

DOŚWIADCZENIA



RESTRYKTYWNA I LIBERALNA POLITYKA LOTNICZA ORAZ ICH WPŁYW NA ROZWÓJ LOTNICTWA CYWILNEGO

prof. dr hab. Stanisław ZAJAS
Akademia Obrony Narodowej

Streszczenie

Artykuł zawiera rezultaty badań naukowych dotyczących zależności między restryktywną i liberalną polityką lotniczą a rozwojem lotnictwa cywilnego. Zidentyfikowana została istota tych rodzajów polityki oraz ich ewolucja w przeszłości i czasach współczesnych. Na tym tle wykazano, że restryktywna polityka lotnicza ograniczała konkurencję w lotnictwie cywilnym oraz hamowała jego rozwój poprzez liczne ograniczenia w działalności międzynarodowej. Wykazano również, że liberalna polityka lotnicza, oparta na zasadach uczciwej konkurencji, polega na znoszeniu przeszkód i barier w działalności lotnictwa cywilnego, co spowodowało powstawanie tanich linii lotniczych oraz aliansów lotniczych, zapewniając szeroką ofertę usług lotniczych oraz dostęp podmiotów lotnictwa cywilnego do rynku lotniczego na tych samych zasadach.

Słowa kluczowe – restryktywna polityka lotnicza, liberalna polityka lotnicza, wolności lotnicze, tanie linie lotnicze, alianse lotnicze

Wprowadzenie

Funkcjonowanie transportu lotniczego od jego początków zależało głównie od czynników politycznych. Po zakończeniu pierwszej wojny światowej przyjęta została w 1919 r., podczas konferencji w Paryżu, *Konwencja rządząca żeglugą powietrzną*, która zawierała szeroki i uzasadniony potrzebami zakres uregulowań działalności lotnictwa cywilnego, co znacznie ułatwiało działalność lotnictwa w wymiarze międzynarodowym. *Konwencja* była jednocześnie ważnym kompromisem między dwoma podejściami na wykorzystanie lotnictwa cywilnego, czyli podejściem restryktywnym, mające na celu ochronę przestrzeni powietrznych państw, a podejściem bardziej liberalnym, dającym większą swobodę wykorzystania lotnictwa.

Pod koniec drugiej wojny światowej została przyjęta w Chicago (1944 r.) *Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym*, która wraz z uzupełniającymi ją dokumentami, jest obecnie podstawowym systemem prawa traktatowego, które normuje na płaszczyźnie wielostronnej publiczno-prawne problemy międzynarodowej żeglugi powietrznej. Postanowienia Konferencji Chicagowskiej odzwierciedlały sposób myślenia obowiązujący pod koniec II wojny światowej, wskazują też, że rządy państw nieufne z powodu wojny chciały zachować całkowitą kontrolę w swojej przestrzeni powietrznej oraz kontrolę nad udzielaniem zezwoleń samolotom z innych państw, które w tą przestrzeń wlatywały i lądowały na terytorium danego państwa. Tego rodzaju polityka lotnicza była polityką restryktywną i uzależniała możliwość świadczenia usług transportu lotniczego w przestrzeni powietrznej danego państwa od jego zgody, co wymagało podpisywania umów dwustronnych. Generalnie restrykcyjnie ustalano możliwości świadczenia usług transportu lotniczego przez przewoźników lotniczych umawiających się państw, co nie sprzyjało konkurencji, która z zasady wyzwała racjonalizację wykorzystania cywilnego lotnictwa komunikacyjnego.

Od końca lat siedemdziesiątych, najpierw w Stanach Zjednoczonych Ameryki przeprowadzono deregulację, a dziesięć lat później we Wspólnocie Europejskiej liberalizację polityki lotniczej, ustanawiając konkurencję podstawą działalności przewoźników lotniczych. Szczególnie w Unii Europejskiej usunięto wszystkie formalne bariery związane z prowadzeniem działalności w tej dziedzinie, a wielokrotnie doskonaląc dokumenty prawne dokonano liberalizacji transportu lotniczego i uregulowano prawie wszystkie kwestie dotyczące prowadzenia wspólnej polityki w tym obszarze. Rezultatem takiego podejścia jest racjonalizacja i konkurencja na rynku przewozów lotniczych wyrażająca się powstaniem tanich linii lotniczych, a w konsekwencji obniżaniem cen biletów lotniczych. Powstają również alianse lotnicze, dążące do zmniejszenia kosztów działalności i wzmocnienia swojej pozycji konkurencyjnej, które świadczą kompleksowe usługi transportu lotniczego, obejmujących cały świat. Można uogólniając stwierdzić, że wymienione dwa rodzaje działalności, nie wykluczając konkurencji między sobą w sumie stanowią szeroką i korzystną ofertę dogodną szczególnie dla pasażerów.

Należy podkreślić, że literatura przedmiotu badań dotycząca tej problematyki jest dość szeroka i na rynku wydawniczym funkcjonuje wiele opracowań z zakresu polityki lotniczej. Jednak są to opracowania, które wybiórczo prezentują uwarunkowania prawne funkcjonowania transportu lotniczego, natomiast nie eksponują w sposób bezpośredni zależności między polityką lotniczą a rozwojem lotnictwa. W krajowym dorobku naukowym brak jest opracowań dotyczących międzynarodowej i krajowej polityki lotniczej, które całościowo wskazywałyby zależności i prawidłowości między tą polityką a rozwojem lotnictwa cywilnego w na świecie i w Polsce. Niniejszy artykuł jest wyjściem naprzeciw potrzebom wynikających z tych uwarunkowań. Jego celem jest wykazanie zależności między polityką lotniczą prowadzoną przez państwa lub organizacje państw a rozwojem lotnictwa cywilnego.

Cel ten został osiągnięty poprzez ustalenie istoty polityki lotniczej oraz wykazanie zależności między dwoma rodzajami polityki lotniczej – restryktywną i liberalną – a rozwojem lotnictwa cywilnego.

Restryktywna polityka lotnicza i jej wpływ na rozwój lotnictwa cywilnego

Istota polityki lotniczej

W artykule wiodącym terminem jest termin „polityka lotnicza” oraz wywodzące się z niej terminy: restryktywna polityka lotnicza i liberalna polityka lotnicza. Terminy te nie są zdefiniowane w dostępnych źródłach literatury. W niniejszym opracowaniu dokonano próby ustalenia tych definicji na podstawie analizy kilku definicji polityki oraz uwarunkowań prawnych funkcjonowania lotnictwa cywilnego. W konsekwencji przyjęto, że polityka lotnicza jest częścią prowadzonej przez ośrodek decyzyjny (państwo, organizację państw) ogólnej polityki gospodarczej, zmierzającej do kształtowania działalności i rozwoju lotnictwa poprzez tworzenie uregulowań prawnych i instytucjonalnych stosownie do potrzeb wynikających z tej polityki oraz prognoz jej rozwoju. Polityka lotnicza jest zatem częścią polityki gospodarczej państwa (organizacji państw) w szerszym ujęciu oraz polityki transportowej w ujęciu węższym.

Analiza dotychczas prowadzonej polityki lotniczej w ujęciu światowym wskazuje, że może ona mieć restryktywny lub liberalny charakter.

Zatem restryktywna polityka lotnicza to część prowadzonej przez ośrodek decyzyjny (państwo, organizację państw) ogólnej polityki gospodarczej, zmierzającej do restrykcyjnego kształtowania działalności i rozwoju lotnictwa poprzez umowy dwustronne między państwami, regulujące wszelkie aspekty w zakresie międzynarodowej działalności lotnictwa, takie jak restrykcyjne uregulowanie rozwoju działalności przedsiębiorstw lotniczych, ustalanie tras przelotu, określanie zdolności przewozowych i częstotliwości wykonywanych połączeń, zatwierdzanie taryf i inne ograniczenia.

Z kolei liberalna polityka lotnicza to część prowadzonej przez ośrodek decyzyjny (państwo, organizację państw) ogólnej polityki gospodarczej, zmierzającej do kształtowania działalności i rozwoju lotnictwa poprzez tworzenie uregulowań prawnych i instytucjonalnych stosownie do potrzeb wynikających z tej polityki oraz prognoz jej rozwoju, mających na celu znoszenie przeszkód i barier w działalności gospodarczej podmiotów lotniczych oraz kształtowanie sposobów i metod ich działania w warunkach wolnej konkurencji.

W takim rozumieniu terminy te będą używane w niniejszym opracowaniu.

Pierwsze regulacje prawne dotyczące żeglugi powietrznej

Marzenia o lataniu towarzyszyły ludzkości na przestrzeni wieków, lecz długo nie mogły być spełnione ze względu na to, że brak było możliwości stworzenia odpowiedniej siły nośnej. Przełom XIX i XX wieku był okresem, kiedy w różnych państwach próbowano konstruować samoloty cięższe od powietrza, lecz podstawowym problemem był brak silników o wystarczającej mocy i o niezbyt wielkim ciężarze. Silniki parowe były bardzo ciężkie i charakteryzowały się niską sprawnością. Dopiero skonstruowanie silników spalinowych było impulsem do zbudowania pierwszych konstrukcji samolotowych z takim właśnie rodzajem napędu.

Początki lotnictwa oficjalnie datowane są na 17 grudnia 1903 r. kiedy to Amerykanie – bracia Orville i Wilbur Wright wykonali serię lotów zbudowaną przez nich maszyną nazwaną Fleyer, pchaną przez dwa śmigła napędzane silnikiem benzynowym. Sukcesy braci Wright były silnym impulsem do zintensyfikowania badań naukowych w dziedzinie lotnictwa i zapoczątkowały powstawanie kolejnych, coraz doskonalszych konstrukcji. Znaczący postęp w konstruowaniu i eksploatacji sterowców oraz samolotów spowodowały, a wręcz wymusiły, na politykach i prawnikach zainteresowanie się problematyką lotniczą i wskazywały na konieczność przyjęcia uregulowań dotyczących technicznych wymagań, oznakowania statków powietrznych, sposobu wykonywania lotów i innych ustaleń dotyczących wykorzystania tego nowego środka.

W 1909 roku Francuz Louis Bleriot swoim jednopłatowym samolotem pokonał kanał La Manche. W związku z tym faktem rząd francuski zorganizował w Paryżu, na przełomie maja i czerwca 1910 roku, międzynarodową konferencję, w której uczestniczyli przedstawiciele osiemnastu państw europejskich. Jej celem miało być przygotowanie konwencji, która regulowałaby rozwijającą się intensywnie żeglugę powietrzną. Odmiennie stanowiska państw europejskich na kwestię udostępnienia przestrzeni powietrznej samolotom innych państw spowodowały, iż na konferencji nie osiągnięto porozumienia¹.

Wybuch I wojny światowej zatrzymał prace nad tworzeniem międzynarodowych regulacji prawnych w dziedzinie lotnictwa. Jednakże na jej okres przypada niezwykle postęp w technice lotniczej, w tym rozwój konstrukcji sterowców i samolotów wykorzystywanych do celów militarnych. Balony, sterowce, a szczególnie samoloty okazały się nowoczesnymi środkami walki i miały znaczący wpływ na przebieg działań wojennych. Wymagania pola walki spowodowały wręcz rewolucyjne rozwiązania w zakresie płatowców, silników, oprzyrządowania lotniczego oraz uzbrojenia. Bezpośrednio po wojnie Niemcy, Włochy, Wielka Brytania i USA zaczęły konstruować sterowce – giganty powietrzne, przeznaczone do regularnej komunikacji powietrznej. Moment ten można uznać za początek transportu lotniczego.

¹ M. Polkowska, *Umowa przewozu i odpowiedzialność przewoźnika w międzynarodowym transporcie lotniczym*, Agencja Wydawniczo-Poligraficzna AMALKER 2, Warszawa 2003, s. 9.

