9)).

Zgodnie z przepisami umowy przewoźnicy obu stron uzyskują sześć pierwszych wolności lotniczych (art. 3(1)), prawo do operowania w obu kierunkach oraz łączenia w locie wykonywanym przez jeden samolot wielu numerów lotów<sup>35</sup>. Linie lotnicze, działając na podstawie porozumienia, mogą też dowolnie wybierać, oczywiście jeśli mieści się to w zakresie przyznanych wolności lotniczych, kombinacje portów i tras, które

---

<sup>32</sup> Umowa o transporcie lotniczym, Dz.Urz. UE, L 134, 25.5.2007, s. 4–41.

<sup>33</sup> W 1944 r. w Chicago odbyła się konferencja, której celem było uregulowanie powojennych relacji lotniczych. Powołano na niej do życia Międzynarodową Organizację Lotnictwa Cywilnego (ICAO), będącą wyspecjalizowaną agencją przy Radzie Gospodarczej i Społecznej ONZ (ECOSOC). Przyjęto też konwencję regulującą normy i standardy współczesnego lotnictwa cywilnego do dnia dzisiejszego, wielokrotnie zmienianą, stanowiącą podstawę funkcjonowania lotnictwa cywilnego.

<sup>34</sup> M. Polkowska, *Podstawy prawne funkcjonowania międzynarodowej żeglugi powietrznej – system chicagowski: geneza, działanie, perspektywy*, Warszawa 2007.

<sup>35</sup> Chodzi o połączenia code share, czyli takie gdzie miejsca w jednym samolocie sprzedaje kilka linii lotniczych i każda daje swój numer lotu.

chęcią obsługiwać. Dozwolone zostało również przemieszczanie pasażerów między samolotami przewoźnika w dowolnie wybranym punkcie, przewożenie pasażerów tranzytowych przez terytorium drugiej strony oraz przewożenie jednym samolotem pasażerów podróżujących z różnych punktów początkowych (art. 3(2)). Przepisy zezwalają na dowolne oferowanie liczby miejsc w samolotach oraz częstotliwości lotów na danej trasie. Strony wyszły z założenia, że linie będą ustalały częstotliwość lotów i liczbę oferowanych miejsc na podstawie czysto rynkowych przesłanek. Jakiegokolwiek ograniczenie tych wielkości może nastąpić jedynie w wyjątkowych sytuacjach, ściśle określonych w art. 15 Konwencji Chicagowskiej. Przepisy zezwalają wszystkim przewoźnikom z obu państw będących stronami umowy realizować połączenia między tymi państwami (art. 3(4)).

Artykuł 4 porozumienia określa zasady, na jakich wydawane będą zezwolenia na operowanie przewoźnikom drugiej strony. Ma się to odbywać zgodnie z przyjętymi regulacjami i bez zbędnej zwłoki. Aby uzyskać takie zezwolenie, linia lotnicza obowiązana jest zrealizować kilka warunków. Przede wszystkim musi zostać spełniony wymóg własności i efektywnej kontroli nad linią lotniczą. W przypadku przewoźników amerykańskich obywatele lub instytucje tego państwa muszą kontrolować daną linię, aby mogła uzyskać pozwolenie strony europejskiej na działanie na jej terytorium. Z drugiej strony władze amerykańskie wymagają od wspólnotowych przewoźników, ubiegających się o możliwość operowania w obszarze powietrznym USA, aby były kontrolowane przez obywateli lub podmioty z państwa lub państw członkowskich, zarejestrowane na terenie UE i aby tam znajdowało się ich główne miejsce działalności. Poza tym linia ubiegająca się o pozwolenie musi spełniać wymagania przewidziane dla przewoźników międzynarodowych oraz standardy bezpieczeństwa rozumianego zarówno jako *safety*, jak i *security*, zawarte w umowie (art. 4).<sup>36</sup>

W porozumieniu przewidziane są tylko dwa przypadki, w których strona może wycofać zgodę na operowanie na swym terytorium: gdy przewoźnik wcześniej zaakceptowany przestanie być efektywnie kontrolowany przez drugą stronę lub naruszy prawa obowiązujące w danym kraju (art. 5(1)). Dodatkowo strony zawarły w umowie przepis ograniczający natychmiastowość cofnięcia zezwolenia. Od razu może ono nastąpić tylko wtedy, kiedy istnieje podejrzenie, że będą łamane kolejne przepisy.

