

Usługi portów lotniczych w Unii Europejskiej i w Polsce a prawo konkurencji i regulacje lotniskowe

Praca zbiorowa
pod redakcją
Filipa Czernickiego
i Tadeusza Skocznego

Warszawa 2010



Wydawnictwo Naukowe
Wydziału Zarządzania
Uniwersytetu Warszawskiego

**Usługi portów lotniczych
w Unii Europejskiej i w Polsce
a prawo konkurencji
i regulacje lotniskowe**

Centrum Studiów Antymonopolowych i Regulacyjnych Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego

Siódma publikacja Programu Wydawniczego CSAiR

Seria: Studia i Monografie Antymonopolowe i Regulacyjne

Redaktor serii: dr hab. Tadeusz Skoczny, prof. UW

Centrum Studiów Antymonopolowych i Regulacyjnych (CSAiR)

www.wz.uw.edu.pl/csair



Centrum Studiów Antymonopolowych i Regulacyjnych (CSAiR) zostało utworzone uchwałą Rady Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego z dnia 21 lutego 2007 r. jako „inna wymieniona w regulaminie wydziału jednostka, niezbędna do realizacji zadań wydziału” w rozumieniu § 20 Statutu Uniwersytetu Warszawskiego z dnia 21 czerwca 2006 r.

CSAiR prowadzi między- i interdyscyplinarne badania naukowe oraz prace rozwojowe i wdrożeniowe w zakresie ochrony konkurencji i regulacji sektorowych w gospodarce rynkowej, ale także przygotowuje wydawnictwa zwarte i periodyczne, organizuje lub współorganizuje konferencje, seminaria, warsztaty i szkolenia, a w przyszłości będzie także patronować studiom podyplomowym.

W skład CSAiR wchodzi członkowie Zwyczajni (pracownicy naukowcy Wydziału Zarządzania UW), Członkowie Stowarzyszeni (pracownicy naukowcy innych wydziałów UW, w tym głównie Wydziału Prawa i Administracji i Wydziału Nauk Ekonomicznych, a także innych krajowych i zagranicznych uczelni i jednostek badawczych) oraz Stali Współpracownicy (w tym osoby zatrudnione w polskich i zagranicznych firmach oraz instytucjach publicznych i prywatnych).

Przedsiębiorstwo Państwowe „Porty Lotnicze” (PPL)
www.porty-lotnicze.com.pl



Przedsiębiorstwo Państwowe
„Porty Lotnicze”

Przedsiębiorstwo Państwowe „Porty Lotnicze” (PPL) działa w obecnej formie prawnej od 1987 r. Firma jest nowoczesnym, wysoko wyspecjalizowanym Przedsiębiorstwem, koncentrującym się na dostarczaniu usług zarówno liniom lotniczym, jak i pasażerom korzystających z transportu lotniczego. Przedsiębiorstwo zarządza **Portem Lotniczym** im. Fryderyka Chopina w Warszawie, które jest najnowocześniejszym kompleksem infrastrukturalnym transportu publicznego w Polsce. Do grupy kapitałowej P.P. „Porty Lotnicze” należy 20 spółek zarówno zarządzających lotniskami cywilnymi w Polsce, jak i związanych z obsługą linii lotniczych i pasażerów.

Usługi portów lotniczych w Unii Europejskiej i w Polsce a prawo konkurencji i regulacje lotniskowe

**Praca zbiorowa
pod redakcją
Filipa Czernickiego
i Tadeusza Skocznego**

Warszawa 2010



Wydawnictwo Naukowe
Wydziału Zarządzania
Uniwersytetu Warszawskiego

Centre for Antitrust and Regulatory Studies University of Warsaw, Faculty of Management

Seventh Publication of the Publishing Programme

Series: Antitrust and Regulatory Studies and Monographs

Series editor: Prof. Tadeusz Skoczny

Centre for Antitrust and Regulatory Studies (CSAiR)
www.wz.uw.edu.pl/csair



CSAiR came into being by order taken by the Council of the Warsaw University Faculty of Management of 21 February 2007. It was founded in accordance with para 20 of the Warsaw University Statute of 21 June 2006 as a “other unit, listed in the faculty rule book, necessary to achieve the faculty’s objectives”. CSAiR conducts cross- and inter-disciplinary academic research and development as well as implementation projects concerning competition protection and sector-specific regulation in market economy. It also prepares one-off and periodical publications, organises or participates in the organisation of conferences, seminars, work-shops and training courses. In the future CSAiR will also act as a patron of post-graduate studies.

CSAiR consists of Ordinary Members (academic staff of the Warsaw University Faculty of Management), Associated Members (academic staff of other faculties of the Warsaw University, mostly the Faculty of Law and Administration and the Faculty of Economics as well as other Polish and foreign universities and research institutes) and Permanent co-operators (including employees of Polish and foreign companies and public and private institutions).

“Polish Airports” State Enterprise (PPL)
www.porty-lotnicze.com.pl



Przedsiębiorstwo Państwowe
„Porty Lotnicze”

“Polish Airports” State Enterprise has operated in its current legal form since 1987. It is a modern, highly specialised enterprise focused on providing services both to airlines and passengers travelling by air. The Enterprise is the operator of Warsaw Fryderyk Chopin Airport, Poland’s most modern public transport infrastructure complex. “Polish Airports” State Enterprise capital group comprises 20 entities, including operators of Polish commercial airports and providers of services for airlines and passengers.

**Airports services
in the European Union and Poland
– competition law
and airports regulations**

**Edited by
Filip Czernicki
and Tadeusz Skoczny**

Warsaw 2010

Recenzenci:

Prof. PŁ dr hab. Anna Fornalczyk, Katedra Integracji Europejskiej i Marketingu
Międzynarodowego Wydziału Organizacji i Zarządzania Politechniki Łódzkiej

Prof. dr hab. Adam Jaroszyński, Katedra Prawnych Problemów Administracji
i Zarządzania Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego

Redakcja: Teresa Pawlak-Lis

Projekt okładki: Dariusz Kondefefer

© Copyright by Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania
Uniwersytetu Warszawskiego oraz Przedsiębiorstwo Państwowe „Porty Lotnicze”,
Warszawa 2010

ISBN 978-83-61276-46-3



Opracowanie komputerowe, druk i oprawa:
Dom Wydawniczy ELIPSA,
ul. Inflancka 15/198, 00-189 Warszawa
tel./fax 022 635 03 01, 022 635 17 85, e-mail: elipsa@elipsa.pl
www.elipsa.pl

Spis treści

PRZEDMOWA	19
ZAGADNIENIA WSTĘPNE	21
ROZDZIAŁ 1. Usługi portów lotniczych a prawo konkurencji i regulacje lotniskowe; założenia i rezultaty badawcze	23
RYNKI USŁUG PORTÓW LOTNICZYCH W ŚWIETLE DOŚWIADCZEŃ ORZECZNICZYCH	47
ROZDZIAŁ 2. Zasady wyznaczania rynków usług portów lotniczych w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i regulacji	49
ŚWIADCZENIE USŁUG PORTÓW LOTNICZYCH W UE I W POLSCE W ŚWIETLE PRAWA KONKURENCJI I PRAKTYKI JEGO STOSOWANIA	77
ROZDZIAŁ 3. Stosowanie reguł konkurencji wobec zarządzających portami lotniczymi	79
ROZDZIAŁ 4. Prewencyjna kontrola koncentracji	111
ROZDZIAŁ 5. Pomoc publiczna	145
REGULACYJNE UWARUNKOWANIA ŚWIADCZENIA USŁUG PORTÓW LOTNICZYCH W UE I W POLSCE	173
ROZDZIAŁ 6. Podział ruchu lotniczego pomiędzy porty lotnicze	175
ROZDZIAŁ 7. Opłaty lotniskowe	191
ROZDZIAŁ 8. Przydział (koordynacja) czasu startów i lądowań	215
ROZDZIAŁ 9. Usługi obsługi naziemnej	246
ROZDZIAŁ 10. Ochrona środowiska/hałas	275
RELACJE MIĘDZY WŁASNOŚCIĄ PORTÓW LOTNICZYCH A ZARZĄDZANIEM PORTAMI LOTNICZYMI (RAPORTY KRAJOWE) .	297
ROZDZIAŁ 11. Wielka Brytania	299
ROZDZIAŁ 12. Hiszpania	323
ROZDZIAŁ 13. Niemcy	338
ROZDZIAŁ 14. Francja	358
ROZDZIAŁ 15. Portugalia	388

Contents

PREFACE.....	19
INTRODUCTION	21
CHAPTER 1. Airports services – competition law and airports regulation; scope and results of the research project	23
AIRPORTS SERVICE MARKETS IN THE LIGHT OF CASE LAW	47
CHAPTER 2. Definition of airports service markets in antitrust and regulatory cases	49
PROVIDING AIRPORTS SERVICES UNDER THE EU AND POLISH COMPETITION LAW	77
CHAPTER 3. Application of antitrust rules to airports providers	79
CHAPTER 4. Preventive merger control	111
CHAPTER 5. State aids	145
PROVIDING AIRPORTS SERVICES UNDER THE EU AND POLISH AIRPORTS REGULATION	173
CHAPTER 6. Distribution of traffic between the airports	175
CHAPTER 7. Airports charges.....	191
CHAPTER 8. Slots	215
CHAPTER 9. Groundhandling.....	246
CHAPTER 10. Environment protection/noise	275
RELATIONS BETWEEN AIRPORTS OWNERSHIP AND MANAGEMENT (COUNTRY REPORTS)	297
CHAPTER 11. Great Britain	299
CHAPTER 12. Spain	323
CHAPTER 13. Germany	338
CHAPTER 14. France	358
CHAPTER 15. Portugal.....	388

Szczegółowy spis treści

Przedmowa	19
ZAGADNIENIA WSTĘPNE	21
ROZDZIAŁ 1. Usługi portów lotniczych a prawo konkurencji i regulacje lotniskowe; założenia i rezultaty badawcze (Filip Czernicki, Tadeusz Skoczny)	23
1. Cele i zakres projektu badawczego	23
2. Definiowanie rynków usług portów lotniczych	27
3. Działania portów lotniczych w świetle reguł konkurencji UE i Polski ..	28
3.1. Zakazane praktyki ograniczające konkurencję	28
3.2. Prewencyjna kontrola koncentracji	29
3.3. Pomoc publiczna	30
4. Działania portów lotniczych w świetle wybranych regulacji lotniskowych UE i Polski	32
4.1. Regulacje lotniskowe	32
4.2. Podział ruchu lotniczego między porty lotnicze	33
4.3. Opłaty lotniskowe	34
4.4. Przydział czasu na start i lądowanie	35
4.5. Usługi obsługi naziemnej	36
4.6. Ochrona środowiska/hałas	37
5. Relacje między własnością portów lotniczych a zarządzaniem portami lotniczymi (Raporty krajowe)	38
5.1. Uwagi wstępne	38
5.2. Zakres i charakter badań	39
5.3. Metoda: raporty krajowe i wstępne uogólnienia	39
5.4. Modele przekształceń własnościowych	40
5.5. Modele zarządzania/biznesowe	42
5.6. Trzy modele relacji właściciel – zarządzający	43
5.7. Podsumowanie	44
RYNKI USŁUG PORTÓW LOTNICZYCH W ŚWIETLE DOŚWIADCZEŃ ORZECZNICZYCH	47
ROZDZIAŁ 2. Zasady wyznaczania rynków usług portów lotniczych w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i regulacji (Agata Jurkowska)	49
1. Wstępna charakterystyka rynków usług portów lotniczych w kontekście antymonopolowym i regulacyjnym	49
2. Rynki usług aeronautycznych	56
2.1. Rynki zarządzania portem lotniczym (infrastrukturą lotniczą)	56
2.2. Rynki usług obsługi naziemnej	60

2.3. Rynki usług komercyjnych	66
3. Podsumowanie.....	71
Źródła.....	73
ŚWIADCZENIE USŁUG PORTÓW LOTNICZYCH W UE I W POLSCE W ŚWIETLE PRAWA KONKURENCJI I PRAKTYKI JEGO STOSOWANIA	77
ROZDZIAŁ 3. Stosowanie reguł konkurencji wobec zarządzających portami lotniczymi w świetle doświadczeń orzeczniczych w UE i w Polsce (Agata Jurkowska)	79
1. Wprowadzenie.....	79
2. Podstawowe przesłanki stosowania reguł konkurencji	82
2.1. Porty lotnicze jako „przedsiębiorcy” w świetle reguł konkurencji ..	82
2.2. Rynek właściwy.....	84
3. Porozumienia ograniczające konkurencję z udziałem portów lotniczych.....	85
4. Nadużywanie pozycji dominującej przez zarządzających portami lotniczymi.....	90
4.1. Uwagi ogólne	90
4.2. Nadużywanie pozycji dominującej poprzez narzucanie nieuczciwych cen	92
4.3. Nadużywanie pozycji dominującej poprzez dyskryminację.....	95
5. Sankcje w związku z naruszeniem zakazów praktyk ograniczających konkurencję.....	102
6. Porty lotnicze jako przedsiębiorstwa publiczne	103
7. Podsumowanie.....	106
Źródła.....	108
ROZDZIAŁ 4. Prewencyjna kontrola koncentracji w sektorze usług portów lotniczych (Tadeusz Skoczny)	111
1. Wprowadzenie.....	111
2. Prewencyjna kontrola koncentracji w sektorze usług portów lotniczych w UE w ostatnich 10 latach – charakterystyka ogólna.....	114
2.1. Uwagi wstępne	114
2.2. Koncentracje na rynkach usług portów lotniczych – ogólnie	115
2.3. Charakterystyka przedmiotowa	117
2.3.1. Operacje koncentracyjne	117
2.3.2. Usługi stanowiące główny przedmiot kontroli	119
2.4. Charakterystyka podmiotowa.....	119
2.4.1. Podmioty, nad którymi przejmowana była kontrola.....	119
2.4.2. Podmioty, od których przejmowano kontrolę.....	121
2.4.3. Podmioty przejmujące kontrolę.....	121
3. Rynki właściwe usług portów lotniczych w świetle orzecznictwa w sprawach koncentracji	123
3.1. Wprowadzenie; pojęcie i rola rynków właściwych.....	123
3.2. Rynki właściwe produktowo.....	124
3.2.1. Rynki właściwe produktowo w zakresie prowadzenia portów lotniczych i zarządzania nimi.....	124

3.2.2. Rynki właściwe produktowo w obszarze usług obsługi naziemnej	127
3.3. Rynki właściwe geograficznie	128
3.3.1. Rynki właściwe geograficznie w zakresie prowadzenia portów lotniczych i zarządzania nimi	128
3.3.2. Rynki właściwe geograficznie w zakresie usług obsługi naziemnej	131
4. Podstawowe problemy dopuszczalności koncentracji w sektorze usług portów lotniczych w świetle orzecznictwa	132
4.1. Pojęcie i kryteria testu konkurencji	132
4.2. Deklarowane cele/przyczyny koncentracji	133
4.3. Ocena koncentracji zgłoszonych i skontrolowanych przez KE w latach 1997-2006 w świetle obowiązującego w danym okresie testu konkurencji	134
4.3.1. Ocena 6 najważniejszych operacji koncentracyjnych	134
4.3.2. Ocena koncentracji na rynkach usług obsługi naziemnej	137
4.3.3. Brak koordynacji między przejmującymi wspólną kontrolę ..	138
4.3.4. Inne zastrzeżenia stron trzecich	138
4.4. Dopuszczalność ograniczeń dodatkowych	139
5. Podsumowanie	140
Źródła	142

ROZDZIAŁ 5. Reguły pomocy publicznej UE w odniesieniu do budowy infrastruktury lotniczej oraz działań operacyjnych portów lotniczych

<i>(Agata Jurkowska, Tadeusz Skoczny)</i>	145
1. Wprowadzenie	145
2. Zakaz pomocy publicznej	146
3. Wyłączenia spod zakazu pomocy publicznej	150
3.1. Dozwolona pomoc publiczna w świetle art. 107 ust. 2 TFUE	150
3.2. Dopuszczalna pomoc publiczna w świetle art. 107 ust. 3 TFUE	151
4. Wytyczne w sprawie finansowania portów lotniczych	155
4.1. Zakres i podstawy prawne	155
4.2. Finansowanie portów lotniczych	155
4.3. Pomoc na rozpoczęcie działalności	158
4.4. Praktyka decyzyjna Komisji po wydaniu Wytycznych	159
4.4.1. Pomoc dla portów lotniczych	159
4.4.2. Pomoc dla przewoźników lotniczych w kontekście rozwoju portów lotniczych	161
5. Podstawy prawne wspierania inwestycji w portach lotniczych w Polsce	164
5.1. Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego	164
5.2. Rozporządzenie w sprawie pomocy na projekty infrastrukturalne w zakresie portów lotniczych w ramach PO Infrastruktura i Środowisko na lata 2007–2013	166
6. Podsumowanie	167
Źródła	169

REGULACYJNE UWARUNKOWANIA ŚWIADCZENIA USŁUG PORTÓW LOTNICZYCH W UE I W POLSCE	173
ROZDZIAŁ 6. Podział ruchu lotniczego pomiędzy porty lotnicze	
<i>(Igor Komarnicki)</i>	175
1. Wprowadzenie	175
2. Regulacja podziału ruchu lotniczego w prawie wspólnotowym i prawie polskim	176
3. Zasady i warunki podziału ruchu lotniczego	178
3.1. Zasada proporcjonalności	178
3.2. Zasada niedyskryminacji	181
3.3. Zasada przejrzystości i obiektywne kryteria	184
3.4. Wymagania infrastrukturalne	185
3.5. Udział portów lotniczych w postępowaniu dotyczącym podziału ruchu lotniczego	186
4. Podsumowanie i wnioski; ewentualny podział ruchu lotniczego pomiędzy Lotnisko Chopina i lotnisko Modlin	188
Źródła	189
Rozdz. 7. Opłaty lotniskowe <i>(Dariusz Kaliński)</i>	191
1. Wprowadzenie	191
2. Prawna regulacja opłat lotniskowych	192
2.1. Uwagi wstępne	192
2.2. Charakterystyka regulacji opłat lotniskowych w Polsce	193
2.3. Regulacja opłat lotniskowych w Unii Europejskiej	194
3. Podstawowe elementy regulacji zakresie opłat lotniskowych	197
3.1. Przedmiot i zakres regulacji	197
3.2. Definicja opłaty lotniskowej	199
3.3. Zasada niedyskryminacji	203
3.4. Narzędzia regulacji opłat lotniskowych	203
3.4.1. Mechanizm regulacji	203
3.4.2. Podstawa kosztowa i zarobkowy charakter działalności zarządzającego lotniskiem	206
3.4.3. Zróżnicowanie opłat	208
3.4.4. Zasady konsultacji	210
3.4.5. Ustalanie opłat w drodze porozumień	211
3.4.6. Zakres przekazywanych informacji	211
3.4.7. Terminy	212
3.4.8. Określenie standardów jakościowych	212
3.5. Niezależny regulator	212
4. Podsumowanie i wnioski	213
Źródła	213
ROZDZIAŁ 8. Przydział (koordynacja) czasu startów i lądowań	
<i>(Michał Kozłowski)</i>	215
1. Wprowadzenie	215
2. Podstawy prawne	220
2.1. Prawo Unii Europejskiej	220
2.2. Prawo krajowe	227