Konwencja Paryska z 1919 r. i jej wpływ na rozwój lotnictwa cywilnego w okresie międzywojennym

W trakcie działań wojennych na frontach I wojny światowej alianci docenili wartość nowych rodzajów broni, jakimi były samoloty i sterowce oraz dostrzegli konieczność ujednoczenia między innymi urządzeń, sygnałów i znaków lotniczych. Klęska państw centralnych spowodowała powołanie w listopadzie 1918 r. Komisji Pokojowej, która przygotowała traktaty pokojowe. W lutym 1919 r. utworzona została Komisja Aeronautyczna Konferencji Pokojowej. Jej celem było przygotowanie konwencji regulującej zasady żeglugi powietrznej. W skład Komisji wchodziły dwie podkomisje – techniczna i prawna. Pomimo różnic w poglądach między specjalistami Francji i Wielkiej Brytanii udało się osiągnąć kompromis. 13 października 1919 r. *Konwencja zarządzająca żeglugę powietrzną*² została przyjęta. Podpisali ją delegaci 30 państw, w tym Polski³. Należy podkreślić, iż pomimo krótkiego czasu od pierwszego lotu samolotu, konwencja zawierała szeroki i uzasadniony potrzebami zakres uregulowań działalności lotnictwa cywilnego.

Była to pierwsza konwencja, która zawierała szeroki zakres uregulowań działalności lotnictwa cywilnego, szczególnie w układzie międzynarodowym. Konwencja ustaliła podstawową zasadę, która obowiązuje do dziś w prawie lotniczym, że każde państwo posiada całkowite i wyłączne zwierzchnictwo nad przestrzenią powietrzną nad swoim terytorium. Ta podstawowa zasada wywarła znaczący wpływ na funkcjonowanie i rozwój lotnictwa cywilnego od czasów jej przyjęcia do czasów współczesnych, jako główna zasada restryktywnej polityki lotniczej, bowiem uzależniała możliwość prowadzenia międzynarodowej lotniczej działalności handlowej (transportu powietrznego) od zgody państw, których ta działalność dotyczyła. Wynikała ona z dążenia większości państw do ochrony własnego rynku przewozów lotniczych oraz narodowych przewoźników. Była działaniem sprzecznym z zasadami konkurencji i swobody prowadzenia działalności lotniczej.

Konwencja regulowała również inne ważne obszary działalności lotnictwa, jak np. przynależność państwową statków powietrznych, świadectwa sprawności technicznej sprzętu lotniczego i wyszkolenia załóg lotniczych, zasady wykonywania przelotów w przestrzeni powietrznej innych państw, ustalała jakie dokumenty musi posiadać statek powietrzny oraz określała jakich ładunków nie można przewozić drogą powietrzną. Określała również uprawnienia Międzynarodowej Komisji Żeglugi Powietrznej, która miała spełniać funkcje normotwórcze oraz rozstrzygać spory dotyczące interpretacji przepisów konwencji.

Reasumując, jak na bardzo krótki okres od pierwszego pilotowanego lotu (zaledwie 16 lat) konwencja paryska była zbiorem dość nowoczesnych postanowień w zakresie działalności lotnictwa cywilnego. Normowała zasady jego użycia i wpro-

² Dz.U.29.6.54 z 1929 r.

³ W imieniu Polski konwencję podpisał premier i jednocześnie minister spraw zagranicznych Ignacy Jan Paderewski. Patrz: M. Polkowska, *Międzynarodowe konwencje i umowy lotnicze oraz ich stosowanie – zarys problematyki*, AON, Warszawa 2004, s. 7–8.

wadzała jednakowe rozwiązania w wielu obszarach, co znacznie ułatwiało działalność lotnictwa w wymiarze międzynarodowym. Była jednocześnie ważnym kompromisem między dwoma podejściami na wykorzystanie lotnictwa cywilnego, czyli podejściem restryktywnym, mającym na celu ochronę przestrzeni powietrznych państw, a podejściem bardziej liberalnym, dającym większą swobodę wykorzystania lotnictwa. Dobrym rozwiązaniem było powołanie Międzynarodowej Komisji Żeglugi Powietrznej oraz nadanie jej znacznych uprawnień.

Konwencja Chicagowska z 1944 r. i jej wpływ na rozwój lotnictwa cywilnego po drugiej wojnie światowej

II wojna światowa, która toczyła się głównie w Europie i Azji w latach 1939–1945 była okresem niezwyklego rozwoju lotnictwa wojskowego, które na frontach tej wojny odgrywało znaczącą rolę, będąc obok czołgów najbardziej efektywnym środkiem walki. Lotnictwo wojskowe osiągnęło niebywały poziom rozwoju technicznego. Wiele z tych rozwiązań mogło być wykorzystanych w nowoskonstruowanych samolotach lotnictwa cywilnego. Jednocześnie na kontynentach, gdzie toczyły się zmagania wojenne lotnictwo cywilne nie rozwijało się, gdyż wszystkie potrzeby w zakresie transportu powietrznego były ukierunkowane na realizację potrzeb wojennych.

Sukcesy państw koalicji antyhitlerowskiej na frontach II wojny światowej (od 1943 r.) spowodowały wzrost zainteresowania polityków i kapitału amerykańskiego problemami międzynarodowej komunikacji lotniczej po zakończeniu wojny. Głównymi państwami, które uczestniczyły w dyskusjach nad powojennymi rozwiązaniami w zakresie komunikacji lotniczej były z jednej strony Stany Zjednoczone, a z drugiej Wielka Brytania i wspierająca ją Kanada. Szczególnie silnym impulsem do przyspieszenia prac nad ustaleniem rozwiązań w zakresie powojennego ładu i sposobu wykorzystania lotnictwa cywilnego, była udana inwazja wojsk sprzymierzonych w Normandii w 1944 r., która przybliżała koniec wojny.

W związku z tymi przewidywaniami Departament Stanu USA zaprosił państwa biorące udział w wojnie z Niemcami i Japonią oraz państwa neutralne na obrady Międzynarodowej Konferencji Lotnictwa Cywilnego, której program przewidywał, iż jej celem będzie ustalenie powojennych rozwiązań w zakresie sieci linii lotniczych na świecie, podziału szlaków lotniczych pomiędzy krajami oraz opracowanie i przyjęcie nowej konwencji lotniczej obejmującej wszystkie kraje świata i zastępującej Konwencję Paryską z 1919 r. Planowano również powołanie oraz wyposażenie w odpowiednie kompetencje międzynarodowej organizacji, która miała sprawować kontrolę nad całą światową komunikacją lotniczą. Zakładano, że nowa konwencja ma, nie naruszając zasad suwerenności państw nad ich przestrzenią powietrzną, zapewnić cywilnym statkom powietrznym państw-sygnatariuszy konwencji prawo do swobodnego przelotu nad ich terytorium oraz do lądowania na ich terytorium z przyczyn technicznych, np. dla zatankowania paliwa lub z powodu awarii. Zakładano

również, że inne ustalenia dotyczące żeglugi powietrznej między państwami zostaną ustalone w umowach dwustronnych zainteresowanych rządów. Takie rozwiązania popierały Stany Zjednoczone, które posiadając potężny przemysł lotniczy i przedsiębiorstwa lotnicze nie obawiały się wolnej konkurencji. Natomiast Wielka Brytania i niektóre inne państwa chciały zapewnić sobie formalną, zapisaną w konwencji, przewagę w wykorzystaniu międzynarodowych szlaków lotniczych, poprzez międzynarodową koordynację i regulację⁴.

Konferencja została przeprowadzona w Chicago w listopadzie 1944 r. Ponieważ zgłoszono kilka projektów, w celu osiągnięcia kompromisu, zdecydowano o odrzuceniu wszystkich i postanowiono, aby nowa konwencja opierała się na zmienionych zapisach Konwencji Paryskiej z 1919 r.

*Konwencja Chicagowska o międzynarodowym lotnictwie cywilnym*⁵, wraz z uzupełniającymi ją dokumentami, jest podstawowym systemem prawa traktatowego, które normuje na płaszczyźnie wielostronnej publiczno-prawne problemy międzynarodowej żeglugi powietrznej. Ustaliła ona zasady mające obowiązywać w całym lotnictwie światowym. Należy jednak podkreślić, że postanowienia Konferencji Chicagowskiej odzwierciedlały sposób myślenia obowiązujący pod koniec II wojny światowej. Wskazują też, że rządy państw nieufne z powodu wojny chciały zachować całkowitą kontrolę w swojej przestrzeni powietrznej oraz kontrolę nad udzielaniem zezwoleń samolotom, które w tą przestrzeń wlatywały i lądowały na terytorium danego państwa. Konwencja sankcjonowała restryktywną politykę lotniczą, polegającą na ochronie przez państwa swojej przestrzeni powietrznej oraz ochronie własnego rynku lotniczego oraz reglamentowanie dostępu do niego dla lotnictwa innych państw. W jej wstępie zawarto założenie, że przyszły rozwój międzynarodowego lotnictwa cywilnego może przyczynić się do stworzenia i umocnienia przyjaźni i zrozumienia między narodami, a jego nadużycie (użycie niezgodne z przyjętymi zasadami) może zagrazić bezpieczeństwu powszechnemu.

W artykule 1 i 2 *Konwencji* potwierdzona została zasada całkowitej i wyłącznej suwerenności w przestrzeni powietrznej nad terytorium danego państwa, które to terytorium stanowią obszary lądowe i przylegające do nich wody terytorialne. Dalej potwierdzona jest zasada, że konwencję stosuje się do cywilnych statków powietrznych, nie dotyczy ona państwowych statków powietrznych. *Konwencja* wymaga też uzyskania zgody państwa na wykonywanie lotów międzynarodowych w granicach jego terytorium.

Pomimo ogromnych zmian politycznych i ekonomicznych (gospodarczych), jakie zaszły na świecie od 1944 r., a także dynamicznych zmian i niespotykanego rozwoju, jakie zaszły w dziedzinie lotnictwa, znaczna część pierwotnej *Konwencji Chicagowskiej* zachowała ważność swoich postanowień do dziś. Jest to rezultat aktywnej działalności, powołanej w 1947 r. na mocy zapisów *Konwencji*, Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ICAO), która opracowuje zasady mię-

⁴ M. Polkowska, *Międzynarodowe konwencje i umowy lotnicze oraz ich stosowanie – zarys problematyki*, op. cit., s. 18–19, M. Żylicz, *Prawo lotnicze międzynarodowe, europejskie i krajowe*, Wydawnictwo prawnicze LexisNexis, Warszawa 2002, s. 48.

⁵ Dz. U. 29.6.54 z 1929 r.

dzynarodowej żeglugi powietrznej, liczne konwencje oraz wspiera rozwój międzynarodowego transportu powietrznego. ICAO, jako światowa organizacja lotnictwa cywilnego, zrealizowała ogromne zadania w obszarze szeroko rozumianej techniki lotniczej i bezpieczeństwa lotnictwa. Stale aktualizowane normy i zalecenia zawarte są w załącznikach do konwencji. Ponadto ICAO opracowuje podręczniki, wytyczne i inne dokumenty, które przyczyniały się i przyczyniają do ujednoczenia przepisów i stałego podnoszenia poziomu bezpieczeństwa oraz efektywności operacji w lotnictwie światowym. Jednak problemy ekonomiczne pozostawiono do regulacji między państwami poprzez zawieranie dwustronnych umów o komunikacji lotniczej. Podstawową rolę w dostosowywaniu konwencji do współczesnych warunków odgrywają załączniki do konwencji chicagowskiej, których do chwili obecnej wdrożono dziewiętnaście⁶.