---

<sup>36</sup> Artykuł umowy odsyła do przepisów zawartych w art. 8 – w przypadku bezpieczeństwa rozumianego jako *safety*, i art. 9 – w przypadku bezpieczeństwa rozumianego jako *security*.

W innych wypadkach przed podjęciem decyzji o cofnięciu zezwolenia strony muszą odbyć konsultacje w tej sprawie (art. (2)). Wymienione ograniczenia nie dotyczą również przepisów bezpieczeństwa zawartych w umowie (art. 5(3)).

Przewoźnicy przebywający na terytorium jednej ze stron umowy są zobowiązani do respektowania i przestrzegania praw tam obowiązujących (art. 7). Obszerna część porozumienia została poświęcona kwestiom bezpieczeństwa. Odpowiednie instytucje stron umowy będą odpowiedzialne za uznawanie licencji i świadectw wydanych przez drugą stronę, jeśli tylko dokumenty te spełniają minimalne wymagania określone w Konwencji Chicagowskiej (art. 8(1)). Odpowiedzialne za bezpieczeństwo instytucje jednej strony mogą zażądać od odpowiednich instytucji drugiej strony konsultacji dotyczących stosowanych przez nią standardów, m.in. dotyczących samolotów, załogi i wykonywanych operacji (art. 8(2)).

Kwestie bezpieczeństwa w rozumieniu *security* zostały uregulowane w art. 9. Strony potwierdziły swoje obowiązki wynikające z przepisów prawa międzynarodowego w zakresie bezpieczeństwa statków powietrznych i zapobiegania aktom bezprawnego zawładnięcia nimi (art. 9(1)). Zobowiązały się do udzielania sobie wzajemnej pomocy w ochronie i zapobieganiu zagrożeniom w lotnictwie cywilnym (art. 9(3)) oraz do dołożenia wszelkich starań przy kontrolowaniu statków powietrznych, pasażerów i bagażu, aby zapobiegać tym zagrożeniom (art. 9(4)). Potwierdzono również zasadę poszanowania suwerenności każdej ze stron w zakresie możliwości odmowy wpuszczenia na swoje terytorium statku powietrznego, który może stanowić zagrożenie (art. 9(5)).

Stany Zjednoczone i Wspólnota w wynegocjowanym porozumieniu nie ominęły kwestii przepisów regulujących zasady prowadzenia działalności na terenie drugiej strony. Zapewniono prawo otwierania przez linie lotnicze biur zajmujących się promocją i sprzedażą biletów (art. 10(1)). Zagwarantowano możliwość sprowadzenia z kraju macierzystego do biura personelu zajmującego się jego prowadzeniem (art. 10(2)). Przewoźnikowi stwarza się też szanse wyboru dostawcy usług lotniskowych lub wykonywania tych usług we własnym zakresie (art. 10(3)). Liniom lotniczym zapewniono również możliwość sprzedaży na terenie drugiej strony swoich usług. Państwa zobowiązały się do nieograniczania swoim obywatelom swobody w nabywaniu usług oferowanych przez przewoźnika z innego kraju (art. 10(4)). Zagwarantowano liniom lotniczym możliwość transferu środków pozyskanych ze sprzedaży biletów w państwie drugiej strony do kraju macierzystego bez restrykcji i opodatkowania (art. 10(5)). Zapewniono przewoźnikom prawo pokrywania

wydatków, na przykład takich jak opłata za paliwo, w lokalnej walucie (art. 10(6)), oraz podpisywania porozumień o współpracy z innymi liniami polegających na oferowaniu miejsc przez obu przewoźników w jednym samolocie, tzw. umów *code-share*. Umowy takie mogą być zawierane między przewoźnikami umawiających się stron, przewoźnikami umawiających się stron a liniami z krajów trzecich oraz między przewoźnikami stron i przedsiębiorstwami oferującymi inny rodzaj transportu, na przykład kolejowy, autobusowy bądź promowy (art. 10(7)). Strony dopuściły możliwość zawierania przez przewoźników umów franchisingowych (art. 10(8)). Zyskali oni również prawo zawierania porozumień leasingu samolotu wraz z załogą (*wet-lease*) z przewoźnikami stron oraz z przewoźnikami państw trzecich, jeśli spełniają wymagania stawiane w danym państwie (art. 10 (9)).