3.	Praktyczne aspekty przydziału czasów operacji w portach lotniczych ...	229
3.1.	Uwagi wstępne	229
3.2.	Szczegółowe uwarunkowania działalności koordynatora lub organizatora rozkładów lotów i komitetów w portach lotniczych...	230
3.2.1.	Kwalifikacje i obowiązki koordynatora organizatora rozkładu lotów	230
3.2.2.	Konsultacje i działalność komitetów w portach lotniczych...	232
3.2.3.	Koszty koordynacji w porcie lotniczym	234
3.3.	Wprowadzenie koordynacji lub organizacji oraz wyznaczenie koordynatora lub organizatora rozkładów lotów w polskich portach lotniczych	235
3.4.	Obowiązki zarządzającego portem lotniczym w zakresie przydziału czasów operacji w portach lotniczych	237
3.4.1.	Operacje startów i lądowań statków powietrznych jako jeden z elementów procesów zarządzania portem lotniczym ..	237
3.4.2.	Wykonywanie analizy przepustowości i określanie parametrów koordynacyjnych.....	237
3.4.3.	Wpłata zaliczki do budżetu koordynatora (organizatora)....	240
4.	Podsumowanie.....	240
4.1.	Międzynarodowe projekty zapewnienia punktualności i zwiększenia przepustowości portów lotniczych	240
4.2.	Potencjalne kierunki i metody działania w celu poprawy	242
	Źródła.....	243
ROZDZIAŁ 9. Usługi obsługi naziemnej (Anna Żebrowska-Dreger)		246
1.	Wprowadzenie.....	246
2.	Uwarunkowania rynkowe, a wspólnotowe regulacje dotyczące rynku obsługi naziemnej.....	246
2.1.	Uwagi wstępne	246
2.2.	Ogólna charakterystyka Dyrektywy Rady 96/67/WE.....	247
2.3.	Implementacja dyrektywy 96/67 do prawa krajowego państw członkowskich Unii Europejskiej.....	249
2.4.	Wpływ dyrektywy na rynek obsługi naziemnej w UE	251
2.4.1.	Raport SH&E International Air Transport Consultancy ...	251
2.4.2.	Najnowsze badania w sprawie skutków regulacji Dyrektywy na rynek obsługi naziemnej w UE	251
2.5.	Pakiet przepisów UE dla portów lotniczych z roku 2007	252
2.6.	Przyszłe kierunki zmian dyrektywy 96/67/WE	253
3.	Praktyczne problemy świadczenia usług obsługi naziemnej w portach lotniczych w Polsce w świetle obowiązujących regulacji prawnych.....	255
3.1.	Prawne podstawy świadczenia usług obsługi naziemnej w Polsce ..	255
3.2.	Praktyczne problemy świadczenia usług obsługi naziemnej w portach lotniczych w Polsce w świetle obowiązujących regulacji prawnych	257
3.2.1.	Scentralizowana infrastruktura	257
3.2.2.	Kategoryzacja usług.....	261
3.2.3.	Dostęp do infrastruktury	263
3.2.4.	Pobieranie opłat za dostęp do urządzeń w porcie lotniczym ..	264

3.2.5. Zasady konsultacji w zakresie zasad udostępniania i korzystania z infrastruktury lotniska	265
3.2.6. Warunki prowadzenia działalności w zakresie obsługi naziemnej w porcie lotniczym	267
3.2.7. Możliwości zaprzestania prowadzenia działalności w zakresie obsługi naziemnej przez agenta obsługi naziemnej w porcie lotniczym	269
3.2.8. Ważność zezwolenia	269
3.2.9. Gwarantowany poziom usług obsługi naziemnej oraz wymogi związane z ochroną środowiska	270
4. Podsumowanie i wnioski	271
Źródła	273
ROZDZIAŁ 10. Ochrona środowiska/hałas (Witold Piechota)	275
1. Wprowadzenie	275
2. Podstawy prawne – charakterystyka ogólna	276
3. Standardy jakości środowiska w odniesieniu do hałasu lotniczego	280
4. Monitorowanie klimatu akustycznego wokół lotnisk	282
5. Metody ograniczania oddziaływania hałasu lotniczego na środowisko ..	284
5.1. Uwagi wstępne	284
5.2. Ograniczanie poziomu hałasu u źródła	284
5.3. Planowanie przestrzenne	285
5.4. Konsultacje i współpraca z otoczeniem	289
5.5. Działania operacyjne	290
5.6. Ograniczenia operacyjne w portach lotniczych	292
6. Podsumowanie	293
Źródła	295
RELACJE MIĘDZY WŁASNOŚCIĄ PORTÓW LOTNICZYCH A ZARZĄDZANIEM PORTAMI LOTNICZYMI (RAPORTY KRAJOWE) ..	297
ROZDZIAŁ 11. Wielka Brytania (Tomasz Ludwicki)	299
1. Wprowadzenie – charakterystyka rynku lotniczego w Wielkiej Brytanii ..	299
1.1. Uwagi ogólne	299
1.2. Najważniejsze regulacje prawne dotyczące ekonomicznych uwarunkowań funkcjonowania lotnisk w Wielkiej Brytanii	302
2. Wybrane porty lotnicze w Wielkiej Brytanii	302
2.1. Londyńskie porty lotnicze będące własnością BAA Limited	302
2.2. Londyn Heathrow (Heathrow Airport Limited – HAL)	304
2.2.1. Ogólnie	304
2.2.2. Model biznesowy	305
2.2.3. Inwestycje	307
2.3. Lotnisko Gatwick (Gatwick Airport Limited – GAL)	309
2.3.1. Ogólnie	309
2.3.2. Model biznesowy	310
2.3.3. Inwestycje	310
2.4. Stansted (Stansted Airport Limited – STAL)	310
2.4.1. Ogólnie	310
2.4.2. Model biznesowy	312

2.4.3. Inwestycje	313
2.5. Manchester	314
2.5.1. Ogólnie	314
2.5.2. Model biznesowy	315
2.5.3. Inwestycje	316
2.6. Birmingham	318
2.6.1. Ogólnie; struktura własności	318
2.6.2. Model biznesowy	319
2.6.3. Inwestycje	319
3. Podsumowanie sytuacji na rynku lotnisk w Wielkiej Brytanii	319
Wykaz wykresów, rysunków i tabel	322
Źródła	322
ROZDZIAŁ 12. Hiszpania (Aleksandra Wąsowska)	323
1. Wprowadzenie – specyfika ruchu lotniczego w Hiszpanii	323
2. Studia przypadków portów lotniczych	324
2.1. Kryteria wyboru lotnisk	324
2.2. Krótka charakterystyka	325
2.2.1. Madryd-Barajas	325
2.2.2. Barcelona-El Prat	326
2.2.3. Palma de Mallorca	327
2.2.4. Malaga	328
2.2.5. Gran Canaria	329
2.2.6. Girona-Costa Brava	329
2.3. Forma i struktura własności	331
2.4. Model zarządzania	331
2.4.1. Uwagi ogólne	331
2.4.2. Sposób zarządzania wybranymi działaniami	332
2.5. Finanse	333
3. Podsumowanie	335
Wykaz rysunków i tabel	335
Źródła	336
ROZDZIAŁ 13. Niemcy (Michał Mijał)	338
1. Wprowadzenie – specyfika ruchu lotniczego w Niemczech	338
2. Opisy lotnisk	341
2.1. Kryteria wyboru lotnisk	341
2.2. Lotniska – studia przypadków	342
2.2.1. Frankfurt nad Menem (FRA)	342
2.2.1.1. Krótka charakterystyka	342
2.2.1.2. Forma i struktura własności	343
2.2.1.3. Model zarządzania	343
2.2.1.4. Finanse	345
2.2.2. Monachium (MUC)	345
2.2.2.1. Krótka charakterystyka	345
2.2.2.2. Forma i struktura własności	346
2.2.2.3. Model zarządzania	346
2.2.2.4. Finanse	346

2.2.3.	Düsseldorf (DUS).....	347
2.2.3.1.	Krótką charakterystyka.....	347
2.2.3.2.	Forma i struktura własności.....	347
2.2.3.3.	Model zarządzania.....	348
2.2.3.4.	Finanse.....	348
2.2.4.	Berlin (Tegel – TXL, Schönefeld – SXF, Tempelhof – THF) .	349
2.2.4.1.	Krótką charakterystyka.....	349
2.2.4.2.	Forma i struktura własności.....	351
2.2.4.3.	Model zarządzania.....	351
2.2.4.4.	Finanse.....	351
2.2.5.	Hamburg (HAM).....	351
2.2.5.1.	Krótką charakterystyka.....	351
2.2.5.2.	Forma i struktura własności.....	352
2.2.5.3.	Model zarządzania.....	352
2.2.5.4.	Finanse.....	352
2.2.6.	Kolonia/Bonn (CGN).....	354
2.2.6.1.	Krótką charakterystyka.....	354
2.2.6.2.	Forma i struktura własności.....	355
2.2.6.3.	Model zarządzania.....	355
2.2.6.4.	Finanse.....	355
3.	Podsumowanie.....	355
	Wykaz rysunków.....	356
	Źródła.....	356
ROZDZIAŁ 14.	Francja (Aleksandra Wąsowska).....	358
1.	Wprowadzenie.....	358
1.1.	Specyfika ruchu lotniczego we Francji.....	358
1.2.	Własność i zarządzanie we francuskich portach lotniczych.....	361
2.	Studia przypadków portów lotniczych.....	364
2.1.	Kryteria wyboru lotnisk.....	364
2.2.	Paryż.....	364
2.2.1.	Krótką charakterystyka.....	364
2.2.2.	Forma i struktura własności.....	366
2.2.3.	Model zarządzania.....	366
2.2.4.	Finanse.....	370
2.3.	Nicea.....	370
2.3.1.	Opis lotniska.....	370
2.3.2.	Forma i struktura własności.....	372
2.3.3.	Model zarządzania.....	372
2.3.4.	Finanse.....	372
2.4.	Lyon.....	374
2.4.1.	Opis lotniska.....	374
2.4.2.	Forma i struktura własności.....	375
2.4.3.	Model zarządzania.....	376
2.4.4.	Finanse.....	376
2.5.	Marsylia.....	377
2.5.1.	Opis lotniska.....	377
2.5.2.	Forma i struktura własności.....	378

2.5.3. Model zarządzania	378
2.5.4. Finanse	378
2.6. Tuluza	379
2.6.1. Opis lotniska	379
2.6.2. Forma i struktura własności	380
2.6.3. Model zarządzania	380
2.6.4. Finanse	381
2.7. Beauvais	381
2.7.1. Opis lotniska	381
2.7.2. Forma i struktura własności	382
2.7.3. Model zarządzania	382
2.7.4. Finanse	383
3. Podsumowanie	384
Wykaz rysunków i tabel	385
Źródła	385
ROZDZIAŁ 15. Portugalia (Aleksandra Wąsowska)	388
1. Wprowadzenie – specyfika ruchu lotniczego w Portugalii	388
2. Studia przypadków portów lotniczych	391
2.1. Kryteria wyboru lotnisk	391
2.2. Krótka charakterystyka	391
2.2.1. Lizbona	391
2.2.2. Faro	393
2.2.3. Porto	394
2.2.4. Madera	395
2.3. Forma i struktura własności	396
2.4. Model zarządzania	396
2.4.1. Uwagi ogólne	396
2.4.2. Sposób zarządzania wybranymi działaniami, składającymi się na łańcuch wartości portugalskich portów lotniczych	397
2.5. Finanse	398
3. Podsumowanie	399
Wykaz rysunków i tabel	400
Źródła	400

Przedmowa

U źródeł projektu badawczego, którego rezultaty prezentowane są w niniejszej publikacji, leży dwa równoległe nurty zamierzeń i działań praktycznych i poznawczych Przedsiębiorstwa Państwowego „Porty Lotnicze” oraz Centrum Studiów Antymonopolowych i Regulacyjnych Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego.

Przedsiębiorstwo Państwowe „Porty Lotnicze” (PPL) przechodzi obecnie **ważny etap swojego rozwoju**. Wydzielenie Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej, rozbudowa Lotniska im. Fryderyka Chopina, wewnętrzna reorganizacja, a także trwające w Ministerstwie Infrastruktury przygotowania do komercjalizacji P.P. „Porty Lotnicze” spowodowały konieczność redefinicji podstawowych celów i zadań, jakie przed nim stoją. Przedsiębiorstwo prowadzi więc intensywne prace związane z opracowaniem strategii dla P.P. „Porty Lotnicze” oraz Planu Generalnego Lotniska im. F. Chopina. Równoległe przygotowany został kompleksowy plan inwestycyjny na najbliższe lata.

Wszystkie te prace wymagały i wymagają mocnego oparcia na wiarygodnych analizach i pracach studialnych. Przedsiębiorstwo mogło i powinno dalej korzystać z potencjału eksperckiego i rezultatów badań swoich własnych pracowników. Skala planów rozwojowych P.P. „Porty Lotnicze” jest jednak tak wielka, że nieodzownym jest sięganie po wiedzę zewnętrzną – doradczą i naukową – w celu dokonania fachowej i niezależnej weryfikacji zamierzeń i planów Przedsiębiorstwa z dorobkiem teoretycznym w zakresie świadczenia usług portów lotniczych i zarządzania lotniskami. Z uwagi na rangę gospodarczą P.P. „Porty Lotnicze” i jego pozycję rynkową szczególnie potrzebna jest Przedsiębiorstwu wiedza z zakresu prawa konkurencji i regulacji sektorowej dotyczącej działalności podmiotu zarządzającego infrastrukturą lotniczą i świadczącego usługi lotniskowe. Wiedzę tę będzie można wykorzystać nie tylko w relacjach z władzami polskimi i instytucjami Unii Europejskiej, ale także w ramach planowanej przez P.P. „Porty Lotnicze” nowej działalności w sferze usług i doradztwa w zakresie zakładania, rozwijania zarządzania lotniskami.

Wydział Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego (WZ UW), wiodąca w Polsce placówka naukowo-dydaktyczna w zakresie przedsiębiorczości, biznesu i zarządzania publicznego, prowadzi statutowe i własne badania naukowe w różnych obszarach wiedzy. W Centrum Studiów Antymonopolowych i Regulacyjnych (CSAiR) skupione jest grono prawników, ekonomistów i specjalistów od zarządzania prowadzących prace badawcze m.in. w zakresie prawa i ekonomii ochrony konkurencji oraz regulacji publicznych w sektorach infrastrukturalnych i szczególnych, w tym w transporcie lotniczym. Swój, w dużym stopniu publikowany, dorobek naukowy CSAiR oferuje także organom regulacyjnych i praktyce gospodarce.

Dnia 9 lipca 2009 r. Przedsiębiorstwo Państwowe „Porty Lotnicze” i Wydział Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego podpisały **Porozumienie o Współpracy**, w którym zadeklarowały gotowość wspólnego prowadzenia prac badawczych, publikowania książek i innych materiałów prezentujących wyniki tych prac, organizowania krajowych i międzynarodowych konferencji, seminariów i warsztatów oraz tworzenia możliwości

uczestnictwa pracowników P.P. „Porty Lotnicze” w studiach podyplomowych i doktorskich organizowanych przez WZ UW oraz odbywania przez studentów WZ UW praktyk w PPL; realizacja Porozumienia koordynowana jest – po stronie WZ UW – przez CSAiR, kierowane przez prof. UW dr hab. Tadeusza Skocznego, a po stronie P.P. „Porty Lotnicze” – przez Biuro Nadzoru Właścicielskiego, reprezentowane przez Filipa Czernickiego, Kierownika Zespołu Analiz i Projektów w tym Biurze.

Pierwszym przejawem tej współpracy stał się projekt badawczy pt. „Usługi portów lotniczych w Unii Europejskiej i w Polsce – uwarunkowania antymonopolowo-prawne i regulacyjne”, zrealizowany w 2009 r. wspólnymi siłami pracowników P.P. „Porty Lotnicze” i WZ UW. Projekt ten pokazał, że P.P. „Porty Lotnicze” nie tylko stanowi potencjalne źródło wiedzy i doświadczenia, którym chce i potrafi się dzielić, ale także dysponuje doświadczoną kadrą, zdolną także do realizowania przedsięwzięć o charakterze badawczym. Natomiast grono pracowników WZ UW, skupionych wokół CSAiR, jest w stanie zidentyfikować i poddać profesjonalnej analizie wybrane problemy prawa, ekonomii i zarządzania w konkretnym sektorze gospodarki.

Wierzymy, że w prezentowanej publikacji znajdzie Czytelnik bez trudu wartość dodaną wynikającą z takiego połączenia wiedzy teoretycznej z doświadczeniem praktycznym.

Warszawa, 30 marca 2010 r.

Michał Marzec
Naczelny Dyrektor
Przedsiębiorstwa Państwowego „Porty Lotnicze”

Prof. dr hab. Alojzy Z. Nowak
Dziekan Wydziału Zarządzania
Uniwersytetu Warszawskiego

Część I.

ZAGADNIENIA WSTĘPNE

ROZDZIAŁ 1.

Usługi portów lotniczych a prawo konkurencji i regulacje lotniskowe; założenia i rezultaty badawcze

1. Cele i zakres projektu badawczego

W najszerszym rozumieniu **lotnictwo cywilne** (*civil aviation*) to **transport lotniczy** (przewozy lotnicze) (*air transport*), odbywający się w **przestrzeni powietrznej** (*airspace*), do której dostęp umożliwiają **porty lotnicze** (*airports*). Dwa pierwsze elementy składowe lotnictwa cywilnego pozostawały poza zakresem badań niniejszego projektu.

Projekt badawczy, którego rezultaty (Raport) prezentowane są w niniejszej książce, obejmował więc tylko wybrane problemy, związane z funkcjonowaniem **portów lotniczych**, rozumiane – nie w kategoriach prawnych – ale jako **suma infrastruktury** (obiektów i urządzeń) oraz świadczonych w jej ramach i/lub z jej wykorzystaniem – **usług portów lotniczych**. Infrastruktura portów lotniczych była uwzględniana w projekcie badawczym tylko w niewielkim zakresie, czyli w takim, w jakim jej tworzenie, funkcjonowanie i wykorzystywanie jest przedmiotem uwarunkowań publicznoprawnych. **Obiektem badań** były przede wszystkim pewne uwarunkowania publicznoprawne działalności gospodarczej określonych podmiotów (głównie przedsiębiorstw/przedsiębiorców), których istotą jest **świadczenie usług portów lotniczych**.

Tak określony (ograniczony) obiekt badań został poddany analizie oraz ocenie z **punktu widzenia** wybranych „**uwarunkowań antymonopolowych i regulacyjnych**”, mających swoje podstawy w **przepisach prawa i/lub w indywidualnych rozstrzygnięciach władz publicznych** (organów administracji i/lub sądów). Projekt badawczy obejmował również uwarunkowania *stricte* ekonomiczne i menedżerskie, zwłaszcza

* Filip Czernicki – absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego; kierownik Zespołu Analiz i Projektów w Biurze Nadzoru Właścicielskiego P.P. „Porty Lotnicze”; pełnomocnik Naczelnego Dyrektora PPL ds. uruchomienia PL Modlin.