Ustalenia i zalecenia zawarte w załącznikach są uwzględniane (całkowicie lub częściowo) w prawie krajowym wielu państw będących jej sygnatariuszami. Załączniki do konwencji chicagowskiej nie mają charakteru obligatoryjnego i każde państwo członkowskie, które nie może zastosować się do międzynarodowych norm lub zasad postępowania, ma możliwość jednostronnie zwolnić się spod mocy obowiązującej tych przepisów, nawet po wejściu ich w życie. Ibidem nałożono na takie państwo obowiązek powiadomienia o tym Rady ICAO, która z kolei ma obowiązek powiadomienia pozostałych państw członkowskich o zgłoszonych różnicach⁷. Państwa będące sygnatariuszami konwencji powinny jednak współpracować między sobą w celu zapewnienia najwyższego, możliwego w praktyce ujednoczenia przepisów, norm, zasad postępowania i organizacji w odniesieniu do statków powietrznych, personelu dróg lotniczych i służb pomocniczych⁸.

Wolności lotnicze i umowy bilateralne o transporcie lotniczym

Załącznikami do *Aktu Końcowego* konferencji w Chicago były między innymi: *Układ o Tranzycie Międzynarodowych Służb Powietrznych (International Air Services Transit Agreement)*, zwany *Układem o Dwóch Wolnościach*, oraz *Układ o Międzynarodowym Transporcie Lotniczym (International Air Transport Agreement)*⁹, zwany *Układem o Pięciu Wolnościach*. Miały one stanowić uzupełnienie do Konwencji Chicagowskiej w stosunkach między państwami, które układy podpisały. Za pośrednictwem *Układu o Tranzycie Międzynarodowych Służb Powietrznych* strony miały przyznawać sobie wzajemnie prawa zwane dwoma wolnościami tech-

⁶ M. Żylicz, *Prawo międzynarodowego transportu lotniczego*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1995, s. 65; M. Polkowska, *Międzynarodowe konwencje i umowy lotnicze oraz ich zastosowanie – zarys problematyki*, op. cit., s. 21

⁷ *Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym*, op. cit., art. 38, M. Polkowska, *Międzynarodowe konwencje i umowy lotnicze oraz ich zastosowanie – zarys problematyki*, op. cit., s. 22.

⁸ M. Żylicz, *Prawo lotnicze międzynarodowe, europejskie i krajowe*, op. cit., s. 57.

⁹ ICAO Doc. 9587. Polska nie jest stroną tego porozumienia.

nicznymi i dawać regularnym służbom powietrznym możliwość przelotu i lądowania w celach niehandlowych.

W przeciwieństwie do niego nie spełnił oczekiwań *Układ o Międzynarodowym Transporcie Lotniczym (Układ o Pięciu Wolnościach)*, w którym państwa miały przyznawać sobie zarówno dwie techniczne, jak i trzy handlowe wolności lotnicze. Ze względu na dążenie państw do wspierania własnych przewoźników i zachowania kontroli nad działalnością obcych operatorów lotniczych w obrębie ich granic *Układ o Pięciu Wolnościach* nie odgrywa istotnej roli w międzynarodowej komunikacji powietrznej, gdyż został podpisany tylko przez 17 delegacji, a obecnie należy do niego tylko 11 państw¹⁰.

Wolności lotnicze (*freedoms of the air*) definiowane są jako przywileje, które państwa przyznają sobie wzajemnie i które dają podstawę do wykonywania lotów i przewozów w przestrzeniach powietrznych państw na zasadzie wyjątku od ogólnej zasady zwierzchnictwa terytorialnego państwa i braku wolności w jego przestrzeni powietrznej¹¹. Z uwarunkowań tych wynika, że:

1. nie istnieje powszechna wolność korzystania z przestrzeni powietrznej nad terytoriami państw (zasada zwierzchnictwa terytorialnego);

2. żegluga powietrzna odbywa się na podstawie dwustronnych i wielostronnych umów o komunikacji lotniczej między państwami, jak również prawa wewnętrznego lub decyzji organów państwowych;

3. w zakresie transportu lotniczego głównym przedmiotem umów między państwami jest ustanawianie międzynarodowych służb powietrznych i w tym celu państwa przyznają sobie wzajemnie wolności lotnicze.

W trakcie obrad Konferencji Chicagowskiej nie udało się stworzyć układu wielostronnego, który ustaliłby wzajemne, obligatoryjne udzielanie sobie przez państwa wolności lotniczych. Takie podejście wynikało z restryktywnej polityki lotniczej prowadzonej przez poszczególne państwa. To spowodowało konieczność ustalania warunków wykonywania regularnych lotów międzynarodowych w ramach umów dwustronnych, zawieranych pomiędzy dwoma państwami. Dlatego system prawa regulujący międzynarodowy transport powietrzny określa się mianem Systemu Chicagowsko-Bilateralnego. W latach czterdziestych uważano, że będzie to rozwiązanie tymczasowe. Jednak praktyka w tym zakresie jest zupełnie inna i jak się ocenia do dziś obowiązuje w świecie prawie 4000 umów dwustronnych. Państwa zawierające umowy dwustronne mogą swobodnie ustalać ich treść i formę, z tym, że nie mogą one naruszać obowiązujących przepisów i norm powszechnie obowiązującego prawa zwyczajowego oraz zobowiązań w stosunku do państw trzecich z tytułu zawartych umów wielostronnych, w tym także regionalnych, oraz umów dwustronnych¹². Największą wagę przywiązuje się do umów, za pośrednictwem których pań-

¹⁰ M. Polkowska, *Międzynarodowe konwencje i umowy lotnicze oraz ich zastosowanie – zarys problematyki*, op. cit., s. 19.

¹¹ *Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym*, op. cit., Artykuł 1 – Suwerenność: „Umawiające się Państwa uznają, że każde Państwo posiada całkowitą i wyłączną suwerenność w przestrzeni powietrznej nad swoim terytorium”.

¹² M. Żylicz, *Prawo lotnicze międzynarodowe, europejskie i krajowe*, op. cit., s. 151.

stwa przyznają sobie prawa przewozowe, między innymi wolności lotnicze, bowiem w tym zakresie przesądzają one o dostępie do określonego rynku cudzych przewoźników, natężeniu konkurencji i ogólnym stanie usług lotniczych w danym regionie. Stosowanie umów dwustronnych w celu przyznawania sobie przez państwa nawzajem przywilejów handlowych świadczy o bardzo silnej tendencji rządów do ochrony narodowych przewoźników przed nieograniczoną konkurencją międzynarodową i narodową, m.in. z przyczyn ekonomicznych, poza tym posiadanie narodowego przewoźnika stanowi często jeden z priorytetów polityki lotniczej wielu państw¹³.

Należy podkreślić, że wskazane wyżej ograniczenia nie są stosowane osobno, ale są wzajemnie uzupełniające się i od siebie uzależnione. Ich kombinacje zależą od specyfiki rynków. Wprawdzie w ostatnim okresie zauważalne jest pewne złagodzenie restryktywności umów dwustronnych, to jednak tendencje do ich liberalizacji bywają mniej lub bardziej selektywne, ponieważ restryktywne potraktowanie jednego z kryteriów może zadecydować o restryktywnym charakterze całej umowy.

Liberalna polityka lotnicza i jej wpływ na rozwój lotnictwa cywilnego

Deregulacja amerykańskiej polityki lotniczej i jej skutki

Zarówno postanowienia i zapisy zawarte w *Konwencji Paryskiej* z 1919 r., jak i w *Konwencji Chicagowskiej* z 1944 r. były odzwierciedleniem restryktywnej polityki lotniczej i protekcjonizmu ograniczającego konkurencję w lotnictwie cywilnym, szczególnie w lotnictwie komunikacyjnym. Takie myślenie wynikało z obaw rządów państw, że bezwzględna konkurencja może wyeliminować z rynku słabszych, w tym także dobrych przewoźników lotniczych, z naruszeniem interesu publicznego i narodowego. Większość państw starała się chronić narodowych przewoźników przed konkurencją narodową i międzynarodową. Aby zapewnić osiągnięcie tych partykularnych, narodowych celów większość państw stosowała różnego rodzaju instrumenty dające przywileje ich przewoźnikom lotniczym i gwarantujące im prawo do wyłączności w przewozach lotniczych, do preferencyjnego traktowania czy gwarantowania udziału w przewozach na niektórych lub nawet na wszystkich połączeniach lotniczych. Stosowanie takich zasad powodowało przerosty zatrudnienia, nadmierne żądania płacowe i nieefektywność przewozów lotniczych. Chronieni w ten sposób przewoźnicy lotniczy nie dążyli do racjonalizacji kosztów i poszukiwania nowych, bardziej efektywnych rozwiązań. Bez tego, podczas konfrontacji z konkurencją na wolnym rynku, tacy przewoźnicy ponieśliby klęskę. Było to swego rodzaju błędne koło, gdyż stosowanie dotacji znacznie podnosiło koszty, co w konsekwencji uzasadniało starania o kolejne dotacje¹⁴. Zatem ścisła regulacja przez państwa działal-

¹³ M. Polkowska, *Międzynarodowe konwencje i umowy lotnicze oraz ich stosowanie – zarys problematyki*, op. cit., s. 29.

¹⁴ I. Szymajda, *Konkurencja w transporcie lotniczym. Prawo europejskie i problemy dostosowania prawa polskiego*, wyd. Liber, Warszawa 2002, s. 21–23.

ności przewoźników lotniczych oraz unikanie konkurencji było działaniem nieekonomicznym.

W latach siedemdziesiątych w Stanach Zjednoczonych sformułowana została nowa forma realizowania polityki państwa, mająca na celu rezygnację z regulowania działalności transportu lotniczego tam, gdzie jest to możliwe i celowe, nazwana deregulacją. Jej istota sprowadzała się do znoszenia ograniczeń dotyczących tworzenia przedsiębiorstw lotniczych, dostępu przewoźników do wykonywania przewozów lotniczych na wybranych przez nich trasach, ustalania zdolności przewozowych, ustalania taryf i warunków przewozu, a także warunków wykonywania innej działalności handlowej¹⁵. Taki kierunek polityki gospodarczej został przyjęty w Stanach Zjednoczonych w drugiej połowie lat siedemdziesiątych. Odzwierciedleniem tych założeń była ustawa o deregulacji linii lotniczych, która weszła w życie w 1978 r. Była ona ramowym aktem prawnym i stanowiła podstawę do dalszych regulacji, ale tylko w odniesieniu do przewoźników lotniczych w USA. Jej istota sprowadzała się do zaprzestania stosowania ograniczeń i kontroli przewoźników lotniczych ze strony państwa w zakresie możliwości ich wejścia na rynek usług transportu lotniczego, wyboru tras, ustalania zdolności przewozowych i cen usług przewozowych.

W rezultacie wdrożenia w 1979 roku aktów legislacyjnych deregulacji rozpoczął się intensywny proces zmian, który w konsekwencji doprowadził do tzw. „wojny cenowej” między przewoźnikami lotniczymi. Jej rezultatem, z jednej strony, było powstanie wielu nowych przewoźników lotniczych, z drugiej, upadek wielu innych¹⁶. Pozytywnym skutkiem przeprowadzenia deregulacji transportu lotniczego w USA był wzrost liczby przewoźników lotniczych, zwiększenie liczby pasażerów oraz, w wyniku konkurencji przewoźników między sobą, powstały nowe inicjatywy taryfowe, często prowadzące do obniżenia cen biletów lotniczych. Ułatwione było otwieranie nowych połączeń, ale negatywnym zjawiskiem było likwidowanie niektórych połączeń między mniejszymi miastami (miejscowościami). Chętnym pasażerom likwidowanych połączeń proponowano połączenia kombinowane obsługiwane przez duże linie lotnicze, poprzez wykorzystywane przez nie porty lotnicze, co nieco sztucznie poprawiało statystyki w zakresie liczby przewożonych pasażerów. Swoboda w ustalaniu cen taryf powodowała ich obniżanie przez niektóre linie lotnicze. Jednak część przewoźników lotniczych oferowała wyższe taryfy, a w sytuacji wykorzystania połączeń kombinowanych ceny przewozu były wyższe, gdyż trzeba było wykupić dwa lub nawet trzy bilety, aby dotrzeć do planowanego przez pasażera miejsca. Konkurencja między przewoźnikami spowodowała również, w wyniku niewłaściwych decyzji, że wielu z nich miało trudności finansowe i upadło. Rosła też dominacja wielkich przewoźników lotniczych, co pogłębiało trudności małych linii lotniczych. Ponieważ wbrew założeniom zrezygnowano z kontroli antytrustowej, to dochodziło do sytuacji wchłaniania jednych przewoźników przez innych, co prowadziło do oligopolu, którego rezultatem było dyktowanie warunków przewozu i cen transportu lotniczego. To z kolei prowadziło do koncentracji działalności lot-

¹⁵ Ibidem, s. 28.