Kolejny artykuł umowy porusza kwestie związane z cłami i innymi opłatami na rzecz państwa, płaconymi przez linie lotnicze. Przepisy, zgodnie ze stosowaną praktyką w umowach o transporcie lotniczym, zwalniają samolot i całe jego wyposażenie od opłat celnych i wszelkich innych, pobieranych przez państwo i jego instytucje, a niezwiązanych z usługami świadczonymi danemu przewoźnikowi (art. 11(1)). Zwolnienia, o których mowa, nie dotyczą usług świadczonych na rzecz przewoźnika, takich jak obsługa naziemna (art. 11(2)).

Przepisy dotyczące opłat nawigacyjnych również nie odbiegają od praktyki powszechnej w tego typu umowach. Państwa mogą dowolnie ustalać opłaty nawigacyjne i lotniskowe, pobierane od linii lotniczych za przelot nad ich terytorium i/lub lądowanie na ich terenie. Opłaty te nie mogą dyskryminować przewoźników (art. 12(1)), powinny być stosowne do poniesionych kosztów i mają zapewniać godziwy zysk (art. 12(2)).

Umowa ustanowiła całkowitą wolność w ustalaniu przez przewoźników cen biletów (art. 13(1)). Jednak przewidziano również wyjątek od tej generalnej zasady. Uzgodniono ograniczenia w swobodnym ustalaniu cen przez amerykańskich przewoźników na trasach wewnątrzspółnotowych. Według Rozporządzenia Rady 2409/92 nie mogą oni na tych trasach żądać niższej ceny za przewóz, niż czynią to ich europejscy konkurenci (art.13(2)).

Umawiające się strony uznały rządową pomoc dla linii lotniczych za czynnik mogący zakłócić wolną konkurencję (art. 14(1)). Gdy jedna ze stron stwierdzi, że pomoc rządowa udzielona linii lotniczej narusza swobodną konkurencję, może zażądać zwołania Wspólnego Komitetu dla przedyskutowania zaistniałej sytuacji i wypracowania właściwego rozwiązania (art. 14(2)). Umowa wymienia przykłady pomocy, która może wy-

wołać reakcję drugiej strony: gwarancje rządowe, zwolnienia podatkowe i dokapitalizowanie przez rząd lub inne instytucje od niego zależne i z nim powiązane (art. 14(4)).

W umowie znalazły się również zagadnienia związane z ochroną środowiska. Strony uznały duże znaczenie środowiska naturalnego i zobowiązały się przy rozwoju transportu lotniczego mieć na uwadze jego stan (art. 15(1)).

Potwierdziły także, że przypisują ważną rolę ochronie praw konsumenta. Jeśli pojawią się kwestie w tym zakresie, które strona chciałaby przedyskutować, może zażądać zwołania Wspólnego Komitetu (art. 16).

W kwestii komputerowych systemów rezerwacyjnych ustalono wymóg umożliwienia przez operatorów takich systemów dostępu do nich użytkownikom z innych państw sygnatariuszy umowy. Wymagania stawiane operatorom CRS mają być takie same, bez różnicowania kraju pochodzenia (art. 17(1)).

W celu rozważania kwestii spornych i konsultacji oraz nadzoru realizacji umowy zdecydowano się ustanowić Wspólny Komitet. Składa się on z przedstawicieli stron i zbiera się co najmniej raz do roku. Do jego głównych zadań należy konsultacja w zakresie kwestii związanych z umową oraz cykliczny przegląd stosowania ustanowionych przez nią zasad (art. 18(1)). W przypadkach, gdy jedna ze stron tego zażąda, możliwe jest zwołanie posiedzenia komitetu częściej niż raz na rok (art. 18(2)). Na swoim pierwszym posiedzeniu został on zobligowany do przeprowadzenia gruntownego przeglądu wdrażania przepisów umowy (art. 18(3)). Ma również wspierać współpracę między stronami przez odpowiednio wczesne informowanie o planowanych zmianach legislacyjnych, które mogą mieć wpływ na funkcjonowanie umowy. Komitet powinien dyskutować nad społecznym wpływem umowy oraz pracować nad jej rozwojem (art. 18(4)). Wszelkie podejmowane przez niego decyzje mają się opierać na zasadzie konsensu (art. 18(6)).