** Prof. UW dr hab. Tadeusz Skoczny – prawnik; kierownik Samodzielnego Zakładu Europejskiego Prawa Gospodarczego Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego; kierownik Centrum Studiów Antymonopolowych i Regulacyjnych WZ UW.

dotyczące problematyki własności i zarządzania portami lotniczymi (zob. część IV książki).

Przedmiotem badań projektu były przede wszystkim dwa rodzaje (publicznoprawnych) uwarunkowań dotyczących świadczenia usług portów lotniczych – **uwarunkowania wynikające z prawa konkurencji** (antymonopolowoprawne) i **uwarunkowania wynikające z regulacji sektorowej** (regulacyjne). Uwarunkowania te różnią się głównie charakterem i momentem interwencji publicznej¹.

Uwarunkowania antymonopolowoprawne wynikają z powszechnie obowiązujących przepisów prawa ochrony konkurencji (antymonopolowego) i z indywidualnych decyzji organów ochrony konkurencji, wydawanych w przypadku naruszenia tych przepisów przez przedsiębiorstwa (przedsiębiorców) i poddawane są wtedy kontroli sądowej. Interwencja publiczna ma tu z reguły charakter działania podejmowanego *ex post*; prewencyjna kontrola koncentracji (rozdział 4 książki) stanowi wyjątek od tej reguły, aczkolwiek także w tym przypadku analiza i ocena kontrolowanych zamiarów koncentracji opiera się głównie na bazie danych historycznych.

Uwarunkowania regulacyjne wynikają z przepisów sektorowych (tu: głównie z aktów prawa lotniczego) i z, także poddanych kontroli sądowej, indywidualnych decyzji organów administracji publicznej ogólnej i regulacyjnej (tu: sektorowych władz lotnictwa cywilnego). Regulacyjna interwencja publiczna ma z reguły charakter *ex ante*, czyli polega na podejmowaniu przedsięwzięć, wyznaczających warunki przyszłej działalności przedsiębiorstw (tu: świadczących usługi portów lotniczych), w drodze wydawanych zezwoleń, licencji, certyfikatów itp. Jej istotą jest najczęściej ograniczenie swobody działalności przedsiębiorstw (przedsiębiorców), wynikającej z (którejs z) podstawowych wolności lotniczych, gwarantowanych pierwotnie przez prawo międzynarodowe (głównie Konwencję chicagowską²), w celu realizacji innych wartości (dóbr chronionych), np.: zapewniania niezakłóconej konkurencji (regulacja prokonkurencyjna), pełnego zagwarantowania usług użyteczności publicznej czy ochrony interesów konsumentów (regulacja prokonsumencka).

Tak rozumiane uwarunkowania antymonopolowoprawne (uwarunkowania, mające swoje źródło w prawie konkurencji) i regulacyjne (uwarunkowania, mające swoje źródło w publicznoprawnej regulacji sektorowej) świadczenia usług portów lotniczych znajdują podstawę w przepisach prawa międzynarodowego (np. konwencji lotniczych), prawa Unii Europejskiej i prawa polskiego. W przeprowadzonych badaniach szczególnie nacisk położono na **uwarunkowania, wynikające z prawa – konkurencji i lotniczego – Unii Europejskiej** (często rozwijającego poprzedzające go międzynarodowe prawo lotnicze). Przystępując do Unii Europejskiej (UE) z dniem 1 maja 2004 r., Polska zobowiązała się do pełnego i bezwarunkowego przestrzegania przepisów prawa UE, stosujących się

¹ Zob. szerzej w: T. Skoczny, *Wspólnotowe prawo regulacji in statu nascendi*, [w:] *Prawo gospodarcze Wspólnoty Europejskiej na progu XXI wieku*, praca zbiorowa pod red. C. Mika, TNOiK i Stowarzyszenie Wyższej Użyteczności „Dom Organizatora”, Toruń 2002; T. Skoczny, *Stan i tendencje rozwojowe prawa administracji regulacyjnej w Polsce*, [w:] *Ius Publicum Europem*. Dwunaste Polsko-Niemieckie Kolokwium Prawników-Administratywistów. Warszawa 20–22 września 2001 r. Referaty i głosy w dyskusji, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2003; T. Skoczny, *Ochrona konkurencji a prokonkurencyjna regulacja sektorowa*, [w:] T. Skoczny (red.), *Ochrona konkurencji i niezależna regulacja sektorowa*, „Problemy Zarządzania” 2004, nr 3; M. Szydło, *Regulacja sektorowa a ogólne prawo antymonopolowe*, [w:] *Prokonkurencyjna regulacja sektorowa*, „Problemy Zarządzania” 2008, nr 1.

² Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, sporządzona w Chicago dnia 7 grudnia 1944 roku (DzU z: 1963, nr 24, poz. 137; 1969, nr 27, poz. 210; 1976, nr 21, poz. 130; 1976, nr 39, poz. 227; 1976, nr 32, poz. 188; 1984, nr 39, poz. 199; 2000, nr 39, poz. 446; 2002, nr 58, poz. 527).

i skutkujących bezpośrednio (traktatów, rozporządzeń i decyzji), oraz do implementowania do prawa krajowego przepisów dyrektyw. Badane w projekcie **uwarunkowania**, u których podstaw leżą **wspólne reguły konkurencji Unii Europejskiej**, **wynikają** prawie wyłącznie z **przepisów stosujących się i skutkujących bezpośrednio**. Objęte projektem **uwarunkowania regulacyjne**, **wynikają** zarówno z **rozporządzeń**, jak i **dyrektyw**; w tym ostatnim przypadku bezpośrednio stosuje się przepisy polskiego prawa lotniczego, **jeśli** zobowiązania, **nałożone na państwa członkowskie UE** w określonych dyrektywach, **zostały** do prawa polskiego w terminie i prawidłowo **implementowane**.

Przedmiotem badań były przede wszystkim **uwarunkowania aktualnie obowiązujące** (kontekst historyczny miał w nich jedynie znaczenie pomocnicze). Wobec tego, że powszechnie obowiązujące reguły ochrony konkurencji UE mają charakter stabilny, **uwarunkowania** świadczenia usług portów lotniczych, **wynikające z prawa konkurencji**, zidentyfikowano, zaprezentowano i poddano analizie, głównie **w świetle najnowszego orzecznictwa**. **Uwarunkowania regulacyjne** świadczenia usług portów lotniczych ewoluowały w latach 1992/1993–2009, dlatego też badaniami objęto **akty** normatywne, obowiązujące od początku lat dziewięćdziesiątych XX w., oraz wydane lub zaproponowane w ostatnim okresie, uwzględniono w nich także **najnowsze orzecznictwo**.

Projekt badawczy był realizowany od lipca do listopada 2009 r. Publikacja ukazuje się natomiast już po wejściu w życie (1 grudnia 2009 r.) Traktatu z Lizbony, który zmienił Traktat o Unii Europejskiej (TUE), jednak zachowując jego nazwę, oraz Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (TWE), nadając mu nową nazwę – Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Zakres i znaczenie rewizji traktatowych podstaw Unii Europejskiej są wprawdzie daleko idące, ale w obszarze objętym projektem badawczym, którego rezultatem jest prezentowana książka, nie mają charakteru rewolucyjnego³. Chociaż dotychczasowy przepis ogólny, zaliczający do zadań Wspólnoty Europejskiej (WE) działalność, obejmującą stworzenie „systemu zapewniającego niezakłóconą konkurencję na rynku wewnętrznym” (art. 3 ust. 1 lit. g) TWE)⁴, nie znalazł się w TFUE, to jednak trudno uznać, że w ten sposób państwa członkowskie UE zgodziły się (na wniosek Francji) na zmniejszenie znaczenia tego wymiaru aksjologicznego europejskiej integracji gospodarczej; tym bardziej że do obu traktatów został dołączony „Protokół w sprawie rynku wewnętrznego i konkurencji”, zgodnie z którym państwa członkowskie UE uznały, że „rynek wewnętrzny zdefiniowany w art. 3 TUE obejmuje system zapewniający niezakłóconą konkurencję” i uzgodniły, że „w tym celu Unia podejmuje w razie konieczności środki na mocy postanowień Traktatów, w tym art. 352 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej”. Trzeba mieć nadzieję, że także w „nowej” UE skuteczna konkurencja (*effective competition*) będzie stanowić ważny filar rynku wewnętrznego. W każdym razie, wspólne reguły konkurencji zawarte w dotychczasowych art. 81–89 TWE pozostały w zasadzie niezmienione, choć uzyskały nową numerację (art. 101–109 TFUE).

Jest to zwłaszcza istotne w kontekście kolejnego wzmocnienia rangi i roli **usług w ogólnym interesie gospodarczym** (*services of general economic interest*), zaliczanych dotychczas do tzw. **wspólnych wartości** (*common values*) Wspólnoty Europejskiej (WE). Nowy art. 14 TFUE uzupełnia bowiem dotychczasowy art. 16 TWE o zastrzeżenie, że

³ Zob. szerzej: A. Jurkowska, T. Skoczny, *Wstęp [do:] Polityki Unii Europejskiej: Polityki sektorów infrastrukturalnych. Aspekty prawne*, pod red. A. Jurkowskiej i T. Skoczego, *System Prawa Unii Europejskiej. Podręcznik*. Tom XXVIII, wyd. 1, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa, s. XXIII i d.

⁴ Z nowych traktatów znikły również postanowienia o „otwartej gospodarce rynkowej z wolną konkurencją”, zawarte w art. 4 ust. 1 *in fine* oraz 4 ust. 2 *in fine* TWE.

Unia i państwa członkowskie „zapewniają, aby te usługi funkcjonowały na podstawie zasad i na warunkach, w **szczególności gospodarczych i finansowych**, które pozwolą im wypełniać ich zadania”. Ponadto, w art. 14 TFUE znalazł się nowy przepis, zgodnie z którym Parlament Europejski i Rada, w drodze rozporządzeń, zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą, ustanawiają te zasady i warunki, bez uszczerbku dla **kompetencji** państw członkowskich do świadczenia, zlecenia i finansowania takich usług (art. 14 TFUE *in fine*).

Co więcej, państwa członkowskie UE, pragnąc podkreślić wagę usług świadczonych w interesie ogólnym, dołączyły do TUE i TFUE „Protokół w sprawie usług świadczonych w interesie ogólnym”, w którym wyjaśniły, że „**wspólne wartości Unii w odniesieniu do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym** w rozumieniu art. 14 TFUE obejmują w szczególności:

- (a) zasadniczą rolę i szeroki zakres uprawnień dyskrecyjnych organów krajowych, regionalnych i lokalnych w zakresie świadczenia, zlecenia i organizowania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym w sposób możliwie najbardziej odpowiadający potrzebom odbiorców,
- (b) różnorodność usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym oraz różnice w potrzebach i preferencjach odbiorców mogące wynikać z odmiennej sytuacji geograficznej, społecznej lub kulturowej,
- (c) wysoki poziom jakości, bezpieczeństwa i przystępności cenowej, równe traktowanie oraz propagowanie powszechnego dostępu i praw odbiorców”.

Protokół podkreśla również, że postanowienia traktatów nie naruszają kompetencji państw członkowskich UE w zakresie świadczenia, zlecenia i organizowania usług niemających charakteru gospodarczego, wykonywanych w interesie ogólnym.

Praktycznie, niezmienione pozostały również przepisy prawa traktatowego odnoszące się do transportu (w tym transportu lotniczego). W obszarze **Wspólnej Polityki Transportowej (WPT)** w dotychczasowym art. 70 TWE zostało skreślone zastrzeżenie, że cele traktatu realizowane są **przez państwa członkowskie** (art. 90 TFUE); jest to, jak można sądzić, bezpośrednią konsekwencją jednoznacznego zaliczenia „transportu” do kategorii „kompetencji dzielonych” między UE a jej państwa członkowskie (art. art. 4 ust. 2 lit. g/ TFUE). Do art. 91 TFUE (dawny art. 71 TWE), określającego kompetencje Unii Europejskiej w dziedzinie WPT, został dodany akapit, w myśl którego Parlament Europejski i Rada, przyjmując środki do wykonania tych kompetencji, mają uwzględniać „przypadki, w których zastosowanie tych środków może poważnie wpływać na jakość życia i poziom zatrudnienia w pewnych regionach oraz na funkcjonowanie infrastruktury transportowej” (art. 90 ust. 2 TFUE).

Te i inne zmiany podstaw prawa traktatowego zostały dokonane na etapie prac redakcyjnych nad niniejszą książką. Wierzymy wszakże, że są kompletne. Dla ułatwienia podajemy prawie wszędzie zarówno starą (TWE), jak i nową numerację traktatu (TFUE). W trakcie przygotowywania książki został uaktualniony stan prawodawstwa wótrnego Unii. Można zatem przyjąć, że książka uwzględnia stan prawny na dzień wejścia w życie Traktatu z Lizbony (1 grudnia 2009 r.).

Jak wielokrotnie podkreślono, książka jest na nowo zredagowaną, częściowo poszerzoną, a częściowo skróconą wersją Raportu z projektu badawczego pt. „Usługi portów lotniczych w Unii Europejskiej i w Polsce – uwarunkowania antymonopolowoprawne i regulacyjne”, zleconego przez Przedsiębiorstwo Państwowe „Porty Lotnicze” (PPL). Najogólniej rozumianym celem projektu była identyfikacja, prezentacja i analiza – wynikających z prawa konkurencji i z lotniczej regulacji sektorowej – uwarunkowań świadcze-

nia usług portów lotniczych w Polsce, w tym przez PPL. Dla PPL **prawo konkurencji** ma szczególne znaczenie, **ze względu na** zajmowaną przez **nią pozycję dominującą lub nawet monopolistyczną** na niektórych – zdefiniowanych produktowo i geograficznie – rynkach właściwych usług portów lotniczych w Polsce, zwłaszcza w wymiarze geograficznym (zob. rozdział 3). PPL jest również „odbiorcą” **uwarunkowań regulacyjnych**, w tym działań Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego (ULC). Dlatego podsumowania i wnioski formułowane w końcowej części każdego z rozdziałów książki przynoszą szczegółowe odpowiedzi na leżące u podstaw projektu pytania: **jakie są uwarunkowania** funkcjonowania PPL, **wynikające z prawa konkurencji oraz z prawa lotniczej regulacji sektorowej** Unii Europejskiej i Polski, **jakie zagrożenia** wywołuje ich naruszenie (nieprzestrzeganie) i **jakie stwarzają one ograniczenia** dla swobodnego prowadzenia działalności gospodarczej, a także **jakie działania są konieczne lub możliwe** w celu realizacji interesów gospodarczych PPL w zgodzie z wyżej wymienionymi uwarunkowaniami.

Nie ulega jednak wątpliwości, że rezultaty przeprowadzonych badań mogą mieć zastosowanie także w innych podmiotach zarządzających portami lotniczymi i/lub świadczących w nich usługi. Dotyczy to ustaleń badawczych w zakresie prawie wszystkich norm prawa konkurencji oraz lotniczej regulacji sektorowej, które zostały objęte projektem i są prezentowane w książce.

2. Definiowanie rynków usług portów lotniczych

Pierwszym obszarem badań z zakresu prawa ochrony konkurencji (antymonopolowego) i regulacji sektorowych, odnoszącym się do działalności gospodarczej, polegającej na świadczeniu usług portów lotniczych, był dorobek orzeczniczy organów i sądów Unii Europejskiej i Polski w zakresie **definiowania** (wyznaczania) produktowych i geograficznych **rynków usług portów lotniczych**⁵. Problematyka ta została „wyciągnięta przed nawias”, ponieważ **prawidłowe zastosowanie** przepisów ustanawiających reguły ochrony konkurencji oraz tworzących podstawę ekonomicznych regulacji sektorowych funkcjonowania portów lotniczych **wymaga** każdorazowo (w każdej sprawie) **wyznaczenia (zdefiniowania) rynku właściwego (relewantnego) produktowo i geograficznie**, na którym stosowane są praktyki ograniczające konkurencję (porozumienia, ograniczające konkurencję i nadużywanie pozycji dominującej), podejmowane są działania zmierzające do koncentracji rynku czy związane z udzielaniem pomocy publicznej, albo którego rynku dotyczy regulacja prokonkurencyjna. Określenie rynku jest niezbędne dla zidentyfikowania i oceny wpływu poszczególnych działań podmiotów, będących właścicielami i/lub zarządzających portami lotniczymi, na konkurencję lub władz publicznych, wspomagających finansowo rozwój i działalność operacyjną tych podmiotów.

Z badań tych jednoznacznie wynika, że w obszarze rynków zdefiniowanych produktowo wyróżnia się: (1) **rynki usług aeronautycznych – (1.1.) udostępniania infrastruktury i (1.2.) obsługi naziemnej – oraz (2) rynki usług komercyjnych**; wskazano na to nie tylko w specjalnie poświęconym tym kwestiom rozdziale 2 książki, ale także np. w jej rozdziale 4 (poświęconym kontroli koncentracji). Należy jednak zaznaczyć, że **kategoryzacja** usług świadczonych przez porty lotnicze – jako usług aeronautycznych i usług komercyjnych – nie ma charakteru normatywnego ani w prawie Unii Europejskiej, ani w prawie polskim. Jest ona jednak **ugruntowana w dorobku orzeczniczym**, zwłaszcza UE, i dlatego może

⁵ Zob. szerzej rozdział 2 tej książki.

służyć jako punkt odniesienia dla charakterystyki działalności zarządzających portami lotniczymi w świetle prawa antymonopolowego i regulacyjnego także w Polsce.

Przeprowadzone badania pozwalają też stwierdzić m.in., że na obecnym etapie rozwoju transportu lotniczego **rozstrzygnięty** jest – kluczowy w kontekście wyznaczania rynków usług portów lotniczych – **problem, czy regionalne porty lotnicze należą do tego samego rynku właściwego, co inne duże porty?** Odpowiedź brzmi – w zasadzie **nie**. Umocnienie obecności na rynku tanich przewoźników sprawia, że porty regionalne konkurują między sobą właśnie o użytkowników niskokosztowych, podczas gdy duże porty lotnicze nie konkurują z portami lotniczymi, ale między sobą o połączenia długodystansowe, realizowane poprzez lotniska węzłowe (*hubs*).

Znajduje to pełne potwierdzenie również w praktyce Komisji Europejskiej w sprawach koncentracji⁶. KE wyraźnie (jednoznacznie) wyróżnia cztery rodzaje rynków właściwych geograficznie: (1) **rynki węzłowych (przesiadkowych) portów lotniczych (*hubs*)**, do których loty, dowożące pasażerów z innych portów lotniczych, nie trwają dłużej niż dwie godziny; (2) **rynki portów lotniczych, obsługujących ruch międzynarodowy w zasięgu (*catchment area*) 300 km**; (3) **rynki portów lotniczych, obsługujących połączenia regionalne w 100 km**; (4) **rynki ograniczone do danego portu lotniczego lub danego systemu portów lotniczych**, poszerzone niekiedy przez ich bezpośrednie otoczenie.