¹⁶ Między innymi upadły jedne z największych linii lotniczych w USA – Pan American i Eastern Airlines.

niczej na największych lotniskach kosztem linii i portów lotniczych regionalnych. Konieczne również było zaostrzenie nadzoru ze strony państwa nad technicznymi aspektami działalności lotniczej, aby przeciwdziałać obniżaniu przez przewoźników lotniczych norm w tym zakresie, celem poszukiwania oszczędności¹⁷.

Należy podkreślić, że deregulacja amerykańska dotyczyła wewnętrznego rynku przewozów lotniczych oraz częściowo działalności zagranicznej przewoźników USA. Rząd Stanów Zjednoczonych proponował zastosowanie zasad zliberalizowanej polityki lotniczej również w odniesieniu do zagranicznych przewoźników lotniczych w zamian za przyznanie takich samych praw swoim przewoźnikom oraz zrekompensovania korzyści zagranicznych przewoźników wynikających z dopuszczenia ich do największego rynku lotniczego na świecie.

Liberalizacja polityki lotniczej w Europie

Liberalizacja polityki lotniczej we Wspólnocie Europejskiej miała nieco inny przebieg niż w Stanach Zjednoczonych, ponieważ specjaliści lotniczy pilnie obserwowali proces deregulacji amerykańskiej i wyciągnęli wnioski dotyczące tego, jakie rozwiązania są pozytywne, a które przynoszą negatywne skutki. Zdecydowano, że liberalizacja ma przebiegać stopniowo, poprzez wprowadzanie rozłożonych w czasie odpowiednich aktów prawnych, które jednocześnie miały zapobiegać koncentracji działalności lotniczej oraz oprzeć tę działalność na zasadach zdrowej konkurencji. Ponadto państwa Wspólnoty Europejskiej starały się przeciwdziałać przyczynom, które mogłyby wyeliminować z rynku liczących się przewoźników narodowych oraz stosowały pewne zabezpieczenia dla słabszych linii lotniczych. Liberalizacja polityki lotniczej we Wspólnocie Europejskiej miała charakter międzynarodowy, a głównym celem było stworzenie z wielu narodowych rynków lotniczych jednolitego, wewnętrznego rynku europejskiego¹⁸.

Przed wprowadzeniem liberalizacji transport lotniczy we Wspólnocie był regulowany dwustronnymi umowami, które określały dostęp do rynków umawiających się państw na jednakowych zasadach. Liberalizacja pozwalała na dokonanie zmian w regulacjach w zakresie dostępu do rynku, przyznawania praw i zdolności przewozowych, zasad wyznaczania upoważnionych przewoźników lotniczych oraz warunków szczególnych i ograniczeń przyznawanych im praw. Zostały wydane akty legislacyjne Wspólnoty Europejskiej w ramach trzech pakietów liberalizacyjnych w latach 1987, 1990 i 1992. Były one poprzedzone aktami przygotowawczymi Europejskiej Konferencji Lotnictwa Cywilnego¹⁹, a później Wspólnoty Europejskiej i Unii Europejskiej.

¹⁷ I. Szymajda, *Konkurencja w transporcie lotniczym. Prawo europejskie i problemy dostosowania prawa polskiego*, op. cit., s. 29.

¹⁸ A. Ruciński (red.), *Porty lotnicze wobec polityki otwartego nieba*, Fundacja rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2008, s. 52.

¹⁹ European Civil Aviation Conference – ECAC.

Pierwszy pakiet liberalizacyjny, przyjęty w grudniu 1987 roku, obejmował cztery akty prawne. Ich celem było ustalenie zasad, według których można było podjąć środki do stosowania artykułu 85 i 86 Traktatu ustanawiającego Wspólnoty Europejskie, których stosowanie miało ograniczyć praktyki naruszające konkurencję we wspólnotowym transporcie lotniczym.

Drugi pakiet liberalizacyjny został przyjęty w lipcu 1990 r. i obejmował dwa akty prawne. Pakiet ten rozszerzał postanowienia pierwszego pakietu i ograniczył możliwość wpływania przez rządy na zachowania rynkowe przedsiębiorstw lotniczych. Uściślono też w jaki sposób stosować zasady konkurencji w odniesieniu do taryf, dostępu do rynku oraz podziału oferowanych zdolności przewozowych. Nastąpiło też szersze otwarcie rynku przewozów lotniczych Wspólnoty²⁰,

Najważniejszymi aktami prawnymi, liberalizującymi politykę lotniczą Wspólnoty Europejskiej, były rozporządzenia wchodzące w skład trzeciego pakietu, które wpisywały się w jej system prawny tworzący jednolity wewnętrzny rynek, bez wewnętrznych granic. Pakiet ten tworzyły następujące akty prawne przyjęte w lipcu 1992 r. Postanowienia trzeciego pakietu umożliwiały europejskim przewoźnikom lotniczym swobodny dostęp do każdego europejskiego portu lotniczego na zasadach handlowych²¹.

Zapisy zawarte w rozporządzeniach trzeciego pakietu liberalizującego tworzyły podstawę do działalności przewoźników lotniczych na zasadach konkurencji, jednakże przy zachowaniu jednakowych praw w dostępie do rynku przewozów lotniczych. Dążono w nich do stworzenia uregulowań, które z założenia nie mogły preferować jakiegokolwiek przewoźnika lotniczego i były ukierunkowane na przeciwstawianie się nieuprawnionym restrykcjom w tym zakresie.

Trzy pakiety liberalizacyjne były zmieniane i uzupełniane w kolejnych latach. Spowodowały utworzenie wspólnotowego rynku przewozów lotniczych opartego na zasadach uczciwej konkurencji i zapewniają licencjonowanym przewoźnikom państw Wspólnoty dostęp do tego rynku na jednakowych zasadach.

Liberalna polityka lotnicza a tanie linie lotnicze i alianse lotnicze

Liberalizacja polityki lotniczej we Wspólnocie Europejskiej stworzyła bardzo korzystne warunki do konkurencji między przewoźnikami lotniczymi. To był zasadniczy impuls do powstania i rozpoczęcia funkcjonowania tanich linii lotniczych, zwanych też przewoźnikami niskokosztowymi. Zapoczątkowany w Europie rozwój tanich przewoźników zaowocował trwałymi zmianami na rynku regularnych przewozów lotniczych, chociaż początkowo byli oni postrzegani przez wiodące linie jako pewien eksperyment będący efektem liberalizacji rynku europejskich przewo-

²⁰ M. Polkowska, *Zasady tworzenia jednolitego europejskiego usług lotniczych*, wyd. Studia Europejskie nr 4/2004 Centrum Europejskiego Uniwersytetu Warszawskiego, s. 2.

²¹ A. Ruciński (red.), *Porty lotnicze wobec polityki otwartego nieba*, op. cit., s. 62–63.

zów lotniczych. Jednak praktyka ostatnich piętnastu lat jednoznacznie wskazuje, że tanie linie lotnicze są trwałym elementem rynku lotniczego.

Tanie linie lotnicze różni od tradycyjnych przewoźników filozofia działania, na którą składają się nie tylko same taryfy, ale szereg założeń dotyczących sposobu prowadzenia operacji lotniczych w taki sposób, aby maksymalnie obniżyć koszty, a w ślad za tym obniżyć ceny biletów. Obniżanie kosztów związane jest z wyborem mniej obciążonych i mniejszych portów lotniczych, zakresem oferowanych usług, strukturą floty, efektywnością wykorzystania samolotów i załóg, kontraktowaniem usług na zewnątrz, zmianą struktury kosztów i wielu innych czynników związanych z prowadzeniem zarobkowej działalności lotniczej. Wszystkie te działania mają bezpośredni wpływ na uzyskanie jak najniższego, jednostkowego kosztu oferowanego miejsca pasażerskiego, co w połączeniu z dążeniem do maksymalizacji współczynnika wypełnienia miejsc daje niski jednostkowy koszt przewożonego pasażera. W efekcie tania linia lotnicza może zaoferować tanie przewozy na całej swojej siatce połączeń, natomiast linia tradycyjna – w zasadzie wyłącznie na wybranych trasach²².

Wymienione sposoby zmniejszania kosztów nie wyczerpują wszystkich możliwości, jakie stosowane są przez tanich przewoźników. Są to jednak najbardziej typowe rozwiązania, które spotkać można podczas analizowania sposobów działania tanich linii lotniczych. Co ciekawe, większość opisanych strategii stosowana jest praktycznie wyłącznie przez tanich przewoźników, lub niewielkie linie regionalne, ze względu na nieco odmienną specyfikę rynku linii tradycyjnych, oferujących wyższy standard i zakres usług, kosztem wyższych cen biletów.

Reasumując, tanie linie lotnicze powstały w wyniku wprowadzenia liberalnych rozwiązań w zakresie użycia lotnictwa cywilnego i stworzenia przewoźnikom lotniczym jednakowych warunków funkcjonowania i konkurencji. Dzięki zastosowaniu modelu biznesowego umożliwiającego obniżanie kosztów, a poprzez to cen biletów, kosztem dopuszczalnego obniżenia komfortu podróżowania przelotu lotnicze stały się dostępne dla większości ludzi, szczególnie w Europie. Potwierdza to tezę, że wolna konkurencja zapewniająca swobodę działania oraz wprowadzenie przepisów uniemożliwiających nadmierną koncentrację działalności lotniczej racjonalizuje jego wykorzystanie, zapewnia połączenia lotnicze między wieloma punktami (lotniskami) oraz zapewnia bardzo szeroką ofertę dla odbiorców, czyli pasażerów.

Jedną z dominujących właściwości rozwoju międzynarodowego rynku przewozów lotniczych jest też postępująca konsolidacja wyrażająca się między innymi w tworzeniu aliansów (sojuszy) lotniczych. Wynika to z tego, że rozwój konkurencji, będący między innymi wynikiem globalizacji procesów zachodzących w świecie, w tym w obszarze gospodarczym, spowodował, że coraz poważniejszym wyzwaniem dla pojedynczych przedsiębiorstw jest samodzielne funkcjonowanie na międzynarodowych rynkach. Powoduje to, że firmy zmuszone są do poszukiwania nowych dróg i możliwości rozwoju poprzez zawieranie sojuszy z innymi podmio-

²² S. Zajas (kier. naukowy), R. Petrykowski, *Strategie rozwoju wybranych niskokosztowych linii lotniczych w Europie*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2004, s. 22.

tami prowadzącymi taki sam lub podobny rodzaj działalności. W dobie globalizacji obserwujemy ciągłą liberalizację w zakresie prawa i dostępu do rynków zbytu.

Konsolidacja i koncentracja rynku przewozów lotniczych, czego przyczyną są zachodzące na tym rynku procesy związane z liberalizacją polityki lotniczej (deregulacja działalności lotniczej w USA oraz liberalizacja europejska) spowodowały wzrost konkurencji, ale niekiedy też spadek popytu na lotnicze usługi transportowe.