Wszystkie sporne kwestie związane z umową, z wyjątkiem zagadnień dotyczących konkurencji, które nie zostaną rozwiązane przez Wspólny Komitet, podlegają rozstrzygnięciu na zasadzie arbitrażu (art. 19(1)). Ma on być przeprowadzany przez trzech arbitrów: po jednym wyznacza każda ze stron, jeden wyznaczany jest wspólnie (art. 19(2)).

Przepisy dotyczące kluczowych dla międzynarodowego transportu lotniczego zasad konkurencji między podmiotami zostały zawarte w art. 20 umowy. Strony przyznały, że różnice w przepisach w tym zakresie po obu stronach Atlantyku mogą wpływać na rynek przewozów transatlantyckich. Aby zatem zminimalizować ich negatywne oddziaływanie na przewoźników, należy dążyć do zbliżania zasad konkurencji obowiązują-

jących w USA i w UE (art. 20(1)). Strony zobowiązały się do rozszerzenia współpracy między ich organami odpowiedzialnymi za konkurencję (art. 20(3)). Szczegółowe kwestie związane z konkurencją zostały zawarte w Aneksie 2 (art. 20(4)).

W umowie strony zamieściły również przepisy w zakresie kontynuowania procesu otwierania swoich rynków lotniczych. Negocjacje nad drugim etapem porozumienia, obejmującym m.in. regulacje dotyczące możliwości inwestowania po drugiej stronie Atlantyku oraz stworzenie systemu, który będzie zachęcać inne państwa do otwierania swoich rynków lotniczych dla swobodnej konkurencji, miały się rozpocząć najpóźniej w 60 dni po wejściu w życie umowy (art. 21(1)). Jej postanowienia określiły również kilka najważniejszych kwestii, które powinny znaleźć się w agendzie drugiego etapu negocjacji. Są to: dalsza liberalizacja praw przewozowych, zwiększenie możliwości dokonywania inwestycji zagranicznych, problemy związane z ochroną środowiska i wykorzystaniem infrastruktury, głębszy dostęp do rządowych programów oraz sprawy związane z leasingiem samolotów wraz z załogą (art. 21(2)). Strony mają przeanalizować postęp negocjacji nie później niż 18 miesięcy od momentu ich rozpoczęcia. Jeśli w ciągu 12 miesięcy po tej analizie nie dojdzie do porozumienia między stronami w zakresie drugiego etapu umowy, każda z nich będzie miała prawo zawiesić koncesje przyznane w porozumieniu (art. 21(3)).

Od wejścia w życie umowy układy bilateralne regulujące kwestie transportu lotniczego, zawarte między państwami członkowskimi Wspólnoty a Stanami Zjednoczonymi, zostaną przez nią zastąpione w odniesieniu do obszarów, których ona dotyczy (art. 22(2)). W przypadku jeśli powstanie, pod auspicjami ICAO<sup>37</sup> lub innej organizacji, wielostronna umowa regulująca transport lotniczy i strony przystąpią do niej, Wspólny Komitet zadecyduje, czy porozumienie WE–USA ma zostać zrewidowane, aby stało się zgodne z umową multilateralną (art. 22(3)).

Strony mają prawo do wypowiedzenia umowy. Gdyby to nastąpiło, przestanie ona obowiązywać na koniec sezonu przewozowego, w rok po dostarczeniu kanałami dyplomatycznymi informacji zawierającej wypowiedzenie (art. 23).

Przedstawiona umowa zostanie zarejestrowana w ICAO (art. 24) i zacznie obowiązywać 30 marca 2008 r. (art. 25). Wejdzie w życie miesiąc po dostarczeniu ostatniej informacji, że wszystkie przewidziane procedury zostały spełnione (art. 26).