3. Działania portów lotniczych w świetle reguł konkurencji UE i Polski

3.1. Zakazane praktyki ograniczające konkurencję

Mieszczące się w prawie konkurencji uwarunkowania świadczenia usług portów lotniczych w UE i Polsce wynikają z przepisów prawnych i orzecznictwa **w zakresie trzech wielkich obszarów stosowania reguł konkurencji (głównie) Unii Europejskiej**: (1) zakazu praktyk ograniczających konkurencję (porozumień, ograniczających konkurencję i nadużywania pozycji dominującej), (2) prewencyjnej kontroli koncentracji oraz (3) zakazu udzielania antykonkurencyjnej i antyintegracyjnej pomocy publicznej. We wszystkich tych obszarach potencjalnie może dochodzić do naruszania reguł konkurencji, zarówno przez podmioty zarządzające portami lotniczymi, jak i przez użytkowników portów lotniczych⁷.

Przedmiotem badania, którego rezultaty są prezentowane w rozdziale 3 książki, były jednak wyłącznie **antykonkurencyjne działania zarządzających portami lotniczymi** (praktyki ograniczające konkurencję). Badania miały na celu identyfikację, prezentację i szczegółową analizę najbardziej typowych i występujących najczęściej praktyk ograniczających konkurencję zarządzających portami (art. 101 i 102 TFUE [dawny art. 81 i 82 TWE]; art. 6 i 9 uokik⁸), w tym zwłaszcza nadużywania przez nich pozycji dominującej przez narzucanie nieuczciwych cen oraz praktyki dyskryminacyjne. Działania takie są zakazane, **chyba że podlegają szczególnemu wyłączeniu spod reguł konkurencji dla przedsiębiorstw, którym powierzono świadczenie usług w ogólnym interesie gospo-**

⁶ Zob. szerzej rozdział 4 książki.

⁷ Badania dotyczące tych trzech rodzajów „uwarunkowań antymonopolowoprawnych” działalności portów lotniczych, których rezultaty prezentowane są w części III książki, zostały przeprowadzone przez podgrupę badawczą, w której skład wchodził członek CSiR: dr Agata Jurkowska i prof. UW dr hab. Tadeusz Skoczny.

⁸ Ustawa z 16.02.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. 2007, nr 50, poz. 331, ze zm.).

darczym (art. 106 ust. 2 TFUE [dawny art. 86 ust. 2 TWE]), mogą do nich być też zaliczone niektóre usługi portów lotniczych. Świadomość istniejących granic zakazu i zakresu możliwego wyłączenia w sektorze usług portów lotniczych, powinna działającym w nim przedsiębiorstwom (w tym PPL) pozwolić minimalizować ryzyko angażowania się w takie praktyki antykonkurencyjne, w tym także ponoszenia poważnych konsekwencji (sankcji) finansowych za ich stosowanie.

Badania w pełni potwierdziły przyjętą hipotezę, że liberalizacja działalności portów lotniczych (głównie wskutek implementacji do przepisów krajowych dyrektywy handlin-gowej nr 97/96⁹) sprawiła, iż przedsiębiorcy **zarządzający portami lotniczymi** (a zatem także PPL oraz polskie porty regionalne) są **zobowiązani do przestrzegania**, ustanowionych w prawie ochrony konkurencji, **zakazów praktyk ograniczających konkurencję**.

W badaniach została zweryfikowana pozytywnie również teza, że przedsiębiorcy zarządzający portami lotniczymi są narażeni na „podwójne” **naruszenia zakazów praktyk ograniczających konkurencję: na poziomie krajowym** (w Polsce: art. 6 i 9 uokik) **oraz unijnym** (art. 101 i 102 TFUE [dawny art. 81 i 82 TWE]). Krajowy i unijny porządek prawny mogą być stosowane równoległe przez krajowy organ ochrony konkurencji (Prezes UOKiK)¹⁰.

Badania potwierdziły też, że zarządzający portami lotniczymi **mogą dopuścić się zarówno praktyk kolektywnych** (porozumień), **jak i praktyk jednostronnych** (nadużycie pozycji dominującej), ograniczających konkurencję, aczkolwiek **zdecydowanie częściej dopuszczają się jednostronnych praktyk antykonkurencyjnych**. Najczęściej stwierdzanymi przez organy ochrony konkurencji praktykami nadużywania pozycji dominującej są: **narzucanie nieuczciwych cen** oraz **dyskryminacja (głównie klientów)**. Dorobek orzecznicy wskazuje ponadto, że w sytuacji naruszenia art. 101 TFUE (dawny art. 81 TWE) zarządzający portami lotniczymi nie mogą w zasadzie skutecznie powołać się na art. 106 ust. 2 TFUE (dawny art. 86 ust. 2 TWE), zawierający szczególny reżim prawa konkurencji dla przedsiębiorstw wyposażonych w prawa wyłączne lub specjalne. Zbadane orzecznictwo potwierdza również, że **reguły antymonopolowe nie sięgają tam, gdzie występuje prokonkurencyjna regulacja**. Jeśli jednak regulacja pozostawia pewien obszar dla dyskrecjonalnych działań zarządzających portami lotniczymi, nadal istnieje ryzyko „deliktu antymonopolowego”¹¹.

Zwiększająca się liczba decyzji antymonopolowych dotyczących portów lotniczych, wydawanych zarówno na poziomie wspólnotowym, jak i w państwach członkowskich UE (także w Polsce), dowodzi, że **nadal należy spodziewać się wzrostu zainteresowania organów ochrony konkurencji działalnością podmiotów zarządzających portami lotniczymi**.

3.2. Prewencyjna kontrola koncentracji

W kolejnym obszarze reguł ochrony konkurencji **bezpośrednim celem** badań była identyfikacja, prezentacja i szczegółowa analiza **dorobku** stosowania przez Komisję Europejską przepisów **prewencyjnej kontroli koncentracji** (rozporządzeń nr 4064/89)¹²

⁹ Dyrektywa Rady nr 96/67/WE z 15.10.1996 r. w sprawie dostępu do rynku usług obsługi naziemnej w portach lotniczych Wspólnoty (Dz. Urz. WE 1996 L 272/36).

¹⁰ Zob. szerzej: M. Krasnodębska-Tomkiel, *Wspólnotowe prawo konkurencji. Skutki dla Polski*, UOKiK, Warszawa 2006, s. 229 i d.; D. Miąsik, *Kom. do art. 4 pkt 20*, [w:] *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, pod red. T. Skoczego, C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 299 i d.

¹¹ D. Miąsik, *Kom. do art. 3*, [w:] *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, op. cit. s. 79 i d.

¹² Rozporządzenie Rady (EWG) nr 4064/89 z 21.12.1989 r. w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstwa (Dz. Urz. WE 1989 L 395/1).

i 139/2004¹³)¹⁴. Dorobek ten powinien być w całości wykorzystywany także w Polsce wtedy, kiedy – być może w niedalekiej przyszłości – koncentracje w tym sektorze będą zgłaszane do/i kontrolowane przez Prezesa UOKiK. Prezes UOKiK nie będzie bowiem mógł odwołać się do swojego wcześniejszego dorobku w tym sektorze, ponieważ polskie przepisy o kontroli koncentracji (uokik z 2000 r.¹⁵ i 2007 r.) w odniesieniu do tego sektora dotychczas nie były prawie stosowane.

Z przeprowadzonej w projekcie badawczym analizy dorobku stosowania wspólnych reguł konkurencji Unii Europejskiej do procesów koncentracji w sektorze usług portów lotniczych w okresie po wejściu w życie dyrektywy handlingowej nr 97/96 – kiedy miały już w pełni zastosowanie wymogi liberalizacyjne, ustanowione w ramach Wspólnej Polityki Transportowej (WPT) – wynika, że tempo i intensywność procesów koncentracji w sektorze usług portów lotniczych powoli, ale systematycznie, rośnie; po 2002 r. można już mówić o tym, że zaczął się „**ruch**” **zmian w strukturze własności i zarządzania portami lotniczymi**. Jednak **tylko w jednej z 21 operacji koncentracyjnych**, skontrolowanych przez Komisję Europejską, **do koncentracji nie doszło**, aczkolwiek w wyniku interwencji brytyjskiego organu ochrony konkurencji, a nie KE.

Za charakterystyczny rezultat badania, którego rezultaty są zamieszczone w rozdziale 4 książki, należy uznać fakt, że wszystkie zgłoszone i skontrolowane przez KE zamiary dotyczące koncentracji zostały uznane przez nią za **zgodne ze wspólnym rynkiem**, a więc **niespełniające testu konkurencji**, obowiązującego na gruncie zarówno rozporządzenia nr 4064/89, jak i nr 139/2004. Oznacza to, że zamierzone koncentracje w ogóle nie zagrażały konkurencji, ponieważ dokonywano je na rynkach, które nie były wspólne produktowo i/lub nie pokrywały się geograficznie, nie powodowały zatem wykluczających się efektów wertykalnych na powiązanych rynkach wyższego lub niższego stopnia i nie kreowały żadnych innych skutków antykonkurencyjnych. Wielkie, skomplikowane i groźne dla konkurencji koncentracje w sektorze usług portów lotniczych są zatem wciąż jeszcze przed nami.

Nie ulega wątpliwości, że wyniki analiz dogmatycznoprawnych i dorobku orzecznictwa zaprezentowane w tej książce mogą być wprost zastosowane do oceny ewentualnych zamiarów PPL w zakresie koncentracji lub – w dalszej perspektywie – do oceny inwestycji innych podmiotów w PPL.

3.3. Pomoc publiczna

Badania, których rezultaty zostały zaprezentowane w rozdziale 5 książki, dotyczyły **dwóch** – komplementarnych – **celów**. Po pierwsze, miały zidentyfikować, zaprezentować i szczegółowo zanalizować **dorobek Unii Europejskiej w zakresie stosowania zakazu antykonkurencyjnej i antyintegracyjnej pomocy publicznej w odniesieniu do budowy infrastruktury lotniczej oraz działań operacyjnych portów lotniczych** (art. 107–109 TFUE [dawne art. 87–89 TWE]). Po drugie, **przyczyniły się do oceny** – w świetle tego dorobku oraz w świetle „Wytucznych wspólnotowych dotyczących finansowania portów lotniczych i pomocy państwa na rozpoczęcie działalności dla przedsiębiorstw

¹³ Rozporządzenie Rady (WE) nr 139/2004 z 20.01.2004 r. w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw (Dz. Urz. UE 2004 L 24/1).

¹⁴ Zob. szerzej rozdział 4 książki.

¹⁵ Ustawa z 15.12.2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. tekst jedn. z 2005, nr 244, poz. 2080 ze zm.).

lotniczych oferujących przeloty z regionalnych portów lotniczych” z 2005 r.¹⁶ – **polskiej ustawy z 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego**¹⁷.

Badania te wykazały, że w ostatnich latach odnotowano **znaczący wzrost aktywności UE w obszarze pomocy publicznej dla portów lotniczych**¹⁸. Badania – przede wszystkim analiza rozstrzygnięć KE wydanych w związku z Wytycznymi z 2005 r. – potwierdziły przyjętą na wstępie hipotezę, że o ile **wsparcie publiczne dla rozwoju infrastruktury portów lotniczych nie budzi wątpliwości KE co do jego legalności w świetle art. 107 ust. 1 TFUE (dawny art. 87 ust. 1 TWE), o tyle powiązana z rozwojem portów lotniczych pomoc dla przewoźników oraz pomoc w postaci finansowania bieżącej działalności portów lotniczych zdecydowanie częściej budzi zastrzeżenia KE w świetle tego przepisu i staje się przedmiotem szczegółowych badań** w ramach postępowania w sprawie pomocy publicznej. Na podstawie przeprowadzonych badań można sformułować (także na użytek pomocy publicznej, której beneficjentem może być PPL) – w odniesieniu do przypadków pomocy publicznej, które nie są objęte specjalnym programem pomocowym – **następujące rekomendacje:**

- (1) jeśli port lotniczy zachowuje się jak **prywatny inwestor**, działań takich nie uznaje się za pomoc publiczną;
- (2) jeśli nie można zastosować testu inwestora prywatnego (TPI), to konieczna jest **notyfikacja** pomocy publicznej (pomoc dla portów regionalnych, przyjmujących poniżej 5 mln pasażerów rocznie); przy czym wsparcie publiczne ukierunkowane na **inwestycje w infrastrukturę portów lotniczych** niesie ze sobą **niewielkie ryzyko niezgodności ze wspólnym rynkiem**, jeśli pomoc spełnia warunki „testu legalności pomocy”;
- (3) **wsparcie publiczne, którego bezpośrednim odbiorcą pozostaje przewoźnik lotniczy**, którego działalność ma przyczyniać się do rozwoju portu lotniczego, niesie ze sobą **dużo większe ryzyko niezgodności** takich działań z rynkiem wewnętrznym. Plan pomocy tego rodzaju powinien podlegać wstępnej samoocenie podmiotu, zamierzającego udzielić pomocy na podstawie testu zawartego w Wytycznych z 2005 r. Szczególną uwagę należy zwrócić na zachowanie kryteriów przejrzystości i niedyskryminacyjnego charakteru zarówno samej udzielanej pomocy, jak i procedury jej udzielania (np. przez wykorzystanie procedur przetargowych). W tym wypadku niezbędne jest dopełnienie obowiązków notyfikacyjnych.

Wyżej wymienione Wytyczne z 2005 r. zobowiązują KE do przeprowadzenia oceny ich stosowania po czterech latach od ich wydania (czyli pod koniec 2009 r.). Można więc spodziewać się, że już **w najbliższych tygodniach KE przedstawi taką ocenę i ewentualnie dokona modyfikacji tych Wytycznych**. Będzie to wymagało szybkiego przeprowadzenia analizy tych zmian i oceny ich skutków z perspektywy polskich podmiotów, w tym PPL.

Stosunkowo „bezpieczną”, z punktu widzenia zakazu pomocy publicznej, pozostaje pomoc udzielana na podstawie programu pomocowego – rozporządzenia w sprawie pomocy na projekty infrastrukturalne w zakresie portów lotniczych w ramach PO Infrastruktura i Środowisko na lata 2007–2013¹⁹. Spełnienie kryteriów pomocy okre-

¹⁶ Dz. Urz. UE 2005 C 312/1.

¹⁷ DzU 2009, nr 42, poz. 340.

¹⁸ Zob. szerzej rozdział 5 książki.

¹⁹ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 25.02.2009 r. w sprawie pomocy na projekty infrastrukturalne w zakresie portów lotniczych w ramach PO Infrastruktura i Środowisko na lata 2007–2013 (Dz.U. 2009, nr 35, poz. 273).

ślonych w tym rozporządzeniu gwarantuje w zasadzie zgodność udzielanego wsparcia ze wspólnym rynkiem.

4. Działania portów lotniczych w świetle wybranych regulacji lotniskowych UE i Polski

4.1. Regulacja lotniskowa

Publicznoprawna regulacja sektora transportu lotniczego jest bardzo rozległa. W Unii Europejskiej ma ona **cele prointegracyjne, prokonkurencyjne i inne** (np. na rzecz bezpieczeństwa ruchu lotniczego czy bezpieczeństwa pasażerów). Jej głównym obszarem był początkowo sektor usług przewozów lotniczych (regulacja lotnicza)²⁰. Z czasem, coraz większego znaczenia zaczęła nabierać także regulacja lotniskowa, w tym regulacja prokonkurencyjna (tworzenie warunków do rozwoju konkurencji na rynkach), od której w dużym stopniu zależy rozwój lotniczego rynku wewnętrznego Unii.

Skuteczna konkurencja jest jednak uzależniona od dostępu (i jego warunków) do infrastruktury dwojakiego rodzaju: (1) infrastruktury i usług portów lotniczych oraz (b) przestrzeni powietrznej i usług zarządzania nią. W pierwszym obszarze (infrastruktura i usługi portów lotniczych) na poziomie Unii Europejskiej stosunkowo wcześniej powstały regulacje dotyczące czasu operacji w portach lotniczych oraz dostępu do rynku usług naziemnych, a później także harmonizujące wysokość opłat lotniskowych. W drugim obszarze (prześczeń powietrzna) Unia wypracowała reguły funkcjonowania Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej (JEPP)²¹. Ten drugi obszar nie był przedmiotem badań w niniejszym projekcie.

Przedmiotem projektu badawczego była więc tylko **regulacja lotniskowa**. Nie objął on jednak całego spektrum regulacji lotniskowej. **Regulacyjne uwarunkowania usług portów lotniczych** w UE i w Polsce mają bowiem bardzo szeroki zakres i zasięg. Niektóre z nich dotyczą uzyskiwania i utrzymywania szczególnego statusu prawnego podmiotów zarządzających portami lotniczymi i świadczących usługi portowe lub osób wykonujących działalność lotniczą, a także zapewnienia bezpieczeństwa, ubezpieczeń oraz wymagań i procedur technicznych wobec obiektów i urzędzeń; wszystkie te sprawy nie były obiektem badań tego projektu. Przedmiotem badań były bowiem wyłącznie uwarunkowania odnoszące się, co do zasady, do świadczenia usług portów lotniczych jako działalności gospodarczej podmiotów zarządzających nimi oraz świadczących i/lub kontraktujących określone usługi (obsługi naziemnej lub usługi komercyjne).

Szczegółowy zakres przeprowadzonych w projekcie badań wynikał z zamówienia badawczego. Na wyraźne życzenie zamawiającego, projektem badawczym zostały objęte uwarunkowania regulacyjne dotyczące: (a) podziału ruchu lotniczego pomiędzy porty lotnicze, (b) nakładania opłat lotniskowych, (c) przydziału czasu operacji lotniczych, (d) świadczenia usług obsługi naziemnej, (e) ochrony środowiska, głównie poprzez przeciwdziałanie hałasowi na lotniskach i w ich bezpośrednim otoczeniu.

²⁰ Zob. szerzej: T. Skoczny, *Wspólna Polityka Transportowa w transporcie lotniczym*, [w:] *Polityki Unii Europejskiej...*, op. cit. s. 62 i d.

²¹ *Ibidem*, s. 74 i d.

W części regulacyjnej przeprowadzonych badań, których rezultaty zamieszczone są w części IV niniejszej książki²², szczególny nacisk położono zwłaszcza na akty i projekty aktów (jak też na liczne inne dokumenty, w tym raporty z badań zleconych przez Komisję Europejską), **będące elementem tzw. pakietu dotyczącego portów lotniczych (airport package)**, przyjętego przez KE w styczniu 2007 r., obejmującego przede wszystkim kwestie zarządzania portami lotniczymi w Europie w kontekście ich rosnącego znaczenia dla transportu powietrznego²³. Projekt ten nie obejmował natomiast najnowszych inicjatyw KE dotyczących włączenia do polityki transportowej UE szeroko rozumianego lotnictwa ogólnego i korporacyjnego²⁴. Jak wskazano wyżej, projekt nie miał też obejmować prawodawstwa odnoszącego się do Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej (*Single European Sky*) w obowiązującej wersji SES I (z 2004 r.) i projektowanej wersji SES II²⁵.