Zmiany zachodzące w światowej gospodarce w ostatnich trzydziestu latach spowodowały nasilenie się konkurencji w sektorze usług lotniczych. Firmy lotnicze zaczęły szukać sposobów na pozyskanie nowych rynków zbytu – poszukiwać wśród konkurentów sprzymierzonych firm, które chciałyby wspólnie się rozwijać. Złożoność działalności, wynikająca z interesów poszczególnych przedsiębiorstw, połączono w jedno – tak zrodził się prawny termin „alians” (alliance), czyli „sojusz”²³.

Alians lotniczy można zdefiniować jako związek kilku firm będących konkurentami i działających na tym samym rynku, zwykle o długotrwałym charakterze, którego celem jest realizacja wspólnego przedsięwzięcia. Związek ten musi mieć ściśle określony cel, a szanse jego przetrwania gwarantuje zachowanie równowagi między partnerami

Firmy lotnicze wchodzące w skład aliansu tworzą „własny rynek”, w którym klient nie musi poszukiwać innych dostawców usług. W ramach współpracy globalnych partnerów lotniczych klient może korzystać z podróży lotniczych na każdym kontynencie. Tego typu polityka wpływa na wzrost znaczenia danego sojuszu na rynku usług lotniczych i przyczynia się do wzrostu zadowolenia klienta, który jest obsługiwany kompleksowo. Ogranicza to potrzebę poszukiwania nowych dostawców usług, czyli zmniejsza podatność na reklamę i usługi konkurencji. Linie lotnicze jednego sojuszu zapewniają klientowi określony standard usług przewozowych na całym świecie.

Rozszerzenie siatki połączeń i uzyskanie silnej pozycji na rynku oraz redukcji kosztów jest wymierną korzyścią płynącą z zawierania aliansów w lotnictwie. Pozyskanie pasażera dla wszystkich istniejących linii aliansu lotniczych jest celem nadrzędnym, gdyż klient jest decydującym czynnikiem od którego zaczyna się ocena na ile porozumienia przewoźników są produktywne i dostrzegalne dla pasażera. To każdy z klientów indywidualnie ocenia czy czuje się dobrze obsługiwany, na ile bezpiecznie został dowieziony do celu, czy oferowane taryfy są odpowiednio dobre i tanie, czy nie traci czasu na oczekiwanie lub załatwianie zbędnych formalności.

Należy podkreślić, że w wyniku postępującej liberalizacji światowej polityki lotniczej, zawieranie aliansów celem uniknięcia restrykcji, wynikających z restryktywnych regulacji międzynarodowego transportu lotniczego, traci na znaczeniu. Alianse stają się przede wszystkim środkiem do wzmocnienia swojej pozycji na konkurencyjnym rynku, rozszerzenia własnej siatki połączeń, redukcji kosztów i pozyskania pasażera. Z punktu widzenia procesów liberalizacji i deregulacji oraz postulowanej w Unii Europejskiej wolnej konkurencji zawieranie aliansów należałoby postrzegać

²³ U. Werelich, *Polityka międzynarodowa na rynku usług transportu lotniczego*, AON, Warszawa 2007, s. 76–77.

negatywnie. Koncentracja sprzyja bowiem dominacji i eliminowaniu konkurencji, co jest powodem, dla którego Unia Europejska wprowadziła analizowane wyżej przepisy dotyczące możliwości łączenia się przedsiębiorstw. Jednak z drugiej strony jest ona jednocześnie szansą dla słabszych podmiotów, które bez takich form współpracy nie miałyby szansy przetrwania na rynku²⁴.

Jak wskazuje praktyka trzy najważniejsze alianse lotnicze, czyli Star Alliance, OneWorld i Sky Team mają około 64 % udział w rynku przewozów lotniczych. Dowodzi to, że są one bardzo potrzebne na rynku przewozów lotniczych, gdyż oferują klientom kompleksową usługę, szczególnie przy przelotach na duże odległości (przeloty powiązane między sobą tak, aby pasażer dotarł do celu w jak najkrótszym czasie), o zróżnicowanej ofercie dotyczącej wygody przelotu (różne klasy podróży). Pasażer w jakimkolwiek biurze podróży aliansu może otrzymać optymalną ofertę i kupić bilet nawet na połączenie z kilkoma przesiadkami, a w podróży będzie cały czas pod opieką odpowiednich służb sojuszu. Należy też mieć na uwadze, że alianse muszą konkurować między sobą, co wpływa korzystnie na wypracowanie racjonalnych ofert i przeciwdziała koncentracji i dominacji wypaczającej konkurencję.

Podsumowanie

Powstanie lotnictwa i jego funkcjonowanie, już od jego początków wymagało ustanowienia reguł i zasad opartych na akceptowanych przez społeczność międzynarodową wspólnych podstawach prawnych. Ponieważ wykorzystanie lotnictwa cywilnego zależało głównie od czynników politycznych, to pierwszą regulacją prawną w tym zakresie była *Konwencja urządzająca żeglugę powietrzną* przyjęta podczas konferencji pokojowej w Paryżu w 1919 r. Konwencja ustaliła podstawową, obowiązującą do dzisiaj w prawie lotniczym zasadę, że każde państwo posiada całkowite i wyłączne zwierzchnictwo nad przestrzenią powietrzną nad swoim terytorium. Ta podstawowa zasada wywarła decydujący wpływ na funkcjonowanie i rozwój lotnictwa cywilnego, jako główna zasada restryktywnej polityki lotniczej. Chroniła ona wewnętrzne rynki lotnicze państw przed obcą konkurencją i zapewniała wsparcie dla przewoźników poszczególnych państw, szczególnie przewoźników flagowych.

Regułę tę potwierdziła przyjęta 7 grudnia 1944 r. *Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym*, która wraz z uzupełniającymi ją dokumentami jest podstawowym systemem prawa traktatowego normującym na płaszczyźnie wielostronnej prawne problemy międzynarodowej żeglugi powietrznej. Zastąpiła ona Konwencję Paryską, a jej postanowienia odzwierciedlały nieufność rządów państw z powodów wojennych oraz ich dążenie do zachowania pełnej kontroli w swojej przestrzeni powietrznej oraz kontroli nad udzielaniem zezwoleń samolotom innych państw na wykorzystanie własnej przestrzeni powietrznej.

Restryktywna polityka lotnicza ograniczała swobodę rozwoju lotnictwa cywilnego, a unikanie bezpośredniej konkurencji sprzyjało podejmowaniu działań

²⁴ U. Werelich, *Polityka międzynarodowa na rynku usług transportu lotniczego*, op. cit., s. 79.

nieracjonalnych. Dlatego pod koniec lat siedemdziesiątych XX wieku w Stanach Zjednoczonych Ameryki przeprowadzono deregulację w obszarze polityki lotniczej, której istota sprowadzała się do rezygnacji ze ścisłego regulowania zasad wykonywania przewozów lotniczych i oparcie tej działalności na zasadach konkurencji. Dziesięć lat później również we Wspólnocie Europejskiej przeprowadzono rozłożoną w czasie liberalizację prawa lotniczego opierając działalność lotniczą na zasadach uczciwej konkurencji i na niedyskryminacyjnym dostępie do rynku przewozów lotniczych we Wspólnocie Europejskiej.

Liberalizacja polityki lotniczej spowodowała powstawanie tanich linii lotniczych, które konkurując między sobą oferują tanie połączenia, nawet pomiędzy mniejszymi miejscowościami. Tanie linie lotnicze zdominowały połączenia lotnicze na krótkich i średnich dystansach upowszechniając transport powietrzny. Wzrost konkurencji między przewoźnikami lotniczymi spowodował, że część przewoźników lotniczych zaczęła się łączyć z innymi celem świadczenia kompleksowych usług. Doprowadziło to do powstania aliansów lotniczych, które tworzą swój własny rynek, na którym klient może korzystać z usług transportu powietrznego na wielu skorelowanych między sobą połączeniach. Tanie linie lotnicze oraz alianse lotnicze mogły powstać dzięki liberalizacji polityki lotniczej.

Zatem polityka lotnicza jest odzwierciedleniem uwarunkowań politycznych, ekonomicznych i społecznych. Polska polityka lotnicza jest zbieżna z najbardziej liberalną polityką lotniczą organizacji państw, do której należy nasz kraj, czyli Unii Europejskiej. Polski rynek transportu lotniczego jest częścią rynku lotniczego UE. Między polityką lotniczą a rozwojem lotnictwa istnieje bezpośredni związek, a coraz powszechniej stosowana w świecie i przyjęta przez Polskę liberalna polityka lotnicza zapewnia jednakowe warunki dla działalności podmiotów lotniczych na zasadach uczciwej konkurencji.

Bibliografia

Akty prawne

Konwencja urządzająca żeglugę powietrzną przyjęta na konferencji w Paryżu w dniu 13 października 1919 r. (Dz. U. 29.6.54 z 1929 r.).

Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym przyjęta na konferencji w Chicago w dniu 7 grudnia 1944 r. (Dz. U. 59.35.212 z 1959 r.).

Opracowania zwarte

Polkowska M., *Międzynarodowe konwencje i umowy lotnicze oraz ich zastosowanie – zarys problematyki*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2004.

Polkowska M., *Umowa przewozu i odpowiedzialność przewoźnika w międzynarodowym transporcie lotniczym*, Agencja Wydawniczo-Poligraficzna AMALKER 2, Warszawa 2003.

Polkowska M., *Zasady tworzenia jednolitego europejskiego usług lotniczych*, wyd. Studia Europejskie nr 4/2004 Centrum Europejskiego Uniwersytetu Warszawskiego.

- Ruciński A. (red.), *Porty lotnicze wobec polityki otwartego nieba*, Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2008.
- Szymajda I., *Konkurencja w transporcie lotniczym. Prawo europejskie i problemy dostosowania prawa polskiego*, wyd. Liber, Warszawa 2002.
- Werelich U., *Polityka międzynarodowa na rynku usług transportu lotniczego*. Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2007.
- Zajas S. (kier. naukowy), M. Petrykowski, *Strategie rozwoju wybranych niskokosztowych linii lotniczych w Europie*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2004.
- Żylicz M., *Prawo lotnicze międzynarodowe, europejskie i krajowe*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2002.
- Żylicz M., *Prawo międzynarodowego transportu lotniczego*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1995.

RESTRICTIVE AND LIBERAL AVIATION POLICIES AND THEIR IMPACT ON THE DEVELOPMENT OF CIVIL AVIATION

Abstract

The article contains the results of research related to the relationship between restrictive and liberal aviation policies and the development of civil aviation. The nature of these types of policies, as well as their evolution in the past and modern times, has been identified here. Against this background, it has been shown that the restrictive aviation policy limited competition in civil aviation and retarded its development through numerous limitations / restrictions on international business. It has also been shown that liberal aviation policy, based on fair competition principles, lies in the abolition of obstacles and barriers within civil aviation, which led to the formation of low-cost airlines and air alliances, providing a wide range of air services and the access of civil aviation to the aviation market on the same principles.

Key words – restrictive aviation policy, liberal aviation policy, low-cost airlines, airline alliances

Introduction

Operation of air transportation has mainly depended on political factors since the very beginning. After the First World War, *the Convention Relating to the Regulation of Aerial Navigation* was adopted in 1919, during a conference in Paris. It contained a wide range of regulations for civil aviation activities, justified by necessity, which greatly facilitated aviation operations at the international level. *The Convention* was, at the same time, an important compromise between two approaches to the use of civil aviation, that is the restrictive approach, aimed at the protection of countries'

airspace, and the more liberal approach, giving greater freedom for the use of aviation.