---

<sup>37</sup> International Civil Aviation Organization – Międzynarodowa Organizacja Transportu Lotniczego.



W Aneksie 1 strony podały wykaz dwustronnych umów regulujących transport lotniczy między nimi, których postanowienia zostaną zastąpione przez umowę między Wspólnotą a Stanami Zjednoczonymi. Aneks zawiera katalog 22 umów bilateralnych (Aneks 1, Sekcja 1). W momencie podpisywania układu pięć państw członkowskich: Cypr, Estonia, Litwa, Łotwa i Słowenia, nie miało umowy o transporcie lotniczym z USA. Porozumienia między USA a Danią, Francją i Wielką Brytanią będą dalej obowiązywać w odniesieniu do terytoriów tych państw niewchodzących w skład Wspólnoty (Aneks 1, Sekcja 2).

Aneks 2 poświęcony jest współpracy między instytucjami kontrolującymi stosowanie zasad konkurencji po obu stronach Atlantyku. Odnosi się więc do Departamentu Transportu Stanów Zjednoczonych (DoT) – po stronie amerykańskiej, i Komisji Europejskiej – po stronie wspólnotowej. Współpraca tych instytucji ma na celu wzajemne zrozumienie zasad konkurencji stron w celu rozwoju konkurencyjności przewozów transatlantyckich, zredukowanie prawdopodobieństwa powstania sporów na gruncie owych zasad i promowanie powstawania podobnych uregulowań w tym zakresie po obu stronach Atlantyku (Aneks 2, art. 2). Współpraca DoT i Komisji dotycząca polityki konkurencji ma się opierać na spotkaniach przedstawicieli, konsultacjach, informowaniu partnera o podejmowanych działaniach (Aneks 2, art. 4).

Aneks 3 w pewnym zakresie dopuszcza przewóz amerykańskich urzędników przez wspólnotowych przewoźników w ramach przelotów refundowanych przez amerykańską administrację. Dotyczy to tras łączących dowolny punkt w USA z dowolnym punktem w państwach członkowskich oraz dowolne dwa punkty poza USA.

W Aneksie 4 strony doprecyzowały zasady i zakres inwestowania w przedsiębiorstwa z branży lotniczej. Zaangażowanie wspólnotowych podmiotów w amerykańskich liniach lotniczych zostało ograniczone na dwa sposoby. Po pierwsze nie mogą posiadać więcej niż 25% głosów w akcjonariacie. Po drugie nie mogą sprawować faktycznej kontroli nad linią lotniczą. Gdy w posiadaniu wspólnotowych podmiotów jest do 25% głosów w akcjonariacie i/lub do 49,9% kapitału amerykańskiego przewoźnika, uznaje się, że nie mają one faktycznej kontroli nad linią lotniczą. Jeśli w posiadaniu podmiotów z państw UE jest więcej niż 50% kapitału przewoźnika, to, czy jest on faktycznie kontrolowany przez nieamerykańskie podmioty, bada się dla każdego przypadku osobno (Aneks 4, art. 1(1)). Strona europejska ustanowiła limit własności w swoich liniach lotniczych dla podmiotów z zewnątrz na poziomie poniżej 50%. Istnieje również wymóg faktycznej kontroli nad przewoźnikiem przez wspólnotowe podmioty (Aneks 4, art. 1(2)). Państwa członkow-

skie zarezerwowały sobie również prawo do obniżenia stanu posiadania głosów w europejskich liniach lotniczych podmiotów z USA do limitu amerykańskiego, czyli do 25% (Aneks 4, art. 1(4)).

Strony umowy zobowiązały się nie wykorzystywać prawa cofnięcia lub niewydania zgody na operowanie przewoźnikom z państw trzecich, będącym własnością podmiotów umawiających się stron (Aneks 4, art. 2(1)).