4.2. Podział ruchu między porty lotnicze

Pierwszym z uwarunkowań regulacyjnych, wybranych dla celów badawczych niniejszego projektu²⁶, jest **możliwość administracyjnego podziału ruchu lotniczego pomiędzy porty lotnicze**, co ogranicza swobodę przewoźników unijnych w wyborze portu lotniczego, z którego chce on prowadzić lotniczą działalność przewozową²⁷. W przypadku wielkiej aglomeracji, obsługiwanej przez kilka portów lotniczych, wiąże się to z reguły ze zbyt dużym przeciążeniem jednego lub kilku lotnisk, przy jednoczesnym, niewystarczającym wykorzystaniu infrastruktury innego lotniska lub lotnisk. W takiej sytuacji możliwy jest podział ruchu, który nie mógłby być wprowadzony w odniesieniu do pojedynczego lotniska.

Przedmiotem badań, których rezultaty zawiera rozdział 6 książki, jest prezentacja i szczegółowa **analiza** – wynikających z bezpośrednio stosowanego i skutkującego na obszarze całej UE rozporządzenia nr 1008/2008 – **warunków, jakie muszą zostać spełnione przy wprowadzaniu przez państwo członkowskie – niedyskryminacyjnego – podziału ruchu lotniczego** oraz zasady udziału zarządzających lotniskami w procedurze związanej z podziałem ruchu lotniczego, stworzone przez prawo zarówno Unii Europejskiej, jak i polskie.

²² Ta część projektu była realizowana przez podgrupę badawczą, w której skład wchodził wyłącznie pracownicy PPL – dr Dariusz Kaliński, dr Igor Komarnicki, dr Michał Kozłowski, mgr Michał Piechota i mgr Anna Żebrowska-Dreger.

²³ Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Plan działania w zakresie przepustowości, efektywności i bezpieczeństwa portów lotniczych w Europie. Bruksela, 24.01.2007 r. KOM(2006) 819 wersja ostateczna.

²⁴ Komunikat Komisji. Plan działań na rzecz stabilnej przyszłości lotnictwa ogólnego i korporacyjnego. Bruksela, 11.01.2008 r. KOM(2007) 869 wersja ostateczna. www.europa.eu/

²⁵ Zob. zwłaszcza rozporządzenie (WE) nr 549/2004 Parlamentu i Rady z 10.03.2004 r. ustanawiające ramy tworzenia JEPP (Dz. Urz. UE 2004 L 96/1; polskie wydanie specjalne Dz. Urz. UE 2007, t. 8, s. 23 i d.); Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. JEPP II: w kierunku bardziej zrównoważonego rozwoju lotnictwa i poprawy jego efektywności. Bruksela, 25.06.2008 r. KOM(2008) 389 wersja ostateczna; propozycje KE zostały przyjęte na posiedzeniu Rady (WE) 30.03.2009 r. www.europa.eu/

²⁶ Zob. szerzej rozdział 6 niniejszej książki.

²⁷ Zob. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (EWG) nr 1008/2008 z 24.09.2008 r. w sprawie wspólnych zasad wykonywania przewozów lotniczych na terenie Wspólnoty (Dz. Urz. UE L 293 z 31.10.2008, s. 3), a wcześniej rozporządzenie Rady nr 2408/92/EWG z 23.07.1992 r. w sprawie dostępu przewoźników lotniczych Wspólnoty do wewnątrz wspólnotowych tras lotniczych (Dz. Urz. WE L 240 z 24.08.1992, s. 8).

Ustalenia te mogą być przydatne dla ewentualnego wprowadzenia podziału ruchu lotniczego pomiędzy Portem Lotniczym im. Fryderyka Chopina w Warszawie (w skrócie: Lotniskiem Chopina) a budowanym obecnie portem lotniczym w Modlinie, który ma – według wstępnych założeń – obsługiwać zwłaszcza tanie linie lotnicze, czartery oraz przewozy towarowe; natomiast Lotnisko Chopina byłoby nastawione głównie na tradycyjnych przewoźników pasażerskich.

Jak wynika z przeprowadzonych badań, do administracyjnego podziału ruchu lotniczego może dojść – przy spełnieniu określonych wymogów infrastrukturalnych – tylko wtedy, **gdy rozkład ruchu** lotniczego między lotniskami zlokalizowanymi w mieście lub w konurbacji **nie dokona się samoistnie** (w sposób naturalny), z powodu różnic w wysokości opłat lotniskowych na tych lotniskach, czy też ze względu na jakość ich infrastruktury. **Do administracyjnego podziału ruchu** lotniczego między określone lotniska (np. między Lotnisko Chopina i lotnisko w Modlinie) mogłoby dojść, **gdyby**:

- (a) **miało miejsce niewystarczające wykorzystanie infrastruktury jednego z lotnisk, przy nadmiernym obciążeniu drugiego;**
- (b) **ruch na Lotnisku Chopina musiał zostać ograniczony ze względu na wymogi ochrony środowiska (hałas uciążliwy dla okolicznych mieszkańców).**

Badania potwierdziły też hipotezę, że administracyjnego **podziału ruchu lotniczego nie będzie można wykorzystać do przeniesienia na lotnisko Modlin w całości lub w części lotów niskokosztowych** (tj. tanich linii lotniczych). Niewątpliwie **da się natomiast wyodrębnić loty czarterowe** (nierozkładowe) **i towarowe. Ograniczenie takie mogłoby jednak dotyczyć jedynie części lotów czarterowych i towarowych.** Przedmiotem administracyjnego podziału ruchu lotniczego mógłby być natomiast **ruch general aviation**, lub poszczególne rodzaje tego ruchu, np. cywilne loty niehandlowe.

Z badań wynika również, że **podział ruchu nie musi odnosić się do określonych rodzajów przewozu lotniczego.** Kryterium podziału może być np. charakterystyka statku powietrznego lub też dotychczasowy udział w ruchu na istniejącym już lotnisku (np. Lotnisku Chopina).

4.3. Opłaty lotniskowe

Ustalanie i nakładanie opłat za korzystanie z infrastruktury portu lotniczego nie dokonuje się w pełni na zasadach rynkowych; dominującą pozycję portów lotniczych często nadużywano, przez narzucanie nadmiernie wygórowanych i/lub dyskryminacyjnych opłat lotniskowych²⁸. Z tego przede wszystkim powodu przedmiotem projektu badawczego uczyniono także **uwarunkowania regulacyjne Unii Europejskiej w zakresie ustalania opłat lotniskowych**²⁹. Uwarunkowania te zostały zawarte w **dyrektywie w sprawie opłat lotniskowych z 2009 r.**³⁰, która musi być implementowana przez państwa członkowskie UE, w tym Polskę, do 15 marca 2011 r. Przeprowadzone badania, których rezultaty prezentowane są w rozdziale 7 książki, dotyczyły przedmiotu i zakresu regulacji, warunków przestrzegania zasady niedyskryminacji przy ustalaniu opłat lotniskowych oraz podstawowych narzędzi ich ustalania przez/lub pod kontrolą niezależnego regulatora.

²⁸ Jest o tym mowa w rozdziale 3 książki.

²⁹ Zob. szerzej: rozdział 7 książki. Zob. także: T. Skoczny, *Wspólna Polityka Transportowa w transporcie lotniczym*, op. cit., s. 78–80.

³⁰ Zob. dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/12/WE z 11.03.2009 r. w sprawie opłat lotniskowych (Dz. Urz. UE 2009 L 70/11).

Szczególnie istotne są ustalenia wynikające z porównania systemu kształtowania opłat lotniskowych w Polsce i w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej. W badaniach potwierdzono hipotezę, że **przyjęte obecnie w Polsce rozwiązania dają nadmierne uprawnienia władzom lotniczym**, którym powierzono wiele zadań, jakie w gospodarce rynkowej państwa członkowskiego UE należałoby pozostawić swobodnej grze rynkowej. Jak pokazują badania, obecne regulacje prawa polskiego **osłabiają pozycję konkurencyjną polskich portów lotniczych na rynku europejskim**, wymagając od nich uzyskania zatwierdzenia nie tylko wysokości opłat, ale także wszelkich zniżek i systemów zachęt dla przewoźników; uniemożliwia to prowadzenie elastycznej polityki marketingowej, dostosowanej do potrzeb usługobiorców. Prawidłowy mechanizm regulacji opłat lotniskowych powinien zabezpieczać użytkowników przed nadużywaniem przez operatorów portów lotniczych ich pozycji monopolistycznej, dotyczy to nadmiernego zawyżania opłat i działań dyskryminacyjnych, a nie wiązać użytkownikom ręce, uniemożliwiając im marketingowe wykorzystanie jednego z najistotniejszych instrumentów ekonomicznych, jakim jest cena świadczonych usług.

Przeprowadzone badania uzasadniają również pogląd, że **należy utrzymać zasadę kosztową naliczania opłat lotniskowych i nawigacyjnych**, przynajmniej do czasu realizacji niezbędnych dużych projektów inwestycyjnych. Taki mechanizm naliczania opłat zwiększa możliwości pozyskania środków na finansowanie inwestycji. W perspektywie 2020 r. można myśleć o zmianie tej formy na bardziej proefektywnościową zasadę RPI – x, stosowaną w niektórych, znacznie bardziej rozwiniętych krajach UE.

4.4. Przydział czasu operacji lotniczych

Przyczyny, skutki i narzędzia rozwiązywania tzw. krachu przepustowości (*capacity crunch*), stanowiły kolejny ważny element zakresu przedmiotowego projektu badawczego, którego rezultaty są zamieszczone w tej książce³¹. Niebawem w ostatnich kilkudziesięciu latach wzrost wielkości przewozów lotniczych (pasażerskich i towarowych) przyniósł bowiem także skutki negatywne. Narastały **problemy z utrzymaniem punktualności** wykonywania operacji lotniczych oraz z zapewnieniem przepustowości portów lotniczych i przestrzeni powietrznej, a także **wydolności służb ruchu lotniczego**. Wprowadzono więc odpowiednie przepisy prawne, regulujące zasady przydziału przewoźnikom lotniczym czasów na wykonanie operacji lotniczych w portach lotniczych oraz budowania rozkładów lotów. Kluczową rolę w tym zakresie odgrywa, wielokrotnie zmieniane **rozporządzenie Rady UE nr 95/93** w sprawie zasad przydzielania czasu na start i lądowanie³².

Jak wynika z przeprowadzonych badań, których rezultaty zawarte są w rozdziale 8 książki, podejmowane **działania** w zakresie wprowadzenia regulacji prawnych **nie okazały się w pełni skuteczne**, nie przyniosły bowiem oczekiwanych efektów, a nawet spowodowały zaistnienie nowych problemów. Praktyczne problemy związane z ich realizacją wynikają zwłaszcza z niejednoznaczności obowiązujących przepisów (lub wręcz

³¹ Zob. szerzej: rozdział 8 książki. Zob. także: T. Skoczny, *Wspólna Polityka Transportowa w transporcie lotniczym*, op. cit., s. 74–76.

³² Rozporządzenie Rady (EWG) nr 95/93 z 18.01.1993 r. w sprawie wspólnotowych zasad przydzielania czasu na start lub lądowanie w portach lotniczych Wspólnoty (Dz. Urz. WE 1993 L 14/1; Dz. Urz. UE polskie wydanie specjalne rozdział 7, t. 2, s. 3). Zob. także: działania KE mające na celu wyjaśnienie istniejących reguł alokacji czasów startów i lądowań (*slot allocation*) – Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. On the application of Regulation (EEC) No 95/93 on common rules for the allocation of slots at Community airports, as amended. Brussels, COM(2008) 227.

braku odpowiednich regulacji, np. definicji przepustowości portu lotniczego) i ich niejednorodnej interpretacji, jak również z braku lub znacząco ograniczonej możliwości oddziaływania zarządzającego portem lotniczym na pewne procesy (np. kontroli bezpieczeństwa i ochrony przed aktami bezprawnej ingerencji, zarządzania przepływem ruchu lotniczego) oraz z parametrów, a także z charakterystyki i konfiguracji pewnych elementów infrastruktury systemu transportu lotniczego (np. struktura i podział przestrzeni powietrznej).

W ograniczonym zakresie problemy te mogą być rozwiązywane przez poprawę jakości prawa i praktyki jego stosowania. Badania wykazały, że coraz większe znaczenie przywiązuje się jednak do poszukiwania w skali międzynarodowej innych – niż kolejne regulacje prawne – sposobów zapewnienia punktualności transportu lotniczego. Wiodącą rolę w tym zakresie pełni **Eurocontrol** (mająca stosowne mandaty Komisji Europejskiej), która realizuje dwa kluczowe projekty: **Airport Collaborative Decision Making (CDM)** i **Airport Airside Capacity Enhancement (ACE)**.

4.5. Usługi obsługi naziemnej

Kolejnym przedmiotem badań w tym projekcie są **kwestie deregulacji rynku obsługi naziemnej (usług handlingowych) w portach lotniczych Unii Europejskiej**, dokonanej na podstawie dyrektywy nr 97/96³³, oraz przewidywanej w przyszłości na podstawie nowelizacji tej dyrektywy, przygotowanej w ramach tzw. pakietu dotyczącego portów lotniczych z 2007 r. W ramach projektu zostały przedstawione obecne i przewidywane skutki aktualnych regulacji na rynku europejskim w kontekście spodziewanych w krótkim i dłuższym horyzoncie czasowym zmian w sektorze na rynku obsługi naziemnej w Polsce³⁴. Dokonano również identyfikacji tych zagadnień i obszarów tematycznych, objętych regulacjami szczegółowymi, które mogą z jednej strony budzić liczne kontrowersje, a z drugiej – okazać się bardzo problematyczne pod kątem ich zastosowania w codziennej praktyce biznesowej.

Z przeprowadzonych badań w **obszarze uwarunkowań regulacyjnych usług obsługi naziemnej** jednoznacznie wynika, że **regulacje Unii Europejskiej** (głównie dyrektywa handlingowa nr 97/96) **przyczyniły się do otwarcia rynku obsługi naziemnej** w państwach członkowskich Unii. W sektorze tym odnotowano zjawisko nasilonej konkurencji z powodu pojawienia się w portach lotniczych zwiększonej liczby podmiotów niezależnych, świadczących usługi obsługi naziemnej na rzecz podmiotów trzecich, co przyniosło odczuwalne korzyści dla przewoźników w postaci obniżenia cen usług obsługi naziemnej.

Badania wykazały jednak, że – poza efektami pozytywnymi – liberalizacja rynku obsługi naziemnej pociągnęła za sobą **również** takie **negatywne zjawiska**, jak np.: obniżenie jakości świadczonych usług w celu uzyskania większych możliwości konkurowania cenowego między operatorami obsługi naziemnej, niedoinwestowanie w branży ze względu na krótki – maksymalnie 7-letni – okres przyznawania zezwoleń (w drodze konkursu) dla agentów obsługi naziemnej, odczuwalne pogorszenie warunków społecznych pracowników służb operacyjnych, obniżenie kwalifikacji zawodowych pracowników,

³³ Dyrektywa Rady nr 96/67/WE z 15.10.1996 r. w sprawie dostępu do rynku usług obsługi naziemnej w portach lotniczych Wspólnoty (Dz. Urz. WE 1996 L 272/36).

³⁴ Zob. szerzej: rozdział 9 książki. Zob. także: T. Skoczny, *Wspólna Polityka Transportowa w transporcie lotniczym*, op. cit., s. 76–78.

z powodu większego stopnia rotacji kadr, przekładających się również na jakość usług obsługi naziemnej, obniżenie parametrów przepustowości lotnisk.

Z badań wynika, że należy spodziewać się wystąpienia analogicznych efektów liberalizacji rynku obsługi naziemnej także w Polsce. Po pierwsze, można oczekiwać **zwiększenia liczby agentów obsługi naziemnej** na Lotnisku Chopina w Warszawie; nieunikniona jest też dalsza **konsolidacja** na rynku tych usług oraz **współpraca** między nimi. Po drugie, wcześniej czy później PPL będzie zmuszony podjąć decyzję o **wprowadzeniu ograniczeń w zakresie liczby agentów obsługi naziemnej na Lotnisku Chopina**. Wreszcie, po trzecie – **regulacje** wprowadzone w rozporządzeniu w sprawie obsługi naziemnej z 2009 r.³⁵ w zakresie zasad udostępniania scentralizowanej infrastruktury **mogą okazać się** w praktyce **niewystarczające** dla umożliwienia wejścia na rynek na Lotnisku Chopina w Warszawie niezależnych agentów świadczących usługi obsługi naziemnej **w zakresie zaopatrzenia statków powietrznych w paliwo, smary i inne materiały techniczne**.

Przeprowadzone badania wykazały również, że aktualne polskie **rozporządzenie w sprawie obsługi naziemnej** rodzi wiele wątpliwości interpretacyjnych, a niektóre jego rozwiązania nie wynikają wprost z dyrektywy handlingowej nr 96/67. Wskazana jest zatem **wzmocniona aktywność** ze strony PPL pod kątem udziału **w konsultacjach społecznych dotyczących nowelizacji obowiązujących aktów prawnych**, a także wzmocnienie działań lobbingsowych we współpracy z organami państwowymi (np. ULC) na rzecz przyszłych kierunków zmian regulacji prawnych dotyczących rynku obsługi naziemnej w Europie i Polsce.

4.6. Ochrona środowiska/hałas

Ostatni obszar uregulowań regulacyjnych objętych badaniami tego projektu dotyczy **redukcji hałasu**, powodowanego globalną i ciągłą intensyfikacją rozwoju ruchu lotniczego i infrastruktury lotnisk, które stają się przez to coraz bardziej uciążliwe dla otoczenia³⁶. Hałas lotniczy, ze względu na zasięg oddziaływania i dużą społeczną odczuwalność jego uciążliwości, jest jednym z podstawowych czynników limitujących rozwój lotnisk. Stawia to zarządzających portami lotniczymi w trudnej sytuacji poszukiwania kompromisów pomiędzy obowiązkiem zapewnienia prawidłowego funkcjonowania portów lotniczych a koniecznością sprostania rosnącym wymaganiom w zakresie ochrony przed hałasem na lotniskach i w ich najbliższym otoczeniu.

Rozdział 10 książki zawiera nie tylko szczegółową prezentację istniejących uwarunkowań, głównie prawnych, w tym zakresie, ale także propozycje działań na styku porty lotnicze – władze lokalne, reprezentujące interesy mieszkańców terenów przylegających do lotnisk.

Uregulowania prawne mają służyć przede wszystkim skutecznemu wdrożeniu zasady zrównoważonego rozwoju, to znaczy osiągnięcia takiego stanu, w którym funkcjonowanie lotnisk i ich rozwój nie będą powodować naruszenia obowiązujących standardów jakości środowiska, w szczególności poprzez hałas powodowany przelotami statków powietrznych, a co za tym idzie nie powinny budzić sprzeciwu ze strony społeczności zamieszkujących tereny znajdujące się w otoczeniu lotnisk. Z przeprowadzonych badań wynika, że polskie regulacje prawne dotyczące ochrony środowiska nie przyczyniły się do poprawy sytuacji

³⁵ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 21.06.2005 r. w sprawie obsługi naziemnej w portach lotniczych (DzU 2005, nr 128, poz. 1071).