At the end of the Second World War, *The Convention on International Civil Aviation* was adopted in Chicago in 1944. Together with the complementary documents, it has been the basic system of treaty law, which regulates public-legal problems of international air navigation on multilateral ground. The provisions of the Chicago Convention reflected the way of thinking that was popular at the end of the Second World War. They also indicate that governments, wary because of the war, wanted to maintain total control of their airspace as well as the control over the granting of permits to aircrafts from other countries, which flew into the airspace or landed on their territory. This type of aviation policy was the restrictive one and it conditioned the possibility of providing air transport in the airspace of a certain country on its permission, which required signing bilateral contracts. Generally, the possibilities of air carriers of contracting countries providing air transport services were strictly determined. It was not conducive to competition which, in principle, triggers the rationalisation of the use of civil communication aviation.

In the late seventies, deregulation was first conducted in the United States of America and, ten years later, aviation policy liberalisation took place in the European Community, establishing competition as the basis for air carriers operation. Especially within the European Union, all formal barriers related to conducting business in this area were removed and through multiple improvements to the legal documents, the liberalisation of air transport was carried out and almost all issues concerning common policy in the field were regulated. The result of such an approach is rationalisation and competition on the air transport market, expressed in the creation of low-cost airlines and, consequently, in the reduction of ticket prices. Also, air alliances providing comprehensive air transport services over the whole world are formed, tending to lower the operating costs and strengthening their competitive position on the market. Generalising, it can be concluded that these two types of activities mentioned above, not excluding competition between each other, represent a wide and advantageous offer, especially convenient for passengers.

It should be emphasised that the research literature on this subject is relatively wide and there are many publications on aviation policy on the market. These are, however, publications which present the legal conditions of air transport selectively and do not directly expose the relationship between aviation policy and the development of aviation. Within national scientific achievements, there is lack of research concerning international and national aviation policy, which could comprehensively indicate the relationships and regularities between this policy and the development of civil aviation in the world and in Poland. This article is a step forward to addressing the needs arising from these conditions. Its aim is to present the relationships between aviation policies pursued by countries or organisations of countries and the civil aviation development. The aim has been achieved through setting the essence of the aviation policy as well as an indication of the relationship between the two types of aviation policy – the restrictive and liberal ones – and the development of civil aviation.

Restrictive aviation policy and its impact on civil aviation development

The essence of aviation policy

The leading term in the article is ‘aviation policy’ and other terms deriving from it – restrictive aviation policy and liberal aviation policy. These terms are not defined in the available literature. The author of this paper tries to establish these definitions on the basis of the analysis of some definitions of policy and the legal conditions of civil aviation operation. As a consequence, it was assumed that aviation policy is a part of a general economic policy run by a decisive body (country, organisation of countries), which tends to adequately shape the functioning and development of aviation through the creation of legal and institutional regulations to the needs resulting from this policy, as well as the forecasts for its development. Aviation policy is, thus, a part of the economic policy of a state (organisation of countries) in a broader sense and the transport policy in the narrower approach.

The analysis of the foregoing aviation policy in terms of the world suggests that it may have restrictive or liberal character.

Therefore, restrictive aviation policy is a part of a general economic policy run by a decisive body (country, organisation of countries), aimed at restrictive shaping of aviation operation and development through bilateral agreements regulating all aspects concerning international aviation activities, such as restrictive regulation of the development of aviation businesses, setting air routes, establishing the capacity and frequency of flights, approving tariffs and other restrictions.

On the other hand, liberal aviation policy is a part of general economic policy run by a decisive body (country, organisation of countries), aimed at shaping aviation operation and development through creating legal and institutional regulations appropriate to the needs resulting from this policy, as well as the forecasts for its development, aimed at eliminating obstacles and barriers in aviation operators’ business and shaping the ways and methods of their operation on a free competitive market.

These terms will be used in this sense in the current paper.

First legal regulations concerning air navigation

Dreams of flying accompanied mankind over the centuries; however, they could not come true due to the lack of possibilities to create the right lift. The turn of the 19th and the 20th century was a time when there were attempts in different countries to construct aircrafts heavier than air, but the basic problem was the lack of sufficient engine power and weight. Steam engines were very heavy and were characterised by low engine efficiency. Only the construction of combustion engines gave the impulse to the design of the first aircraft with just such kind of drive.

The beginnings of aviation officially date back to 17 December 1903, when the American brothers, Orville and Wilbur Wright, performed a series of flights on a machine they built themselves, called Fleyer, which was pushed by two propellers driven by a gasoline engine. The successes of the Wright brothers were a strong impulse to intensify scientific research in the area of aviation and they initiated the creation of the next, still better and better, constructions. Significant progress in construction and exploitation of zeppelins and aircrafts made politicians and lawyers get interested in aviation and pointed to the necessity of adopting regulations concerning technical requirements, aircraft labelling, performance of flights and other arrangements related to the use of this new means of transport.

In 1909, a Frenchman Louis Bleriot flew over the English Channel on his monoplane. Due to this, the French government organised an international conference in Paris at the turn of May and June 1910, attended by representatives of eighteen European countries. Its aim was to prepare a convention regulating the intensively growing aerial navigation. The differing positions of the European countries on the issue of making airspace available to the aircrafts of other states made it impossible to reach an agreement¹.

The outbreak of the First World War stopped the work on the development of international legal regulations in the field of aviation. However, the period is marked by remarkable advances in aviation technology, including the development of zeppelins and aircrafts used for military purposes. Hot-air balloons, zeppelins, and, in particular, aircraft came to be a modern means of combat and had a significant impact on the course of the war. The requirements of the battlefield contributed to quite revolutionary solutions in airframes, engines, instrumentation and air weapons. Immediately after the war, Germany, Italy, the United Kingdom and the United States of America began to construct zeppelins – air giants, dedicated to regular air communication. This moment can be considered as the beginning of air transport.

The Paris Convention of 1919 and its impact on the development of civil aviation in the interwar period

In the course of hostilities on the World War I fronts, the Allies recognised the value of new types of weapons, which included aircrafts and zeppelins, and they noticed it was necessary to unify the fitment, signals and aviation signs. The defeat of the Central Powers led to the establishment of the Peace Commission in November 1918, which prepared the peace treaties. In February 1919, the Aeronautical Peace Conference Commission was established. Its purpose was to create a convention regulating air navigation rules. The Commission consisted of two sub-commissions – technical and legal ones. Despite the differences in the views of French and British experts, a compromise was reached. *The Convention Relating to the Regulation of*

¹ M. Polkowska, *Umowa przewozu i odpowiedzialność przewoźnika w międzynarodowym transporcie lotniczym*, Agencja Wydawniczo-Poligraficzna AMALKER 2, Warsaw 2003, p. 9.

*Aerial Navigation*² was adopted on 13 October 1919. It was signed by representatives of 30 countries, including Poland³. It should be emphasised that, despite the short period of time since the first flight of an aircraft, the convention included a broad range of regulations for civil aviation activities, justified by necessity.

It was the first convention which included a wide range of regulations for civil aviation activities, especially in the international system. The convention established the basic principle, which has been in force in aviation law since then, that each country has complete and exclusive sovereignty over the airspace on its territory. This basic principle has had a great impact on the operation and development of civil aviation since the moment of its adoption as the main rule of restrictive aviation policy, as it conditioned the possibilities to run international aviation trade business (air transport) on the permission of the countries involved in the activities. It resulted from the tendency of the majority of the countries to protect their own air transport market and the national carriers. The action was contradictory to the rules on the competition and freedom of running aviation business.

The convention also covered other important areas of aviation activities, such as, for example, nationality of aircraft, certificates of technical efficiency of aviation equipment and flight crew training, rules for flights in other countries airspace, the documents each aircraft must have and the loads which cannot be carried by air. It also determined the eligibility of the International Commission for Aerial Navigation, which was to fulfil the standard-setting functions and also to settle disputes concerning the interpretation of the provisions of the convention.

To sum up, as it had been a very short period of time since the first man-piloted flight (only 16 years), the Paris Convention was a collection of quite modern provisions in the field of civil aviation. It standardised the rules of its use and introduced the same solutions in many areas, which made aviation activities much easier at the international level. It was also a very important compromise between two approaches to the use of civil aviation, that is the restrictive approach aimed at protecting countries airspace, and the more liberal approach giving more freedom to use aviation. A good solution was the establishment of the International Commission for Aerial Navigation and giving it considerable eligibility.

The Chicago Convention of 1944 and its impact on the development of civil aviation after World War II

The Second World War, which was mainly in Europe and Asia in the years 1939 to 1945, was a period of incredible development in military aviation, which played a significant role on the battlefronts of the war, being, besides tanks, the

² Dz.U.29.6.54 of 1929.

³ On behalf of Poland, the convention was signed by the Polish Prime Minister and, at the same time, the Minister of Foreign Affairs – Ignacy Jan Paderewski. See: M. Polkowska, *Międzynarodowe konwencje i umowy lotnicze oraz ich stosowanie – zarys problematyki*, AON, Warsaw 2004, p. 7–8.

most effective means of combat. Military aviation reached an unpredictable level of technical development. Many of the solutions could be used in newly-constructed civil aeroplanes. At the same time, on the continents where the hostilities took place, civil aviation was not developed, as all needs in the area of air transport were oriented towards meeting the needs of the war.

The successes of the anti-Hitler coalition countries on the battlefronts of the Second World War (from 1943) resulted in the increased interest of politicians and American capital in international air communication problems after the war. The main countries taking part in the discussions on post-war solutions in the field of air communication were the United States of America, on one side, and the United Kingdom, supported by Canada, on the other side. A particularly strong impulse to speed up the work on establishing arrangements in the area of post-war order and the use of civil aviation was the successful invasion of Normandy in 1944 by the Allied armies, which brought about the end of the war.

In connection with these predictions, the USA State Department invited the countries taking part in the war against Germany and Japan, as well as neutral countries, to the deliberations of the International Civil Aviation Conference, whose programme included in its main aims – the establishing of post-war solutions within of the global airline network, distribution of air routes between countries and the development and adoption of a new aviation convention, covering all countries in the world and replacing the Paris Convention of 1919. It was also planned to appoint an international organisation and to equip it with adequate competence to control all aviation communication in the world. It was assumed that the new convention would provide civil aircraft belonging to the signatories of the convention with the right to unrestrained flights over their territories and to land on their territories for technical reasons, e.g. to refuel or because of failure, without infringing the sovereignty of the countries over their airspace. It was also assumed that other arrangements concerning air navigation between the countries would be determined in bilateral agreements of the interested governments. These solutions were supported by the United States, which having a powerful aviation industry and aviation businesses, was not afraid of free competition. On the other hand, the United Kingdom and some other countries wanted to ensure a formal advantage in the use of international air routes, written down in the convention, through international coordination and regulation⁴.

The conference was held in Chicago in November 1944. As a few projects had been presented, all of them were rejected to achieve a compromise and it was decided that the new convention should be based on the altered records of the Paris Convention of 1919.

*The Chicago Convention on International Civil Aviation*⁵, together with supporting documents, has been the basic system of treaty law, which regulates multilateral public-legal issues of international air navigation. It established rules

⁴ M. Polkowska, *Międzynarodowe konwencje i umowy lotnicze oraz ich stosowanie – zarys problematyki*, p. 18–19, M. in Żylicz, *Prawo lotnicze międzynarodowe, europejskie i krajowe*, Wydawnictwo prawnicze LexisNexis, Warsaw 2002, p. 48.