## **6. Ocena pierwszego etapu porozumienia**

Osiągnięcie porozumienia przez Stany Zjednoczone i Wspólnotę w kwestiach transportu lotniczego było niewątpliwie ważnym wydarzeniem. Podpisana umowa umożliwiła częściową liberalizację przewozów między dwoma największymi rynkami lotniczymi na świecie. Jednak wynegocjowane koncesje dalekie były od celu wyznaczonego przez Komisję, czyli od osiągnięcia wspólnej przestrzeni powietrznej UE i USA. Ostateczny kształt porozumienia zbliżony jest bardziej do wizji relacji transatlantyckich prezentowanej przez Stany Zjednoczone.

Umowa przyznaje przewoźnikom obu stron możliwość wykonywania połączeń w ramach pierwszych sześciu wolności lotniczych. Jest to znacznie mniej, niż zamierzała osiągnąć strona wspólnotowa. Od początku Komisja starała się uzyskać pełny dostęp do amerykańskiego rynku, włącznie z prawem kabotażu. Patrząc z tej perspektywy, porozumienie można uznać za porażkę unijnych negocjatorów, ponieważ plany, przynajmniej w pierwszym etapie porozumienia, nie zostały zrealizowane.

Ale bardzo ważne jest to, że Stany Zjednoczone, podpisując porozumienie, zaakceptowały klauzulę wspólnotową. W tym obszarze negocjacje zakończyły się więc całkowitym sukcesem Komisji. Należy jednak zwrócić uwagę, że przyjęte rozwiązania w tym zakresie nie są zaskoczeniem. Wobec wcześniejszych deklaracji i sygnałów wysyłanych przez stronę amerykańską było niemal pewne, że Waszyngton zgodzi się z tym postulatem. John Balfour zauważa, że akceptacja klauzuli wspólnotowej oznacza nieskrępowaną możliwość przejść i akwizycji między wspólnotowymi przewoźnikami.<sup>38</sup> Biorąc pod uwagę rozdrobnienie europejskiego rynku lotniczego, wynikające z istnienia wielu „narodowych” przewoźników, wydaje się naturalne, że konsolidacja będzie postępować.

---

<sup>38</sup> J. Balfour, *EC external aviation relations...*, op.cit., s. 457.

Niedawne zaangażowanie Lufthansy w Austrian Airlines i Brussels Airlines jest niewątpliwie jej elementem.<sup>39</sup> Umożliwienie takiego procesu, prowadzącego do powstania przedsiębiorstw zajmujących się przewozami na wielką skalę, niewątpliwie wpisuje się w strategię Komisji mającą na celu stworzenie wspólnotowych przedsiębiorstw mogących z powodzeniem konkurować w skali światowej.<sup>40</sup>

Umowa jest bardzo restrykcyjna w zakresie wymogów dotyczących własności i kontroli nad liniami lotniczymi. W tym obszarze możemy niewątpliwie mówić o porażce Komisji. Strona europejska nie przeformowała właściwie żadnego postulatu w tej kwestii. Limit zaangażowania w amerykańskie przedsiębiorstwa, który Komisja chciała zlikwidować lub znacznie podwyższyć, pozostał niezmienny, utrzymuje się na poziomie 25% udziału w liczbie głosów w akcjonariacie.

Z ekonomicznego punktu widzenia wydaje się to nie mieć uzasadnienia. W dobie globalizacji zdecydowana większość gospodarki została otwarta na procesy konsolidacyjne w skali międzynarodowej. Warto zaznaczyć, że działo się to głównie z inspiracji i przy dużej pomocy amerykańskiej administracji i przedsiębiorców.<sup>41</sup> Stany Zjednoczone nie tylko wspierały liberalizację w zakresie produktów przemysłowych, ale również usług (przykładem mogą być usługi bankowe lub ubezpieczeniowe). Tym bardziej zastanawiająca jest niechęć Waszyngtonu do otwarcia własnego rynku transportu lotniczego dla zagranicznych inwestorów.

Zobowiązanie się stron do kontynuowania negocjacji nad liberalizacją transportu lotniczego pozostawia nadzieję, że w zakresie koncesji przyznanych w umowie, które zatrzymują się w pół drogi, lub takich, które w ogóle nie zostały udzielone, możliwy będzie postęp i zwiększenie zakresu liberalizacji. Najważniejszym elementem drugiego etapu liberalizacji, który w bardzo krótkim czasie przyczyniłby się do dalszego rozwoju lotnictwa w USA i w UE, jest rozszerzenie możliwości inwestowania w przewoźników.