³⁶ Zob. szerzej: rozdział 10 książki. Zob. także: T. Skoczny, *Wspólna Polityka Transportowa w transporcie lotniczym*, op. cit., s. 95–96.

w zakresie minimalizowania uciążliwości hałasu lotniczego. Wyraża się to m.in. w coraz silniej zarysowującym się **konflikcie społeczności lokalnych z lotniskami**, wynikającym z konieczności zaspokojenia wciąż rosnących potrzeb zarówno w odniesieniu do obsługi transportu lotniczego, jak i rozwoju budownictwa mieszkaniowego.

W celu ograniczenia negatywnego wpływu wyżej wymienionych słabości legislacyjnych na dalszy rozwój lotnisk w Polsce w rozdziale 10 książki zostały sformułowane liczne **praktyczne rekomendacje**, skierowane do zarządzających lotniskami, zwłaszcza w zakresie krótko-, średnio- i długoterminowego planowania ochrony przed hałasem, doprowadzenia do wdrożenia nowoczesnych metod zarządzania hałasem, powodowanym eksploatacją lotniska (wdrożenia *Collaborative Environmental Management*), bieżącego monitorowania stanu środowiska przy wykorzystaniu posiadanych narzędzi oraz udziału w szeroko zakrojonych konsultacjach z użytkownikami lotnisk i zarządzającym ruchem lotniczym, a także z otoczeniem zewnętrznym na poziomie lokalnym.

5. Własność a zarządzanie portami lotniczymi

5.1. Uwagi wstępne

W projekcie badawczym poruszono również **problematykę relacji między własnością portów lotniczych a zarządzaniem tymi portami**. Została ona wskazana przez PPL jako jedno z istotniejszych zagadnień, nad którymi obecnie warto się zastanowić w kontekście zmian, zachodzących na rynku usług lotniskowych. Rozdział funkcji właściciela lotniska od zarządzającego lotniskiem jest bowiem w praktyce światowej coraz głębszy i zarysowuje się coraz wyraźniej – głównie w kontekście konieczności poszukiwania nowych źródeł finansowania rozwoju lotnisk oraz poprawy technik operacyjnego zarządzania portami (transfer *know-how*).

Szybki wzrost ruchu lotniczego w ostatniej dekadzie spowodował konieczność ponoszenia przez zakładających lotniska znacznych nakładów na rozbudowę i modernizację lotnisk. Okazało się, że podmioty państwowe, będące w przeważającej mierze właścicielami lotnisk, zaczęły stopniowo dochodzić do wniosku, że nakłady na infrastrukturę są na tyle znaczące, że – być może – warto poszukiwać źródeł finansowania dla tych zadań w zasobach kapitałowych inwestorów prywatnych. Oczywiście, pozyskanie zainteresowania prywatnych inwestorów tą sprawą nie mogłoby mieć miejsca bez zaoferowania im także możliwości czerpania zysków z działalności lotniska, w które zainwestowali.

Na tle zachodzących przemian zaczęły więc powstawać nowe formy prawne i organizacyjne, pozwalające rozdzielnie traktować funkcję zarządzania lotniskiem od własności infrastruktury. Na tych przemianach na całym świecie znacznie skorzystały zwłaszcza lotniska regionalne, gdzie przyrosty ruchu są największe. Rozwój lotnisk regionalnych jest spowodowany rosnącym ruchem generowanym przez tanie linie lotnicze oraz połączenia czarterowe. I choć lotniska węzłowe/przesiadkowe (*hubs*) wydają się być na swoich rynkach nie zagrożone, to jednak niejednokrotnie (jak choćby w Polsce) ruch generowany przez lotniska regionalne przekroczył sumarycznie wielkość ruchu generowanego przez lotnisko centralne. Co ważne, wzrost tego ruchu często wymusza poprawę i udoskonalanie metod zarządzania lotniskiem. Wiele portów lotniczych wypracowało już sobie odpowiednią markę na tym rynku i oferuje stosowny *know-how* jako odpłatne usługi.

5.2. Zakres i charakter badań

Zakres i charakter badań nad relacjami między własnością a zarządzaniem portami lotniczymi wynikał z wyraźnych oczekiwań zleceniodawcy projektu badawczego (PPL), uszczegółowionych w drodze interaktywnej kooperacji między nim a powołanym w CSAiR zespołem badawczym, w ramach którego stworzono odrębną podgrupę³⁷. Zgodnie z tymi ustaleniami:

- (a) badaniami zostały objęte **cztery największe rynki lotnicze w Europie – Wielka Brytania, Hiszpania i Portugalia (łącznie), Niemcy oraz Francja;**
- (b) strukturę własnościową wybranych portów lotniczych tych krajów zbadano **w ujęciu dynamicznym;** zachodzące w nich **procesy przekształceń własnościowych** (komunalizacji, komercjalizacji, prywatyzacji), w tym podstawy **prawne i tryb przejmowania zarządzania portami lotniczymi** przez przedsiębiorców niebędących ich właścicielami, zbadano **od 1990 r.**, a w niektórych przypadkach od lat osiemdziesiątych XX w.;
- (c) w badaniach zamierzano przede wszystkim ustalić (w miarę dostępnych publicznie danych)³⁸ **warunki, na jakich przedsiębiorcy tacy podjęli się zarządzania lotniskami,** dotyczące zwłaszcza: **okresu zarządzania, przepływów finansowych kosztów/ przychodów/wyników oraz odpowiedzialności za inwestycje.**

5.3. Metoda: raporty krajowe i wstępne uogólnienia

Oczekiwany rezultatem badań w ramach problematyki relacji między własnością a zarządzaniem portami lotniczymi były **raporty krajowe.** Wszystkie te **raporty** starały się odpowiedzieć na następujące pytania: **jak** – w ramach publicznoprawnych uwarunkowań zbadanych krajów – **firmy działające w sektorze portów lotniczych,** które w przeszłości podlegały kontroli państwa, a w procesie prywatyzacji uzyskały możliwość działania z nastawieniem na zysk, radzą sobie z funkcjonowaniem w obecnych warunkach, w ramach jakich struktur własności działają, jakie modele biznesowe przyjęły i jakie efekty osiągają?

Dla udzielenia odpowiedzi na te pytania najpierw trzeba było **ukazać specyfikę ruchu lotniczego** na każdym z analizowanych rynków. Dla zobrazowania zarządzania lotniskami w poszczególnych krajach dokonano szczegółowej charakterystyki wybranych portów lotniczych (zwykle trzech największych portów lotniczych w danym kraju oraz reprezentanta lub reprezentantów mniejszych portów lotniczych). Opisując każde lotnisko podano najważniejsze fakty dotyczące historii i działalności operacyjnej lotniska oraz procesy przekształceń własnościowych. Następnie, w zależności od dostępnych danych, scharakteryzowano model zarządzania danym lotniskiem, ze wskazaniem na działania prowadzone w ramach przedsiębiorstwa zarządzającego lotniskiem, działania zlecane (*outsoursowane*), czy też działania podlegające koncesjom. Posłużono się przy tym – adaptowanym na potrzeby pracy – modelem łańcucha wartości Michaela Portera (rysunek 1). Następnie omówiono wyniki finansowe oraz wskaźniki operacyjne lotniska. Niestety, dostęp do publicznych danych, obrazujących funkcjonowanie lotnisk, jest zróżnicowany: od dość dobrego dostępu do nich na rynku Wielkiej Brytanii, czy

³⁷ W skład tej grupy wchodził: dr Tomasz Ludwicki, Michał Mijał i Aleksandra Wąsowska z WZ UW. Koordynatorem grupy był dr Tomasz Ludwicki. Niektóre uogólnienia raportów krajowych oraz sugestie dalszych badań w tym zakresie są jego autorstwa.

³⁸ Zlecający badanie nie oczekiwał od zespołu badawczego przedstawienia warunków, które są zastrzeżone przez obowiązujące prawo lub umowy zawarte w państwach objętych badaniem.

szczególowych raportów na rynku francuskim i niemieckim, po ogólne dane z Portugalii i najbardziej zagregowane na rynku Hiszpanii³⁹. Każdy z opisów rynków krajowych zawiera podsumowanie, w którym zawarte są pewne wnioski szczegółowe, wynikające z sytuacji na danym rynku.

Formuła raportów krajowych umożliwiła zaprezentowanie ogromnej różnorodności rozwiązań stosowanych na wybranych europejskich rynkach usług lotniskowych. Pozwoliła ukazać różne modele zarządzania portami lotniczymi w objętych badaniem krajach, w tym na przedstawienie różnych modeli biznesowych wykorzystywanych przez zarządzających lotniskami. Wypracowane w poszczególnych krajach modele w dużej mierze wynikają ze specyfiki ruchu lotniczego, w tym zwłaszcza z kierunków podróży, sezonowości ruchu lotniczego, czy też nastawienia władz do procesów komercjalizacji lub prywatyzacji lotnisk.

Miarodajne porównanie tych modeli nie było bezpośrednim celem projektu, ale też byłoby trudno tego dokonać na podstawie obecnie dostępnej wiedzy na temat przekształceń własnościowych i praktykowanych modeli zarządzania portami lotniczymi. Pewne **uogólnienia** w obu tych kwestiach są jednak możliwe na gruncie przeprowadzonych badań.

Rysunek 1. Łańcuch wartości M. Portera dla portów lotniczych

Działania wspomagające	Infrastruktura zarządzania: finanse, rachunkowość, usługi prawne, zarządzanie			
	HR: rekrutacja, szkolenia (operacje, sprzedaż, catering)			
	Technologia: IT, systemy bezpieczeństwa, badania rynku, e-commerce			
	Zaopatrzenie inwestycyjne: budynki, pojazdy, systemy obsługi naziemnej			
Działania podstawowe	Budowa infrastruktury portowej Dostęp do wody i energii	Usługi naziemne Kontrola bezpieczeństwa	Reklama Udostępnianie przestrzeni reklamowej Rozwój siatki połączeń	Restauracje Sklepy Parkingi Dostęp do Internetu Transport na/z lotniska
	Logistyka wewnętrzna	Operacje	Sprzedaż i marketing	Serwis

Źródło: Opracowanie T. Ludwickiego na podstawie: Albers i in. 2005.

5.4. Modele przekształceń własnościowych

Na podstawie przeprowadzonych w tej części projektu analiz trzeba stwierdzić, że **nie ma w Europie jednego lub nawet dominującego modelu przekształceń własnościowych, czy też wypracowanego modelu biznesowego funkcjonowania lotniska**. W zależności od sytuacji rynkowej, rozkładu własności, czy preferencji zarządzających mamy do czynienia z pełnym spektrum możliwości: od centralnie zarządzanego systemu hiszpańskiego czy portugalskiego, po sprywatyzowany model brytyjski, z istotną rolą prywatnych właścicieli zarządzających lotniskami, takimi jak: Londyn Heathrow, Luton czy Birmingham. Można jednak zauważyć **podstawowe wzorce przekształceń**:

³⁹ Zob. szerzej: rozdział 12 książki.

- (a) **od własności państwowej do prywatnej**, z dominującym udziałem spółek prawa handlowego i mniejszościowym lub bez udziału własności samorządowej różnych szczebli lub państwowej (np. *British Airports Authority/BAA*);
- (b) **od własności państwowej do samorządowej**, z udziałem lub bez udziału spółek prawa handlowego (np. Manchester, Birmingham, Frankfurt);
- (c) **zachowania przez państwo kontroli** (bezpośrednio lub za pośrednictwem spółek) własności państwowej, z **planami prywatyzacji mniejszościowych udziałów** w drodze oferty publicznej lub partnerstwa publiczno-prywatnego (np. Portugalia i Hiszpania).

Szczególnie interesujące są **doświadczenia Wielkiej Brytanii**, gdzie proces prywatyzacji lotnisk został rozpoczęty w latach osiemdziesiątych ubiegłego stulecia (za czasów Premier Margaret Thatcher)⁴⁰. Sprywatyzowana BAA, zarządzająca trzema portami londyńskimi, w tym Heathrow, przeszła drogę od spółki notowanej na giełdzie londyńskiej, po przejście jej przez inwestora branżowego Ferrovial, do wycofania akcji z publicznego obrotu. Powstała w wyniku tych działań bardzo złożona struktura kapitałowa, w której powołano wiele podmiotów świadczących wzajemne usługi, a ponadto blisko współpracująca ze spółkami z grupy Ferrovial (usługi naziemne, ale także utrzymanie, czy wykonawstwo prac budowlanych). Taki model biznesowy prowadzi do sytuacji, w której jest trudno ocenić w sposób obiektywny wyniki finansowe przedsiębiorstwa, gdyż mogą one zależeć od wewnętrznych uregulowań, które istotnie zmieniają relacje typowo rynkowe.

Sytuacja na brytyjskim rynku przewozów lotniczych, podlegającym w odniesieniu do wyznaczonych lotnisk, rygorystycznym zasadom kontroli cen, i równocześnie konkurencji między mniejszymi portami, świadczy o tym, że **inwestorzy, mający nadzieję na krótkie okresy zwrotu zainwestowanego kapitału mogą się przeliczyć**. Duża skala wymaganych inwestycji, w tym stale konieczne inwestycje związane z ochroną środowiska, zwiększają wymagania kapitałowe. Jednocześnie nieprzewidywalność ruchu lotniczego, wynikająca m.in. z dynamicznie zmieniających się warunków działania tzw. tanich przewoźników, doprowadza do sytuacji, w której nakłady niezbędne na zapewnienie odpowiedniej infrastruktury lotniskowej rosną, a przychody stają się coraz bardziej ryzykowne. Stąd też można zauważyć działania mające na celu czerpanie różnorodnych korzyści, wynikających z kontroli własności lotniska, czy też mniejsze zainteresowanie prywatnych właścicieli przejmowaniem kontroli nad lotniskami.

Inny model rozwoju infrastruktury lotniczej jest preferowany w takich krajach, jak **Niemcy**⁴¹, **Francja**⁴² czy **Portugalia**⁴³. W krajach tych **zachowano dominujący udział własności publicznej** (zarówno państwa, jak i wspólnot samorządowych różnych szczebli), dopuszczając równocześnie odsprzedaż części udziałów lub akcji inwestorom prywatnym. Nie zdecydowano się na – lub odsunięto w czasie – pełną prywatyzację lotnisk. W obecnie podejmowanych projektach budowy nowych lotnisk (lotnisko centralne w Portugalii, Berlin) istotną rolę pełnią władze państwowe lub samorządowe, wprowadzające gwarancję stabilności finansowania projektów. W ten sposób stabilność finansowania rozbudowy infrastruktury lotniskowej jest zapewniana przez własność publiczną, a pewna poprawa efektywności – przez firmy komercyjne. Trudno jest jednoznacznie ocenić, na ile wejście kapitału prywatnego przekłada się na poprawę jakości zarządzania, a w ja-

⁴⁰ Zob. szerzej: rozdział 11 książki.

⁴¹ Zob. szerzej: rozdział 13 książki.

⁴² Zob. szerzej: rozdział 14 książki.

⁴³ Zob. szerzej: rozdział 15 książki.

kim stopniu jest dzieleniem się rentą monopolistyczną z prywatną firmą. Innymi słowy, **nie ma przekonujących dowodów na to, że własność prywatna lotnisk automatycznie przekłada się na zmniejszenie kosztów lub podniesienie jakości.**

Wspomniane wcześniej państwa stawiają wyżej zagwarantowanie stabilnych warunków rozwoju firm niż oferowanie konkurencyjnych i systematycznie obniżanych cen usług portów lotniczych. Co więcej, na podstawie ostatnio podejmowanych działań w Wielkiej Brytanii, można pokusić się o sformułowanie tezy, że **dla zagwarantowania konkurencyjnej działalności lotnisk konieczne są lotniska obsługujące ten sam rynek, ale pozostające pod kontrolą różnych właścicieli.** Stąd też decyzja brytyjskiej Komisji Konkurencji (*Competition Commission*) wymuszająca na BAA sprzedaż lotniska Londyn Gatwick. Ponieważ nawet najbardziej rygorystycznie prowadzony nadzór nad kosztami i polityką cenową nie mogą zapewnić konkurencyjnych cen. Jednocześnie potwierdzeniem tej tezy jest zwolnienie z poddania lotniska w Manchesterze regulacji publicznoprawnej, głównie ze względu na bliskość innych lotnisk, z którymi musi ono konkurować zarówno o pasażerów, jak i linię lotniczą.

5.5. Modele zarządzania/biznesowe

Badania potwierdziły również hipotezę, że chociaż proces prywatyzacji portów lotniczych także w Europie był niunikniony, to jednak odbywał się stopniowo i stosunkowo powoli. W jego wyniku lotniska przechodziły na **samodzielny rozrachunek**, nastawiały swoją działalność na **zysk** i dochodziły do coraz wyższej **efektywności ekonomicznej**. Jest to ewidentny **wspólny mianownik** dla procesów przekształceń własnościowych i wielości modeli zarządzania, przedstawionych w raportach krajowych opublikowanych niniejszej książce. Na trzy szczegółowe przejawy (trendy) dokonujących się w badanym okresie przemian warto zwrócić odrębną uwagę.

Outsourcing i koncesjonowanie. Z punktu widzenia modelu biznesowego coraz wyraźniej widoczne jest, że **zarządzający lotniskami samodzielnie wykonują tylko działania związane z podstawowymi zadaniami lotniska** (utrzymanie lotniska, straż pożarna, kontrola ruchu, systemy IT), a **podzlecają lub koncesjonują realizację zadań związanych z działalnością komercyjną** (zarządzanie sklepami, parkingami itp.). Koncentracja na podstawowej działalności przedsiębiorstwa występuje w wielu branżach i nie jest zjawiskiem nowym. Interesującym faktem jest to, że nie ma wypracowanego dominującego schematu. Jest to szczególnie widoczne na rynku w Wielkiej Brytanii, gdzie równolegle funkcjonują różne modele. W tym zakresie istotny wpływ ma zarówno specyfika konkretnego lotniska, jak i relacje właścicielskie, a także możliwość dodatkowych przychodów dla właściciela, gdy kontroluje on podmiot zarządzający lotniskiem oraz dla wykonawców poszczególnych usług.

Wzrost znaczenia przychodów z działalności komercyjnej. W praktykowanych modelach zarządzania lotniskami w badanych krajach wyraźnie widać **rosnące znaczenie przychodów z działalności pozaaeronaucznej** (komercyjnej), które sięgają nawet 60% przychodów. Innymi słowy, infrastruktura związana z obsługą podróżnych – sklepy, punkty usługowe, hotele, parkingi itp. – nadaje lotniskom wymiar bardziej galerii handlowych niż *stricte* infrastruktury lotniczej, koniecznej do podróży samolotem. Można spodziewać się, że dla zmniejszenia ryzyka prowadzonej działalności i uzależnienia się od przychodów, wynikających z ruchu lotniczego, zarządzający lotniskami będą dążyli do maksymalizacji tych przychodów. Ponadto, na zmianę procentowej struktury przy-

chodów może mieć wpływ wywieranie presji na obniżanie opłat lotniskowych i innych opłat związanych z działalnością aeronautyczną.