⁵ Dz. U. 29.6.54 of 1929.

which apply throughout the aviation world. It should be emphasised, however, that the provisions of the Chicago Conference reflected the way of thinking that existed at the end of the Second World War. They also indicate that the states' governments, distrustful because of the war, wanted to maintain total control of their air space as well as control over giving permission to aircraft flying into their space and landing on the territory of a certain country. The Convention sanctioned the restrictive aviation policy, covering the protection of airspace by the countries and also protection of their aviation market and rationing the access of other countries' aviation to the market. The introduction to the Convention included the assumption that future development of international civil aviation could contribute to the creation and strengthening of friendship and understanding between nations and its abuse (use against accepted principles) could threaten public safety.

In Articles 1 and 2 of the convention, the principle of complete and exclusive sovereignty in airspace over the territory of a certain country, including areas of land and abutting territorial waters, was confirmed. Furthermore, another principle was confirmed – that the Convention applies to civil aircraft and does not concern state aircraft. The Convention also requires the permission of a country to perform international flights within its territory.

Despite the huge political and economic changes which have taken place since 1944, and also the dynamic changes and development in the field of aviation, a significant part of the Chicago Convention has maintained the validity of its provisions. This is the result of the active operations of the International Civil Aviation Organisation (ICAO), established in 1947 by the provisions of the Convention, which develops the principles of international air navigation and numerous conventions and supports the development of international air transport. ICAO, as a global organisation of civil aviation, has realised huge tasks in the area of broadly understood aviation technology and aviation safety. Constantly updated standards and recommendations are included in the Annexes to the Convention. Moreover, ICAO develops and prepares handbooks (manuals), guidelines and other documents, which contribute to the standardisation of the regulations and constant improvement in the level of safety and effectiveness of the operation in global aviation. However, economic problems have been left to be regulated within particular countries through entering into bilateral agreements on aviation communication. The fundamental role in adjusting the Convention to modern conditions is played by the annexes to the Chicago Convention – nineteen of them have been implemented so far⁶.

The findings and recommendations contained in the annexes are included (fully or partially) in the national law of many signatory countries. The Annexes to the Chicago Convention are not obligatory, and each Member State, which cannot comply with international standards or codes of conduct, has the possibility to unilaterally shuffle out of the binding regulations, even after they have gone into effect. The obligation to notify the ICAO Council about this fact has been imposed

⁶ M. Żylicz, *Prawo międzynarodowego transportu lotniczego*, University of Warsaw, Warsaw 1995, p. 65; in M. Polkowska, *Międzynarodowe konwencje i umowy lotnicze oraz ich zastosowanie – zarys problematyki*, p. 21.

on such a country and the ICAO Council is, in turn, obliged to inform other Member States about the reported differences⁷. The countries that are the signatories of the Convention should, however, cooperate with each other in order to ensure the highest standardisation of regulations, norms, rules of conduct and organisation possible in practice, as far as aircraft, aviation personnel and aviation supporting services are concerned⁸.

Freedoms of the air and bilateral agreements on air transport

The annexes to *the Final Act* of the conference in Chicago included, among other things,; *the International Air Services Transit Agreement*, also known as *the Agreement of Two Freedoms*, and *the International Air Transport Agreement*⁹, known as *the Agreement of Five Freedoms*. They were an addition to the Chicago Convention concerning the relationship between the countries which signed them. Through *the International Air Services Transit Agreement* the parties were supposed to grant each other the rights, called two technological freedoms, and provide regular air services with the possibility to fly over and land for non-commercial purposes.

The International Air Transport Agreement (the Agreement of Five Freedoms), in which the participating states were supposed to grant each other two technical and three commercial air freedoms, did not meet expectations. Due to the desire of the countries to support their own carriers and to maintain control over the operation of foreign air services within their borders, *the Agreement of Five Freedoms* does not play any important role in international air communication, since it was only signed by 17 delegations, and currently only 11 countries belong to it¹⁰.

Freedoms of the air are defined as privileges, which are granted by the states to each other and which give a basis to perform flights and air transport in the airspace of the countries as an exception to the general principle of the territorial state sovereignty and lack of freedom in its airspace¹¹. According to these conditions:

1. there is no universal freedom to use airspace over the territories of countries (the principle of territorial sovereignty);
2. air navigation takes place on the basis of bilateral and multilateral agreements on air communication between countries, as well as on the basis of the domestic law or state authorities' decisions;

⁷ *The Convention on International Civil Aviation*, Article 38 in M. Polkowska, *Międzynarodowe konwencje i umowy lotnicze oraz ich zastosowanie – zarys problematyki*, p. 22.

⁸ M. Żylicz, *Prawo lotnicze międzynarodowe, europejskie i krajowe*, p. 57.

⁹ ICAO Doc. 9587. Poland is not a party to this agreement.

¹⁰ M. Polkowska, *Międzynarodowe konwencje i umowy lotnicze oraz ich zastosowanie – zarys problematyki*, p. 19.

¹¹ *The Convention on International Civil Aviation*, Article 1 – Sovereignty: 'The contracting States recognise that each country has complete and exclusive sovereignty in the airspace over its territory.'

3. as far as air transport is concerned, the main subject of the agreements between countries is establishing international air services, and for this purpose, the countries grant each other freedom of the air;

The Chicago Conference failed to create a multilateral agreement to establish the mutual and obligatory granting of freedom of the air by the countries to each other. This attitude resulted from the restrictive aviation policy pursued by individual countries. It made it necessary to determine the conditions for scheduled international flights under bilateral agreements concluded between two countries. Therefore, the system of law regulating international air transport is called the Chicago-Bilateral System. In the forties, it was thought that it would only be a temporary solution. However, the practice in this regard is totally different and it is estimated that there have been almost 4000 bilateral agreements in force, all over the world. Countries entering bilateral agreements can freely determine their content and form; however, they cannot violate the effectual regulations and standards of common law and obligations in relation to third countries under multilateral agreements, including regional and bilateral ones.¹² The greatest importance is given to agreements, through which countries grant each other traffic rights, including the freedom of the air, as, in this regard, they predestine foreign carriers access to the market, the intensity of competition and the general state of air services in a particular region. Using bilateral agreements, so that countries grant each other trade privileges, indicates the very strong tendency of the authorities to protect national carriers against unlimited international and national competition, for example, due to economic reasons. Besides, having a national carrier is often a priority of the aviation policy of many countries¹³.

It should be emphasised that the restrictions detailed above are not used alone, but they complement each other and they are interdependent. Their combinations depend on the specifics of markets. Although some relaxation of the restrictiveness of bilateral agreements has been noticeable in recent years, the tendencies towards their liberalisation have been more or less selective, as the restrictive attitude to one of the criteria can decide on the restrictive nature of the whole agreement.

Liberal aviation policy and its impact on the development of civil aviation

Deregulation of American aviation policy and its effects

Both the terms and provisions of the Paris Convention of 1919, as well as of the Chicago Convention of 1944, were a reflection of the restrictive aviation policy and protectionism limiting competition in civil aviation, especially in communication aviation. This way of thinking was due to the concerns of the state governments that absolute competition could eliminate weaker air carriers, including good ones, from

¹² M. Żylicz, *Prawo lotnicze międzynarodowe, europejskie i krajowe*, p. 151.

¹³ M. Polkowska, *Międzynarodowe konwencje i umowy lotnicze oraz ich stosowanie – zarys problematyki*, p. 29.

the market, violating public and national interest. Most countries tried to protect national carriers from both national and international competition. In order to ensure these particular, national goals were achieved, the majority of the countries used various instruments granting privileges to their air carriers and guaranteeing the right to exclusive air transport, preferential treatment or to entrench participation in transportation for some or even all flight connections. Application of such rules resulted in overstaffing, excessive payment demands and inefficiency in air transport. Air carriers protected in this way did not tend to rationalise costs and to seek more effective solutions. Without this, these carriers would have suffered defeat while confronted with competition in a free market. It was a kind of vicious circle, as using subsidies substantially raised the costs, which in turn justified efforts to get further grants¹⁴. Therefore, strict regulations on air carriers by countries and avoiding competition were non-economic activities.

In the United States of America in the 1970s, a new form of state policy implementation was created. It was called deregulation and it aimed at abandonment of regulating air transport operations where it was possible. It basically came down to the abolition of restrictions concerning creation of air services, the access of carriers to perform flights on their chosen routes, determining their capacity, setting the tariffs and conditions of carriage, and also the conditions for other commercial activities¹⁵. This direction of economic policy was adopted in the United States in the late seventies. The reflection of these assumptions was the law on deregulation of airlines, which entered into force in 1978. It was a frame legal act and constituted the basis for further regulations, but only in relation to air carriers in the USA. In essence it came down to stopping the use of restrictions and control by the state over air carriers in terms of their opportunities to enter the aviation market, chose air routes, and settle the capacity and prices of transport services.

As a result of the implementation of the legislative deregulation acts in 1979, an intensive process of change began, which, in consequence, led to the so-called 'price war' between air carriers. Its result, on the one hand, was the emergence of many new air carriers but, on the other hand, the collapse of many others¹⁶. A positive result of air transport deregulation in the USA was the growth of air carriers, an increase in the number of passengers and, as a result of competition between the carriers, the emergence of new tariff initiatives leading to lower ticket prices. It was easier to open new routes; however, the negative phenomenon was the closure of some connections between smaller cities (towns). The passengers using these connections were offered combined services provided by major airlines through the use of the airports used by them, which, although a bit artificially, improved the statistics on the number of passengers. The freedom in setting prices caused some airlines to lower ticket prices. However, some of the air carriers offered higher tariffs, and in the case of combined services the costs of transport were higher as it was necessary to buy two or even

¹⁴ I. Szymajda, *Konkurencja w transporcie lotniczym. Prawo europejskie i problemy dostosowania prawa polskiego*, Liber, Warsaw 2002, p. 21–23.

¹⁵ *Ibid*, p. 28.

¹⁶ Among others, one of the largest airlines in the USA – Pan American i Eastern Airlines- collapsed.

three tickets to get to the destination. Due to some wrong decisions, the competition between carriers also caused many of them to have financial problems and they collapsed as a result. The dominance of large air carriers was growing, which made the problems of small airlines more serious. Since, contrary to the assumptions, the antitrust control was abandoned, it led to a situation in which some carriers were absorbed by others, which resulted in oligopoly, which in turn resulted in dictating the conditions and prices of air transport. This, in turn, led to the concentration of aviation services on the largest airports at the expense of regional airlines and airports. It was also necessary to strengthen state supervision over technical aspects of aviation activities in order to retrench and counteract the carriers lowering of standards in this area¹⁷.

It should be emphasised that American deregulation was related to the domestic air transport market and, partially, to the foreign operations of American carriers. The government of the USA also suggested applying the principles of a liberal aviation policy in relation to foreign air carriers, in return for granting the same rights to their carriers and compensating for the benefits from access to the largest aviation market in the world.

The liberalisation of aviation policy in Europe

The liberalisation of aviation policy in the European Community took a slightly different course than in the United States, due to the fact that aviation specialists carefully observed the process of American deregulation and drew conclusions concerning the positive solutions bringing negative effects. It was decided that liberalisation should be a gradual process through the implementation of appropriate legislative acts in relevant time, once they were supposed to prevent a concentration of aviation operations and give basis to these activities on the principle of healthy competition. Moreover, the Member States of the European Community tried to counteract the causes that could eliminate major national carriers from the market and would use some protections for weaker airlines. The liberalisation of aviation policy within the European Community had an international character and its main aim was to create a single, European aviation market from many national ones¹⁸.

Before the introduction of liberalisation, air transport in the European Community had been regulated in bilateral agreements defining access to the markets of the contracting countries on equal terms. Liberalisation allowed changes to be made to the regulations concerning access to the market, granting of rights and capacity, the rules for designating authorised air carriers and special conditions and restrictions in granting their rights. The European Community legislative acts were issued in the

¹⁷ I. Szymajda, *Konkurencja w transporcie lotniczym. Prawo europejskie i problemy dostosowania prawa polskiego*, p. 29.