---

<sup>39</sup> Transakcji między Air France i KLM, która miała miejsce jeszcze przed podpisaniem umowy, nie można postrzegać jako przejścia, ponieważ podmioty holenderskie zachowały kontrolę nad KLM.

<sup>40</sup> *Global Europe competing in the world. A contribution to the EU's growth and jobs strategy*, s. 1–10, [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/october/tradoc\\_130376.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/october/tradoc_130376.pdf), 15.02.2009.

<sup>41</sup> Jako przykład działań zmierzających do otwierania rynków poszczególnych państw na większą wymianę międzynarodową można podać działania na forum Światowej Organizacji Handlu (World Trade Organization). Dotychczas wszystkie rundy negocjacyjne WTO, z wyjątkiem ostatniej, zainicjowanej przez Wspólnotę, były inspirowane przez USA.

## **7. Perspektywy liberalizacji przewozów transatlantycznych**

Zgodnie z postanowieniami umowy, w których strony zobowiązały się do rozpoczęcia drugiego etapu negocjacji zmierzających do dalszej liberalizacji, rozmowy takie rozpoczęły się w maju 2008 r. Przepisy art. 21 porozumienia mówią, że drugi etap negocjacji obejmuje m.in. dalszą liberalizację praw przewozowych, zwiększenie możliwości inwestowania w linie lotnicze oraz dostępu do przelotów finansowanych przez administrację USA. Dotychczas odbyły się trzy rundy negocjacyjne.

Jak można się było spodziewać, stanowisko Stanów Zjednoczonych nie zmieniło się znacznie w porównaniu z prezentowanym podczas negocjacji pierwszego etapu. Nadal sprzeciwiają się rozszerzeniu możliwości zaangażowania kapitałowego w amerykańskich przewoźników oraz prawu wykonywania przez wspólnotowe linie lotnicze połączeń wewnętrznych w USA. Amerykanie argumentują, że kabotaż został specjalnie potraktowany w Konwencji Chicagowskiej, jak również w amerykańskiej legislacji wewnętrznej. Na poparcie swojego stanowiska Waszyngton przywołuje argumenty dotyczące bezpieczeństwa, ochrony i funkcjonowania obcych podmiotów na rynku amerykańskim bez jakiegokolwiek kontroli miejscowej administracji.<sup>42</sup>

W zakresie własności i kontroli nad przewoźnikami Amerykanie są skłonni złagodzić swoje stanowisko i podwyższyć limit kontroli linii lotniczych przez podmioty wspólnotowe z obecnych 25% do 49%. Propozycja ta jest jednak niewystarczająca dla strony unijnej, która, podobnie jak w pierwszym etapie negocjacji, domaga się pełnej możliwości sprawowania kontroli nad amerykańskimi przewoźnikami.<sup>43</sup>

Druga runda negocjacji odbyła się we wrześniu 2008 r. w Waszyngtonie, a trzecia w czerwcu 2009 r. w Brukseli. Głównymi tematami rozmów pozostały kwestie inwestycji oraz sprawy związane z ochroną środowiska i współpracy regulacyjnej. Obie strony uznały, że sprawą, która powinna zostać uregulowana w drugim etapie porozumienia, jest socjalny i pracowniczy wymiar lotniczych relacji transatlantycznych.<sup>44</sup>

Jak można było oczekiwać, spotkania te nie doprowadziły do przełomu w negocjacjach, ale przyczyniły się niewątpliwie do lepszego wzajemnego zrozumienia stanowisk. Ponadto strony wyraziły wolę zamknię-

---

<sup>42</sup> Wymiana korespondencji między autorem a przedstawicielem Urzędu Lotnictwa Cywilnego, 21–22.05.2009.

<sup>43</sup> Ibidem.

<sup>44</sup> Ibidem, 7–8.10.2009.

cia drugiego etapu negocjacji przed końcem 2010 r. Kolejna, czwarta już runda negocjacji, odbyła się w październiku 2009 r. w Waszyngtonie.