Obowiązujący bowiem w branży lotniskowej trend jednoznacznie wskazuje na konieczność podnoszenia wpływów z działalności okołolotniskowej w stosunku do przychodów osiąganych z opłat lotniskowych. Poprawie tych wyników służy m.in. rozwinięta infrastruktura terminalowa, w tym rozbudowana powierzchnia handlowa i usługowa. Dbałość o właściwe wykorzystanie powierzchni reklamowych, kampanie marketingowe, czy nawet wynajem powierzchni terminali na organizację różnego typu imprez kulturalnych i rozrywkowych.

Miasteczka lotniskowe. Wiąże się z tym najnowszy trend w rozwoju lotnisk, którym jest budowa tzw. *airport cities*, czyli zabudowa terenów okołolotniskowych w celu prowadzenia w bezpośrednim sąsiedztwie lotniska działalności handlowej, wynajmu biur, hoteli, a nawet budowania hal wystawienniczych. Za rozwojem „miasteczek lotniskowych” przede wszystkim przemawia rachunek ekonomiczny. Dobra komunikacja z główną metropolią ułatwia dotarcie mieszkańców do miasteczka lotniskowego. Uciążliwość hałasowa lotniska powoduje, że tereny wokół lotniska nie są atrakcyjne pod zabudowę mieszkaniową, a działalność handlowa i budowa biurów sprawdza się bardzo dobrze na takich terenach. Lotnisko może czerpać niemałe dochody z takiej działalności, a tym samym obniżyć opłaty lotniskowe, zachęcając nowych podróżnych do korzystania z jego usług.

5.6. Trzy modele relacji właściciel – zarządzający

Przeprowadzone badania potwierdziły również **występowanie** we współczesnej praktyce **trzech** podstawowych **modeli** ułożenia **relacji pomiędzy właścicielem a zarządzającym lotniskiem**, choć oczywiście istnieje także wiele możliwych ich odmian, a niektóre rozwiązania mogą się przeplatać.

Własność i zarządzanie. W modelu tym właściciel lotniska jest jednocześnie zarządzającym lotniskiem. Zarządzający ponosi wszystkie koszty utrzymania lotniska oraz koniecznej rozbudowy czy modernizacji infrastruktury. Zarządzający czerpie przychody z działalności lotniska i działalności okołolotniskowej, a poczynione przez niego nanieśienia znajdujące się na nieruchomościach należą bezpośrednio do właściciela lotniska. W tym modelu nie ma potrzeby podpisywania kontraktu na zarządzanie, a struktura właściciel/zarządzający nie jest ograniczona w czasie. Jest to model powszechnie stosowany na lotniskach w Polsce, Hiszpanii czy Portugalii.

Podstawową zaletę tego modelu stanowi fakt, że właściciel/zarządzający jest samodzielnie odpowiedzialny za gospodarowanie powierzonym mieniem i w pełni odpowiada za maksymalizację zysków, zaś wadą jest to, że właściciel/zarządzający musi także zadbać o rozbudowę i rozwój infrastruktury – będąc zmuszony do samodzielnego ponoszenia znacznych nakładów.

Zarządzanie i inwestycje (BOT – *build, operate and transfer*). W tym modelu właściciel podpisuje kontrakt na zarządzanie lotniskiem z inwestorem zewnętrznym, któremu przekazuje cały obszar lotniska i równocześnie czyni go odpowiedzialnym za inwestycje i modernizację infrastruktury lotniskowej. Właściciel nie czerpie żadnych przychodów z lotniska, a wszystkie przychody otrzymuje zarządzający. Po upływie ustalonego przez strony terminu, całość infrastruktury lotniska wraca pod zarządek właściciela. Zarządzający czerpie przychody z działalności lotniska i działalności okołolotniskowej, a poczynione

przez niego naniesienia znajdujące się na nieruchomościach po wygaśnięciu umowy o zarządzanie przechodzą bezpłatnie na rzecz właściciela lotniska. Kontrakt na zarządzanie lotniskiem jest podpisywany na kilkadziesiąt lat. Model ten znajduje zastosowanie np. w Limie, Kairze i Atenach.

Zaletą tego modelu jest to, że zarządzający samodzielnie odpowiada zarówno za gospodarowanie powierzonym mieniem, jak i za maksymalizację zysków. Jego wadą jest natomiast to, że na zarządzającym spoczywa cała odpowiedzialność finansowa za przedsięwzięcie, a także konieczność ponoszenia znacznych nakładów.

Kontrakt na zarządzanie. Właściciel powierza zarządzającemu administrowanie lotniskiem w zamian za wynagrodzenie, które może być uregulowane na wiele sposobów; np. może ono składać się z dwóch elementów: jednego – uzależnionego od kosztów stałych zarządzającego oraz drugiego – skorelowanego z wielkością zysków portu. Kwestię odpowiedzialności za inwestycje zwykle powierza się właścicielowi, a kontrakt na zarządzanie może trwać krócej niż w modelu BOT. Model ten ma zastosowanie np. w Burgas, Parmie czy Wenecji.

W przypadku tego modelu, zarządzanie może odbywać się przy zastosowaniu różnych rozwiązań szczegółowych; a mianowicie: (a) zarządzanie poprzez spółkę zależną, (b) zarządzanie poprzez wynajętą kadre zarządzającą, (c) zarządzanie samodzielne, ale we współpracy ze spółkami celowymi lub (d) zarządzanie samodzielne przez wynajęty podmiot.

W tym modelu zaletą jest to, że zarówno zarządzający, jak i właściciel czerpią zyski z działalności lotniska. Właściciel nie odpowiada za bieżące administrowanie lotniskiem, a zarządzający ponosi tylko koszty utrzymania lotniska, a nie jego rozbudowy. Właściciel może skupić się na aktywizacji działalności okołolotniskowej, mogącej także przynosić znaczące korzyści. Do wad tego rozwiązania należy to, że właściciel i zarządzający muszą uzgodnić kwestię podziału zysków, tak aby obie strony były usatysfakcjonowane. Konieczne jest również zgodne planowanie rozwoju i ewentualnej rozbudowy lotniska.

5.7. Podsumowanie

Przeprowadzone badania nie miały i nie mogły przynieść konkretnych rekomendacji dla Polski, w tym dla PPL. Bazując na ukazanych uwarunkowaniach prawnych i rozwiązaniach stosowanych w badanych krajach można jednak rozpocząć prace nad rozwiązaniami, które byłyby adekwatne do rynku polskiego i stanowiłyby inspirację dla podejmowanych przez decydentów w Polsce działań dotyczących lotnisk. **W celu wyciągnięcia wniosków adekwatnych dla sytuacji PPL konieczne jest przeprowadzenie bardziej szczegółowej analizy porównawczej.** Opierając się na przeprowadzonych badaniach, uzupełnionych dodatkowymi analizami, mógłby zostać dokonany wybór portu lub portów lotniczych, których sytuacja rynkowa oraz otoczenie, umożliwiają **dokonanie tzw. analizy benchmarkingowej.** Dopiero na jej podstawie można byłoby wyciągnąć wnioski bardziej adekwatne do specyfiki polskiej organizacji.

Inną możliwością byłaby **analiza scenariuszowa** zakładającą różne, możliwe projekcje rozwoju rynku usług lotniczych w Polsce, a w związku z tym zapotrzebowania na usługi lotniskowe. Na podstawie wyników takiej analizy można byłoby zbudować modele biznesowe organizacji, konieczne do obsługi tego ruchu. Analiza taka wynikałaby bardziej z potrzeb rynkowych i ograniczeń prawnych niż z obrazu obecnego modelu zarządzania.

Jej wartością byłoby przedstawienie pewnego idealnego modelu funkcjonowania branży w przyszłości, wraz z tezami dotyczącymi kluczowych regulacji prawnych.

Każda z prezentowanych opcji dotycząca dalszych prac zawiera element przełożenia przeprowadzonej analizy na realia polskie, a ponadto zakłada w większym lub mniejszym stopniu określenie przez PPL koniecznych działań zmierzających do zapewnienia sprawnego funkcjonowania Przedsiębiorstwa; w podobnym stopniu odnosi się to do lotnisk regionalnych w Polsce.

Dotyczy to również modelu relacji własności i zarządzania, jaki należałoby zastosować w przypadku nowo zakładanych lotnisk w Polsce. Najwłaściwsze w polskich realiach wydaje się rozwiązanie, zakładające następujący podział ról między właścicielem a zarządzającym lotniskiem:

- (1) właściciel (spółka właścicielska) zakłada lotnisko i pozostaje właścicielem jego infrastruktury;
- (2) właściciel jest odpowiedzialny za finansowanie infrastruktury i jej modernizację;
- (3) zarządzający prowadzi działalność zarządzającą lotniskiem we własnym imieniu, ale na rzecz właściciela;
- (4) przychody z działalności lotniczej i pozalotniczej stanowią przychód podlegający podziałowi na zarządzającego i właściciela;
- (5) kontrakt na zarządzanie zostaje zawarty co najmniej na 25 lat;
- (6) w ramach kontraktu na zarządzanie, zarządzający wykonuje ściśle określone w kontrakcie zadania w zakresie: (a) usług operacyjnych portu lotniczego, (b) usług związanych z bezpieczeństwem operacji lotniczych, (c) usług dotyczących zadań technicznych portu lotniczego oraz (d) usług ochrony portu lotniczego;
- (7) zarządzający zatrudnia i szkoli odpowiedni personel, nabywa wyposażenie (w tym urządzenia i sprzęt, niezbędny do właściwej obsługi technicznej i operacyjnej) oraz opracowuje i wdraża odpowiednie procedury operacyjne.

Część II.

**RYNKI USŁUG PORTÓW LOTNICZYCH
W ŚWIETLE DOŚWIADCZEŃ ORZECZNICZYCH**

ROZDZIAŁ 2.

Zasady wyznaczania rynków usług portów lotniczych w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i regulacji

1. Wstępna charakterystyka rynków usług portów lotniczych w kontekście antymonopolowym i regulacyjnym

W najwęższym, technicznym, rozumieniu istotą działalności portu lotniczego jest dostarczanie, utrzymywanie i ochrona infrastruktury niezbędnej do lądowania, startu, postoi lub parkowania samolotów. W szerszym, bardziej społecznym i ekonomicznym, rozumieniu rolą portów lotniczych jest umożliwianie powiązań między pasażerami, przybywającymi do portu lotniczego różnymi środkami transportu, a ich dostępem do samolotu¹. Dynamika rozwoju sektora transportu lotniczego doprowadziła do rewizji tradycyjnego poglądu, zgodnie z którym port lotniczy jest monopolem naturalnym, w konsekwencji czego nieuprawniona jest analiza konkurencji między portami lotniczymi². Porty lotnicze i świadczone przez nie usługi są, przynajmniej w pewnym zakresie (tj. na pewnych rynkach), substytucyjne wobec siebie, co warunkuje konkurencję między nimi.

Zarządzanie portem lotniczym oraz inne usługi świadczone na terenie portu lotniczego stanowią działalność gospodarczą³ prowadzoną na określonym rynku (określonych rynkach), wyznaczającym granice konkurowania portów lotniczych. Rozstrzygnięcie problemów z zakresu antymonopolowego i regulacyjnego aspektu funkcjonowania portów lotniczych wymaga każdorazowo (w każdej sprawie) wyznaczenia rynku właściwego (relewantnego), na którym realizuje się proces konkurowania. Określenie rynku jest niezbędne dla zidentyfikowania i oceny wpływu poszczególnych działań portów lotniczych na konkurencję – zarówno konkurencję między portami lotniczymi, jak i konkurencję między terminalami⁴.

* Dr Agata Jurkowska – doktor nauk prawnych; adiunkt w Samodzielnym Zakładzie Europejskiego Prawa Gospodarczego Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego; sekretarz naukowy Centrum Studiów Antymonopolowych i Regulacyjnych WZ UW.

¹ S. Albers, B. Koch, Ch. Ruff, *Strategic alliances between airlines and airports – theoretical assessment and practical evidence*, "Journal of Air Transport Management" 2005, t. 11, nr 1, s. 51.

² D. Starkie, *Airport regulation and competition*, "Journal of Air Transport Management" 2002, t. 8, nr 1, s. 68.

³ Zob. art. 68 ust. 1 ustawy z 3.07.2002 r. Prawo lotnicze (tekst jedn. Dz.U. 2006, nr 100, poz. 696 ze zm.).

⁴ Zob. P. McLay, A. Reynolds-Feighan, *Competition between airport terminals: The issues facing Dublin Airport*, Transportation Research Part A 40 (2006).

Na potrzeby stosowania prawa antymonopolowego i regulacyjnego rynek właściwy jest określany w co najmniej dwóch wymiarach: produktowym (asortymentowym) oraz geograficznym (terytorialnym). Definicje rynku właściwego (odrębne dla jego wymiaru produktowego i geograficznego) zostały wypracowane w prawie UE (obwieszczenie Komisji w sprawie definicji rynku właściwego do celów wspólnotowego prawa konkurencji⁵). Dorobek prawa UE został wykorzystany dla kompleksowego (wielowymiarowego) zdefiniowania rynku właściwego w art. 4 pkt 9 polskiej ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów⁶ jako „rynek towarów, które ze względu na ich przeznaczenie, cenę oraz właściwości, w tym jakość, są uznawane przez ich nabywców za substytuty oraz są oferowane na obszarze, na którym, ze względu na ich rodzaj i właściwości, istnienie barier dostępu do rynku, preferencje konsumentów, znaczące różnice cen i koszty transportu, panują zbliżone warunki konkurencji”.

Rynek właściwy produktowo składa się ze wszystkich tych produktów i/lub usług, które uważane są za zamienne lub za substytuty przez konsumenta, ze względu na właściwości produktów, ich ceny i ich zamierzone stosowanie⁷. W decyzji w sprawie *PPL* Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK) sprecyzował, że „rynek relewantny produktowo obejmuje zatem wszystkie wyroby (usługi) jednego rodzaju, które ze względu na swoje szczególne właściwości odróżniają się od innych wyrobów (usług) w taki sposób, że nie istnieje możliwość dowolnej ich zamiany. Prawidłowe ustalenie rynku relewantnego produktowo wymaga oceny substytutywności zarówno po stronie popytu, jak i podaży”⁸.

Należy zastrzec, że **rynek usług transportu lotniczego jest rynkiem odrębnym od rynku (rynków) usług portów lotniczych**, choć rynki te nawzajem na siebie oddziałują i mogą mieć one wobec siebie – przynajmniej jeśli chodzi o rynek usług transportowych i rynek usług aeronautycznych – **status rynków sąsiadujących** (*neighbouring markets*)⁹. O odrębności rynku usług transportu lotniczego i rynków usług świadczonych przez porty lotnicze (w tym rynku usług zarządzania portem lotniczym) przesądziły organy UE w sprawie *Aéroports de Paris*. Komisja Europejska (KE) wskazała w swojej decyzji w tej sprawie, że „działania podmiotu zarządzającego portem lotniczym oraz obsługą naziemną zapewnianą w tym porcie nie stanowią części usług transportu powietrznego między dwoma portami Wspólnoty”¹⁰. Sąd Pierwszej Instancji (SPI) określił **rynek usług zarządzania infrastrukturą lotniska jako rynek wyższego szczebla** (*upstream market*) **wobec rynku usług transportu lotniczego**¹¹.

⁵ Obwieszczenie KE w sprawie definicji rynku właściwego do celów wspólnotowego prawa konkurencji (Dz. Urz. WE 1997 C 372/5), dalej jako: obwieszczenie KE w sprawie rynku właściwego.

⁶ Ustawa z 16.02.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. 2007, nr 50, poz. 331, ze zm.), dalej jako uokik.

⁷ Pkt 7 Obwieszczenia KE w sprawie rynku właściwego.

⁸ Decyzja Prezesa UOKiK nr RWA-27/2008 z 29.08.2008 r. w sprawie *PPL*, s. 27 (dostępna pod adresem: [https://fafik.uokik.gov.pl/dec_prez.nsf/0/7A0E6521A14A5A40C125752E00367099/\\$file/decyzja_nr_RWA_27_z_29.8.2008.pdf](https://fafik.uokik.gov.pl/dec_prez.nsf/0/7A0E6521A14A5A40C125752E00367099/$file/decyzja_nr_RWA_27_z_29.8.2008.pdf)).

⁹ W taki sposób KE określiła powiązania między rynkiem usług transportu lotniczego na długie i krótkie trasy we WE a rynkiem usług organizacji infrastruktury portu lotniczego – zob. pkt 9 decyzji KE (dalej – dec. KE) nr 95/364/WE z 28.06.1995 r., *Brussels National Airports* (Dz. Urz. WE L 216/8). Zob. także pkt 15 pkt 14 dec. KE nr IV/35.703 z 10.2.1999 r., *Portuguese Airports* (Dz. Urz. WE L 69/31); pkt 27 pkt 24–26 dec. KE nr 1999/198/WE z 10.02.1999 r., *Ilmailulaitos/Luftfartsverket* (Dz. Urz. WE L 69/25); pkt 34 dec. KE nr 2000/521/WE z 26.07.2000 r., *AENA* (Dz. Urz. WE L 208/36).

¹⁰ Pkt 47 dec. KE nr 98/513/WE z 11.6.1998 r., *Alpha Flight Services/Aéroports de Paris* (Dz. Urz. WE L 230/10).

¹¹ Pkt 46 wyroku SPI z 12.12.2000 r. w sprawie *T-128/98 Aéroports de Paris v KE* (Zb. Orz. 2000, s. II-3929); zob. także pkt 27 wyroku ETS z 24.10.2002 r. w sprawie *C-82/01P Aéroports de Paris v KE* (Zb. Orz. 2002, s. I-9297).

Analiza dorobku orzeczniczego dotyczącego działalności portów lotniczych¹² prowadzi do wniosku, że w sprawach tych poszczególne rodzaje usług niekoniecznie muszą tworzyć własny, odrębny rynek właściwy – rynek może być bowiem definiowany szerzej (obejmując kilka rodzajów usług), np. jako rynek usług aeronautycznych, czy rynek usług obsługi naziemnej. O wyznaczeniu zakresu rynku produktowego mogą decydować również odbiorcy usług (przewóz pasażerski, przewóz towarowy, itp.) – dla ich poszczególnych grup w różny sposób jest konfigurowana bowiem oferta dostawców usług (oferta portów lotniczych).

Rynek właściwy geograficznie jest definiowany jako terytorium, na którym wszystkie podmioty działają w podobnych warunkach konkurencji w odniesieniu do określonych towarów/usług¹³ („właściwy rynek geograficzny obejmuje obszar, na którym dane przedsiębiorstwa uczestniczą w podaży i popycie na produkty lub usługi, na którym warunki konkurencji są wystarczająco jednorodne, oraz który może zostać odróżniony od sąsiadujących obszarów ze względu na to, że warunki konkurencji na tym obszarze znacznie się różnią¹⁴”).