¹⁸ A. Ruciński (pub.), *Porty lotnicze wobec polityki otwartego nieba*, Fundacja rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2008, p. 52.

framework of three liberalisation packages in the years 1987, 1990 and 1992. They had been preceded by preparatory acts of the European Civil Aviation Conference and later the European Community and the European Union.

The first liberalisation package, adopted in December 1987, covered four legislative acts. Their aim was to establish the rules, according to which it was possible to take legal measures to the application of Articles 85 and 86 of the Treaty establishing the European Communities. Adherence to these was to reduce anti-competitive practices within the Community's air transport.

The second liberalisation package was adopted in July 1990 and covered two legislative acts. The package expanded the provisions of the first one and reduced governments' abilities to influence the market behaviour of aviation companies. It was also specified how to apply competition rules in relation to tariffs, access to the market and distribution of the offered capacity. There was also a wider opening of the Community's air transport market¹⁹.

The most important legislative acts that liberalised the aviation policy of the European Community were the ordinances included in the third package, which entered its legal system for creating a single domestic market without internal borders. The package included the following legislative acts, which were adopted in July 1992. The provisions of the third package enabled European carriers to have free access to every European airport on a commercial basis²⁰.

The provisions included in the ordinances of the third liberalisation package provided a basis for the operation of air carriers on the rules of competitiveness, retaining, however, equal rights to access to the air transport market. They tended to create regulations, which assumed no preferential treatment for any air carrier and were aimed at opposing unauthorised restrictions in this regard.

The three liberalisation packages were changed in subsequent years. They resulted in the creation of the Community air transport market, based on fair competition, and provided licensed carriers from the Community with access to the market on equal terms.

Liberal aviation policy vs. low cost airlines and airline alliances

The liberalisation of aviation policy in the European Community created very favourable conditions for competition between air carriers. It provided the essential impulse to form low cost airlines, also called low-fare carriers, and to start their operations. Beginning in Europe, the development of low cost carriers led to permanent changes on regular air services' market, although, at the beginning, they were perceived by major airlines as an experiment, which was an effect of the liberalisation of the European air transport market. But the practice of the last fifteen

¹⁹ M. Polkowska, *Zasady tworzenia jednolitego europejskiego usług lotniczych*, published: Studia Europejskie nr 4/2004 Centrum Europejskiego Uniwersytetu Warszawskiego, p. 2.

²⁰ A. Ruciński (pub.), *Porty lotnicze wobec polityki otwartego nieba*, p. 62–63.

years has unambiguously shown that low cost airlines are a permanent part of the aviation market.

What makes the low cost airlines different from traditional carriers is the practice philosophy, which includes not only the tariffs but also a number of assumptions related to the way air operations are conducted, so as to minimise costs and. Consequently, lower ticket prices. Lowering costs is related to the choice of less congested and smaller airports, the range of services offered, the structure of the fleet, the effectiveness of aircrafts and crews, contracting services outside, the change in cost structure and many other factors connected with running an aviation business. All these activities have a direct impact on obtaining the smallest, unit cost for a passenger seat, which, combined with the desire to maximise the rate of occupied seats, means low costs for transported passengers. As a result, a low cost airline is able to offer cheap transport throughout its route network, while a traditional airline – basically, only on selected routes²¹.

The ways of lowering costs mentioned above do not cover all possibilities used by low cost carriers. These are, however, the most typical and common solutions, which can be noticed when analysing the ways low cost airlines operate. What is interesting is that most of the strategies described are used only by low cost carriers or small regional airlines due to the slightly different characteristics of the traditional airline market, offering higher standards and a wider range of services, at the expense of higher ticket prices.

To sum up, low cost airlines were created as a result of the implementation of liberal solutions related to the use of civil aviation and creating the same conditions of functioning and competing for air carriers. Thanks to the use of a business model enabling lowering costs and, consequently, ticket prices at the expense of lowering the comfort of flying, airlines became available to most people, especially in Europe. This confirms the thesis that free competition, ensuring freedom of action and the introduction of regulations preventing excessive concentration of aviation services, rationalises its use, provides air services between many destinations (airports) and also provides a very wide choice for customers i.e. passengers.

One of the dominant characteristics of the international development of the air transport market is also growing consolidation, which expresses itself, among other things, in creating air alliances. This is due to the fact that the development of competition, being, among other things, the result of a globalisation of processes, caused the independent functioning of individual companies on international markets, which continues to be a more and more serious challenge in this sector. As a result, companies are forced to look for new ways and opportunities to develop through alliances with others operating in the same or similar sector. In the era of globalisation, we can observe continuing liberalisation of the law and access to markets.

²¹ S. Zajas (scientific director), R. Petrykowski, *Strategie rozwoju wybranych niskokosztowych linii lotniczych w Europie*, Akademia Obrony Narodowej, Warsaw 2004, p. 22.

Consolidation and concentration of air transport markets, which result from the processes related to the liberalisation of aviation policy (deregulation of aviation activities in the USA and European liberalisation), have caused an increase in competition and also, sometimes, a decline in demand for air transport services.

Changes in the world economy in the last thirty years have led to increased competition in the sector of air services. Airline companies started to look for ways to gain new markets – seeking to ally themselves with competitors who would like to develop cooperatively. The complexity of these activities, resulting from the interests of individual companies, was combined into one – which is how the legal term ‘alliance’ was born²².

Air alliance can be defined as an association of several companies which are competitors and operate on the same market, usually of a long-term nature, whose aim is to carry out a joint venture. The association must have a specific purpose, and the chances of its survival are ensured by the balance between the partners.

Airline companies included in the alliance form ‘their own market,’ in which a customer does not have to look for other service providers. Because of the cooperation of global air partners, a customer can travel by air in every continent. A policy of this type influences the growth in importance of alliances on the air services market and contributes to an increase in satisfied customers, who are served comprehensively. This reduces the need to look for new service providers and, thus, reduces the need for commercials and competitive services. Airlines of one alliance provide the customer with a certain standard of transport services all over the world.

Extending the network of connections and obtaining a strong position in the market, as well as cost reduction, are quantifiable benefits from alliances in aviation. The overriding aim of all operating airlines in air alliances is gaining a passenger, as the passenger is the deciding factor, which leads to an assessment of whether and how the carriers’ agreements are productive and visible to passengers. Each customer individually assesses if they feel well served, how safe the flight is, whether the offered tariffs are appropriate and cheap enough, and whether they waste time waiting or settling unnecessary formalities.

It should be emphasised that, as a result of the progressive liberalisation of world aviation policy, making alliances in order to avoid restrictions, resulting from the restrictive regulations in international air transport, are losing their importance. Alliances become, first of all, a means to strengthen their position in the competitive market, to extend their own connection network, to reduce costs and to gain a passenger. From the point of view of the liberalisation and deregulation processes, as well as the free competition proposed in Europe, making alliances should be perceived negatively. Concentration fosters domination and the elimination of competitors, which is the reason why the European Union has introduced the regulations, analysed above, on the possibilities of companies merging. On the other

²² U. Werelich, *Polityka międzynarodowa na rynku usług transportu lotniczego*, Akademia Obrony Narodowej, Warsaw 2007, p. 76–77.

hand, it is at the same time an opportunity for weaker entities, which would not have a chance to survive on the market without such forms of cooperation²³.

As practice shows, three major air alliances, that is Star Alliance, OneWorld and Sky Team, have about a 64% market share in air transport. This proves that they are really needed in the air transport market as they offer comprehensive services to their customers, especially on long-distance flights (the flights are interrelated this way so that passengers can reach their destination in the shortest possible time), and with a diversified offer related to flight comfort (various travel classes). Passengers can get an optimal offer and even buy combined flight tickets in any alliance travel agency and, during the journey, they will be under the supervision of the relevant services of the alliance. It should also be noted that alliances must compete with each other, which is good for developing reasonable offers and counteracts concentration and domination preventing competition.

Summary

The emergence of aviation and its operation required establishing rules and regulations accepted by international society and based on common legal footings. Since the use of civil aviation depended mainly on political factors, the first legal regulation in this regard was *the Convention Relating to the Regulation of Aerial Navigation* adopted during the peace conference in Paris in 1919. The Convention established the basic rule in aviation law that each country has complete and exclusive sovereignty over the airspace above its territory and this remains in force. This basic rule had a tremendous impact on the functioning and development of civil aviation as the main principle of the restrictive aviation policy. It protected the internal aviation markets of states against foreign competition and provided support for the carriers of each country, especially the flagship carriers.

The rule was confirmed by *the Convention on International Civil Aviation* adopted on 7 December 1944, which, together with supporting documents, constitutes the basic treaty law system regulating the legal issues of international air navigation at multilateral levels. It replaced the Paris Convention and its provisions reflected the distrust of governments caused by the war and also their desire to keep full control over their airspace, as well as to control permission given to aircraft of other countries to use their own airspace.

Restrictive aviation policy limited the freedom of civil aviation development and avoiding direct competition was conducive to taking irrational actions. Therefore, in the late 1970s, deregulation in the area of aviation policy was carried out in the United States of America. Its essence came down to giving up the strict rules on air transport and establishing the business on a competitive basis. Ten years later, stretched over a period of time, the liberalisation of aviation law was carried out in

²³ U. Werelich, *Polityka międzynarodowa na rynku usług transportu lotniczego*, p. 79.

the European Community. The aviation business was now based on the principles of fair competition and non-discriminatory access to air transport markets within the European Community.

Liberalisation of aviation policy resulted in the emergence of low cost airlines, which, competing with each other, offered cheap connections, even between smaller cities. Low cost airlines dominated air connections over short and medium distances, making air transport more common. Increased competition between the carriers made some of them provide comprehensive services. It led to the emergence of air alliances, which create their own market, where a customer can use air transport services on many correlated connections. Low cost airlines and air alliances were able to emerge due to the liberalisation of aviation policy.

Thus, aviation policy is a reflection of political, economic and social conditions. Polish aviation policy is consistent with the most liberal aviation policy of the organisation of countries, to which our country belongs, that is the European Union. The Polish air transport market is a part of the EU aviation market. There is a direct connection between aviation policy and aviation development, and the liberal aviation policy, used more and more often around the world and also adopted by Poland, provides the same conditions for aviation businesses on the basis of fair competition.

Bibliography

Legal acts

Konwencja urządzająca żeglugę powietrzną przyjęta na konferencji w Paryżu w dniu 13 października 1919 r. (Dz. U. 29.6.54 z 1929 r.).

Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym przyjęta na konferencji w Chicago w dniu 7 grudnia 1944 r. (Dz. U. 59.35.212 z 1959 r.).

Studies

Polkowska M., *Międzynarodowe konwencje i umowy lotnicze oraz ich zastosowanie – zarys problematyki*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2004.

Polkowska M., *Umowa przewozu i odpowiedzialność przewoźnika w międzynarodowym transporcie lotniczym*, Agencja Wydawniczo-Poligraficzna AMALKER 2, Warszawa 2003.

Polkowska M., *Zasady tworzenia jednolitego europejskiego usług lotniczych*, wyd. Studia Europejskie nr 4/2004 Centrum Europejskiego Uniwersytetu Warszawskiego.

Ruciński A. (red.), *Porty lotnicze wobec polityki otwartego nieba*, Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2008.

Szymajda I., *Konkurencja w transporcie lotniczym. Prawo europejskie i problemy dostosowania prawa polskiego*, wyd. Liber, Warszawa 2002.

Werelich U., *Polityka międzynarodowa na rynku usług transportu lotniczego*. Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2007.

Zajas S. (kier. naukowy), M. Petrykowski, *Strategie rozwoju wybranych niskokosztowych linii lotniczych w Europie*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2004.

Żylicz M., *Prawo lotnicze międzynarodowe, europejskie i krajowe*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2002.

Żylicz M., *Prawo międzynarodowego transportu lotniczego*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1995.