W drugim etapie negocjacji bardzo trudno będzie osiągnąć jakiegokolwiek porozumienie w istotnych sprawach, ponieważ do ustalenia pozostały już właściwie same bardzo trudne i sporne kwestie.

Najpóźniej pod koniec 2009 r. strony mają dokonać przeglądu postępów negocjacji. Będzie to okazja do ewentualnego przebudowania przez nie stanowisk i szansa na wypracowanie kompromisowego rozwiązania.

## **Zakończenie**

W dotychczasowych rozważaniach pokazano, że Komisja, jako organ wykonawczy Wspólnoty, konsekwentnie dąży do realizacji swojego celu, jakim jest szerokie otwarcie rynków lotniczych dla unijnych przewoźników. Polityka lotnicza Wspólnoty wobec USA jest zatem realizowana. Należy jednak zaznaczyć, że polityka ostatecznie wdrażana w życie jest wypadkową stanowisk obu stron. Chociaż negocjacje trwały długo, stronie wspólnotowej nie udało się przeforsować wszystkich postulatów, ale najważniejsze, mimo rozbieżności stanowisk, są realizowane. Toczące się negocjacje drugiego etapu pozwalają mieć nadzieję, że kolejne ważne dla europejskiej branży lotniczej kwestie zostaną zaakceptowane przez stronę amerykańską.

Można zakładać, że proces konsolidacji europejskiego rynku lotniczego (a nie zwiększenie liczby połączeń) będzie miał najdonioślejsze i długofalowe konsekwencje dla wspólnotowego lotnictwa. Wprawdzie umowa nie umożliwiła łączenia przewoźników wspólnotowego i amerykańskiego, ale nawet zawężony do UE obszar konsolidacji jest na tyle duży, aby w znaczący sposób wpłynąć na światowy rynek lotniczy. Proces zapoczątkowany przez przejście przez Lufthansę Austrian Airlines i Brussels Airlines prawdopodobnie w ciągu kilku lat doprowadzi do zniknięcia z rynku małych narodowych przewoźników i wykształcenia się kilku, prawdopodobnie trzech,<sup>45</sup> dominujących przewoźników sieciowych w Europie. Zakres zmian może zostać zwielokrotniony, jeśli w drugim

---

<sup>45</sup> Na rynku panuje przekonanie, że wokół trzech najsilniejszych obecnie linii lotniczych: Lufthansy, Air France/KLM i British Airways, utworzą się trzy rywalizujące ze sobą grupy.

etapie wspólnotowo-amerykańskich negocjacji strony zdecydują się umożliwić przejęcia przewoźników także z drugiej strony Atlantyku.

Działania podejmowane przez Komisję w zakresie relacji lotniczych z USA wyraźnie korespondują z procesem lizbońskim i strategią Global Europe. Umożliwienie konsolidacji branży lotniczej to nic innego jak wspieranie tworzenia się wspólnotowych przedsiębiorstw na tyle dużych i efektywnych, aby mogły z powodzeniem konkurować w skali światowej.

Prowadzi to do wniosku, że główne korzyści z dotychczasowej polityki Wspólnoty wobec Stanów Zjednoczonych wcale nie będą wynikać z szerszych możliwości operowania na trasach transatlantyckich, lecz ze zwiększania efektywności wewnętrznego rynku transportu lotniczego.

## **Abstract**

### **The aviation relations between the European Union and the USA in the light of the Open Skies Agreement**

This article discusses aviation relations between the European Union and the United States. It analyses opportunities and threats that arise for air carriers from the agreement made between the United States on the one part and the European Union and its Member States on the other part. Additionally the article presents some outcomes from the negotiations of the second stage of the agreement as they were known at the moment of writing (fall 2009).

The article starts with a short explanation of the internal regulatory liberalization of air transport that took place in the European Community in 1990s. It proceeds with analyses of the European Commission's willingness to regulate the external scope of air transport. It discusses the European Court's of Justice judgments in Open Skies-related cases. With a focus on the Air Transport Agreement concluded between The United States on the one part and the European Community and its Member States on the other part in April 2007, it analyses current regulatory environment. As a conclusion the article comments on the current stake of affairs and outlooks beyond the 2007 Agreement.