W przypadku charakterystyki rynku geograficznego usług portów lotniczych kluczowe znaczenie ma lokalizacja lotniska, decydująca o tym, na ile pasażerowie, linie lotnicze (w zdecydowanie mniejszym stopniu także inni przedsiębiorcy-usługodawcy) są w stanie wybrać inne lotniska¹⁵. Porty lotnicze zlokalizowane w tej samej przestrzeni miejskiej (*urban area*) znajdują się w najbardziej konkurencyjnej wobec siebie pozycji¹⁶. Choć rzeczywiście sąsiadujące porty lotnicze są z reguły bliższymi wobec siebie konkurentami niż lotniska od siebie oddalone, to wybór innego portu lotniczego nie opiera się jednak tylko na kryterium najbliższej dostępnej lokalizacji (sąsiedni port lotniczy), istotną rolę odgrywają tu także takie czynniki, jak: częstotliwość lotów (pasażerowie mogą wybierać lotniska bardziej oddalone od miejsca ich zamieszkania, ale oferujące bogatszy rozkład lotów), dostępni przewoźnicy (pasażerowie mogą wybierać linie lotnicze korzystające z różnych lotnisk węzłowych [*hubs*]), czy też dogodne połączenie kolejowe do/z portu lotniczego¹⁷ (uznaje się, że lotniska węzłowe, takie jak Schiphol i Frankfurt, dzięki szybkiej kolei powiększyły swój obszar oddziaływania na tyle, aby uzyskać znaczącą siłę rynkową¹⁸).

¹² Dokonana na potrzeby niniejszego raportu analiza dorobku orzeczniczego obejmowała: decyzje KE związane ze stosowaniem dyrektywy 96/67/WE (dyrektywa Rady 96/67/WE z 15.10.1996 r. w sprawie dostępu do rynku usług obsługi naziemnej w portach lotniczych Wspólnoty [Dz. Urz. WE L 272/36]), art. 81, 82, 86 i 87 TWE (obecnie art. 101, 102, 106 i 107 TFUE) oraz wyroki SPI i ETS związane z tymi decyzjami oraz decyzje Prezesa UOKiK związane ze stosowaniem ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Tematyka wyznaczania rynków właściwych w sprawach z zakresu kontroli koncentracji podejmowana jest w rozdziale 4 pkt 3 niniejszej książki.

¹³ Pkt 140 wyroku SPI w sprawie T-128/98 *Aéroports de Paris v KE*.

¹⁴ Pkt 8 Obwieszczenia KE w sprawie rynku właściwego.

¹⁵ Zob. rozdział 4 pkt 3.3. niniejszej książki.

¹⁶ *Study on Competition between Airports and the Application of State Aid Rules. Final Report* (report prepared for European Commission DG Energy and Transport), Cranfield University, Cranfield 2002, s. 4–6.

¹⁷ Zob. pkt 17 dec. KE nr IV/35.703 z 10.02.1999 r., *Portuguese Airports*; pkt 36 dec. KE nr 2000/521/WE z 26.07.2000 r., *AENA*.

¹⁸ Tak: D. Gillen, H.-M. Niemeier, *Comparative Political Economy of Airport Infrastructure in the European Union: Evolution of Privatization, Regulation and Slot Reform*, Working Paper 2007-6, Centre for Transportation Studies, University of British Columbia, Vancouver 2007, s. 2. Zob. także: M.C. Gelhausen, P. Berster, D. Wilken, *Airport choice in Germany and the impact of high-speed intercity train access: The case of the Cologne region*, „Journal of Airport Management” 2008, t. 2, nr 4, s. 355–370.

Również KE uczyniła komplementarność transportu lotniczego i kolejowego jednym z priorytetów europejskiej polityki rozwoju portów lotniczych – zob. pkt 5.1. *Plan działania w zakresie przepustowości, efektywności i bezpieczeństwa portów lotniczych w Europie*, KOM(2006) 819 wersja ostateczna. Zob. także

W zależności od tego, jak wyznaczony jest rynek właściwy produktowo (jakie usługi on obejmuje), **rynek właściwy geograficznie** może potencjalnie obejmować: **kilka lotnisk** (niekoniecznie sąsiadujących), **tylko jeden port lotniczy**, bądź **część portu lotniczego** (np. jeden z terminali), jak **również terytorium poza portem lotniczym** (np. jeśli chodzi o usługi komercyjne, takie jak najem powierzchni w związku z prowadzeniem np. działalności gastronomicznej¹⁹). Sąd Pierwszej Instancji uznał jednak za nieuzasadniony argument, aby do rynku właściwego produktowo (ostatecznie zdefiniowanego jako rynek usług zarządzania infrastrukturą portów lotniczych w Paryżu) włączyć wszystkie grunty oraz budynki w rejonie Paryża. Sąd stwierdził, że rynek właściwy produktowo może obejmować tylko te elementy infrastruktury, które mogą być wykorzystane do świadczenia usług naziemnych²⁰.

W praktyce rozstrzygnięcia organów ochrony konkurencji uznają z reguły za rynek właściwy geograficznie obszar jednego portu lotniczego, zwłaszcza jeśli chodzi o porty lotnicze oferujące regularne połączenia międzynarodowe²¹. Przykładowo, w przypadku rynku właściwego produktowo określonego jako rynek usług obsługi pasażerów w terminalach, za rynek właściwy geograficznie KE uznała obszar jednego portu lotniczego (*Athens International Airport of Spata*)²². Podobnie, obszar jednego portu lotniczego jest rynkiem właściwym geograficznie dla rynku produktowego określonego jako rynek parkowania samolotów, czy rynek dostaw paliwa. Nawet w przypadku usług cateringowych, choć teoretycznie istnieje możliwość pozyskiwania przez przewoźników usług w innych (niż port wylotu) portach lotniczych, to praktycznie możliwość ta jest ograniczona przez wymóg świeżości i jakości dostarczanej żywności, możliwości przechowywania sprzętu oraz okoliczność, że taki wybór jest limitowany właściwie tylko do lotów krótkodystansowych (*short-haul flights*)²³. Również Prezes UOKiK uznał, że „każdy z funkcjonujących w Polsce cywilnych portów lotniczych należy traktować jako odrębny rynek geograficzny”²⁴.

Rynek właściwy czasowo jest wyznaczany wówczas, gdy charakterystyka danego rynku produktowego zmienia się w związku ze znaczącymi sezonowymi wahaniami popytu. Możliwe, że konieczność wyznaczenia rynku właściwego czasowo zaistniałaby wówczas, gdyby przedmiotem oceny były usługi portów lotniczych położonych w górach, świadczone w związku z nasileniem ruchu lotniczego w sezonie narciarskim, czy też usługi portów lotniczych położonych w miejscowościach nadmorskich, świadczone w związku z intensyfikacją połączeń lotniczych w sezonie letnim.

Popyt na usługi portów lotniczych ma charakter **pochodny** (*derived demand*) – jest on zależny od popytu na usługi transportu lotniczego²⁵. Brak konkurencji między por-

Air and rail competition and complementarity, Final Report (prepared for European Commission DG Tren), Steer Davies Gleave, London, sierpień 2006 r.

¹⁹ Decyzja Prezesa UOKiK nr RWA-11/2007 z 20.04.2007 r. w sprawie *Louis Tourist Agency Poland*, s. 14 (dostępna pod adresem: [https://fafik.uokik.gov.pl/dec_prez.nsf/0/DEB8BF637004AF74C12574F6002934B4/\\$file/Decyzja_nr_RWA11_2007_z_dnia_20.04.2007.pdf](https://fafik.uokik.gov.pl/dec_prez.nsf/0/DEB8BF637004AF74C12574F6002934B4/$file/Decyzja_nr_RWA11_2007_z_dnia_20.04.2007.pdf)).

²⁰ Pkt 141 wyroku SPI w sprawie T-128/98 *Aéroports de Paris*.

²¹ Pkt 35 dec. KE nr 2000/521/WE z 26.07.2000 r., *AENA*; pkt 29 dec. KE nr 1999/198/WE z 10.02.1999 r., *Ilmailulaitos/Luftfartsverke*; pkt 56 dec. KE nr IV/34.801 z 14.01.1998 r., *FAG-Flughafen Frankfurt/Main AG* (Dz. Urz. WE L 72/30).

²² Pkt 82 dec. Case COMP/D3/38469 z 2.05.2005 r. (*Spatosimo*).

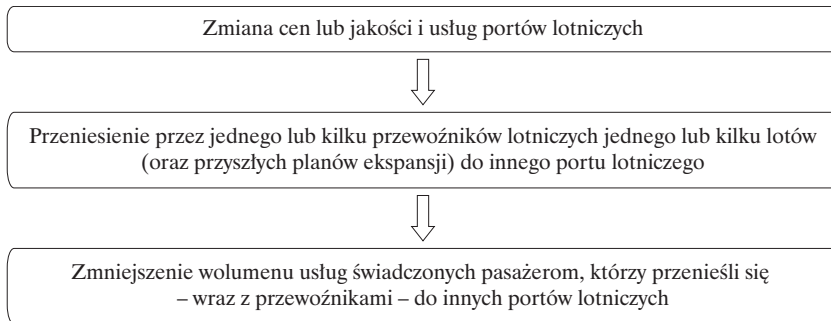
²³ Pkt 143 wyroku SPI w sprawie T-128/98 *Aéroports de Paris*.

²⁴ Decyzja Prezesa UOKiK nr RWA-27/2008 z 29.08.2008 r. w sprawie *PPL*, s. 29.

²⁵ Pkt 2.2. *BAA airports market investigation. A report on the supply of airport services by BAA in the UK (final report)*, Competition Commission, 19.03.2009 r., s. 25 (dalej jako *BAA airports market investigation*).

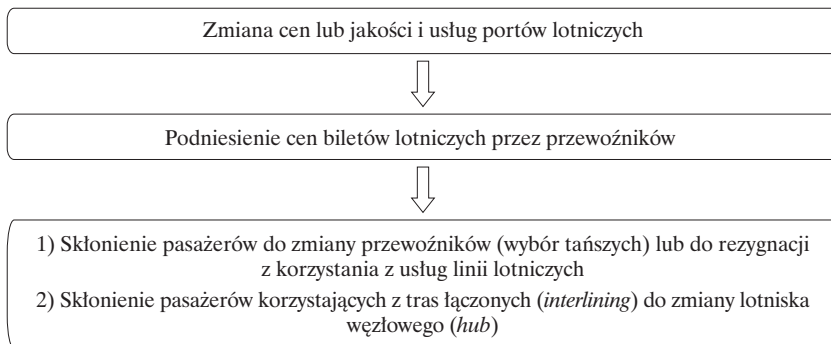
tami lotniczymi prowadzi do naruszenia konkurencji między liniami lotniczymi²⁶. Porty lotnicze konkurują o pasażerów przez konkurowanie o linie lotnicze i ich usługi (rozwoj częstotliwości połączeń i ich destynacji)²⁷. Współoddziaływanie zmian w popycie na usługi portów lotniczych oraz usługi transportu lotniczego może odbywać się bezpośrednio lub pośrednio, co obrazują poniższe schematy.

Schemat 1. Oddziaływanie bezpośrednie zmian w podaży usług przez porty lotnicze



Źródło: Opracowanie własne na podstawie BAA airports market investigation, pkt 2.2.

Schemat 2. Oddziaływanie pośrednie zmian w podaży usług przez porty lotnicze



Źródło: Opracowanie własne na podstawie BAA airports market investigation, pkt 2.2.

Na potrzeby niniejszego raportu kategoria „rynek usług portów lotniczych” odnosi się do wszystkich usług oferowanych i świadczonych na terytorium portu lotniczego (nie tylko usług świadczonych przez podmioty zarządzające portami lotniczymi). Prezentowany raport za punkt odniesienia dla charakterystyki rynków usług portów lotniczych przyjął definicję rynków przyjętą przez raport brytyjskiej Komisji ds. Konkurencji (*Com-*

²⁶ R.C. Marques, A. Brochado, *Airport regulation in Europe: Is there need for a European Observatory?*, „Transport Policy” 2008, t. 15, nr 3, s. 163.

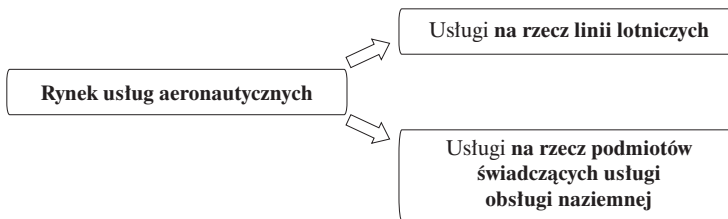
²⁷ D. Gillen, H.-M. Niemeier, *Airport Economics, Policy and Management: The European Union*, Rafael del Pino Foundation, Comparative Political Economy and Infrastructure Performance: The Case of Airports, Madrid, 18–19.09.2006, s. 31.

petition Commission) dotyczący badania rynku usług portów lotniczych w kontekście działalności BAA. Usługi świadczone przez porty lotnicze zostały tam sklasyfikowane w ramach dwóch kategorii rynków²⁸:

- (1) **rynek usług aeronautycznych**²⁹ (*market for aeronautical services*), obejmujący pod-rynki:
 - (1a) **rynek udostępniania infrastruktury portu lotniczego,**
 - (1b) **rynek usług koordynacji i kontroli działań wykonywanych z wykorzystaniem infrastruktury portu lotniczego oraz rynek usług związanych z infrastrukturą portu lotniczego,** w tym rynek usług zapewnienia bezpieczeństwa;
- (2) **rynki usług komercyjnych** skierowanych do pasażerów, a świadczonych przez porty lotnicze oraz przedsiębiorców świadczących usługi pasażerom (np. catering, sprzedaż detaliczna, wypożyczanie samochodów, parkingi itp.).

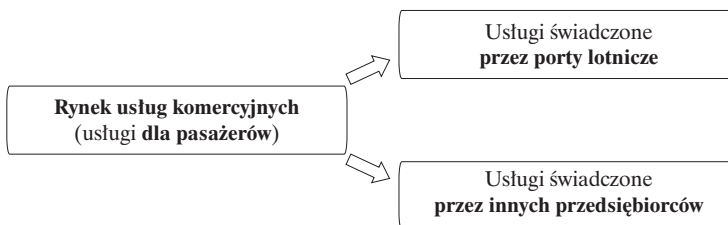
Możliwe jest również dalsze wewnętrzne różnicowanie wskazanych rynków ze względu na **kategorie podmiotów, dla których świadczone są usługi** (w odniesieniu do rynku usług aeronautycznych) oraz **kategorie podmiotów, które świadczą usługi** (w odniesieniu do rynku usług komercyjnych). Klasyfikację tę obrazują poniższe schematy.

Schemat 3. Różnicowanie rynku usług aeronautycznych ze względu na odbiorców usług



Źródło: Opracowanie własne.

Schemat 4. Różnicowanie rynku usług komercyjnych ze względu na dostawców usług



Źródło: Opracowanie własne.

²⁸ *BAA airports market investigation*, pkt 2.13. Zob. także K. Wilson, *BAA – airports – provisional findings report – proposed divestiture*, “European Competition Law Review” (dalej – E.C.L.R.) 2008, t. 29, nr 12, s. N-201-N202. Taki podział rynków usług został przyjęty również w raporcie *Study on Competition between Airports...*, pkt 4.1.1. Nieco inaczej podział rynków wygląda w decyzjach KE w sprawach koncentracji – zob. część III, rozdział 2, pkt 3.2.1. niniejszego raportu.

²⁹ „Usługi aeronautyczne” mogą być określane także jako „usługi lotnicze”, zaś „usługi komercyjne” (inne niż „usługi aeronautyczne”) – jako „usługi pozalotnicze”. Na temat pojęcia „usługi lotnicze” zob. także komentarz zawarty poniżej w przypisie nr 55.

Usługi portów lotniczych poddają się również innym klasyfikacjom. Możliwy jest podział na **usługi wykonywane z wykorzystaniem urzędzeń do obsługi samolotów** (*aircraft movement facilities*) oraz **usługi wykonywane za pomocą urzędzeń do obsługi pasażerów** (*passanger processing facilities*)³⁰. Podział ten nie odpowiada jednak klasyfikacji opartej na podziale usługi aeronautyczne/usługi komercyjne, mieści się natomiast w całości w kategorii usług aeronautycznych.

Dwutorowa klasyfikacja usług świadczonych przez porty lotnicze przekłada się również na nomenklaturę stosowaną w odniesieniu do klasyfikacji opłat pobieranych przez porty lotnicze lub kosztów ponoszonych przez porty w związku z dostarczaniem usługami. Spotyka się kategoryzację tych ostatnich jako **koszty aeronautyczne** (*aeronautical costs*), obejmujące koszty obsługi pasów startowych oraz koszty obsługi odprawy pasażerów, a także **koszty pozaaeronautyczne** (*non-aeronautical costs*), na które składają się pozostałe koszty obsługi pasażerów (np. organizacja punktów gastronomicznych) oraz koszty świadczenia innych usług (np. organizacja punktów sprzedaży detalicznej)³¹. Opłaty pobierane przez porty lotnicze klasyfikowane są natomiast jako **opłaty aeronautyczne** (*aeronautical charges*) i opłaty pozaaeronautyczne (*non-aeronautical charges*), określane także jako **przychody (opłaty) koncesyjne** (*concession revenues*)³². W ten sposób odzwierciedlony jest podział na kategorie usług aeronautycznych i usług komercyjnych. Regulacja opłat związanych z działalnością portów lotniczych może odnosić się zarówno do rynku usług aeronautycznych (najczęściej), jak i rynku usług komercyjnych³³.

W celu wyznaczenia rynku dla oceny wpływu działalności podmiotu na konkurencję stosuje się m.in. test hipotetycznego monopolisty (test SSNIP). Polega on na tym, że początkowo rynek wyznacza się bardzo wąsko, a następnie poszerza się go aż do momentu, gdy potencjalny monopolista jest w stanie skutecznie wprowadzać niewielki, ale trwały wzrost ceny (*small but sustainable non-transitory increase in price*). W konsekwencji rynek właściwy wyznaczany dla oceny działań określonego portu lotniczego może – w sensie produktowym – obejmować zarówno usługi, na których ów port lotniczy jest rzeczywiście aktywny, jak i usługi świadczone tylko w innych portach lotniczych, o ile zestawienie tych usług daje obraz wpływu działalności danego portu lotniczego na konkurencję.

Ze względu na indywidualną charakterystykę lotnisk (położenie, dostępna infrastruktura) zakres definiowanych rodzajowo rynków może różnić się od siebie dla poszczególnych portów lotniczych. Niemniej jednak analiza dorobku stosowania prawa konkurencji (głównie UE)³⁴ metodą *case-by-case* (studium przypadku) pozwala zorientować się co do tego, jak szeroko (wąsko) wyznaczane są rynki usług aeronautycznych lub rynki usług komercyjnych na potrzeby ocen antymonopolowych. Podkreślenia wymaga okoliczność, że na potrzeby dokonywania ocen antymonopolowych organy ochrony konkurencji z reguły dążą do możliwie najwęższego wyznaczenia rynku właściwego³⁵.

³⁰ Zob. P. McLay, A. Reynolds-Feighan, *Competition between airport terminals...*, s. 196.

³¹ M. Tretheway, *Airport Ownership, Management and Price Regulation*, Report prepared for The Canada Transportation Act Review Panel, marzec 2001 r., s. 19–20.

³² K. Van Dender, *Determinants of fares and operating revenues at US airports*, „Journal of Urban Economics” 2007, t. 62, nr 2, s. 317–336.

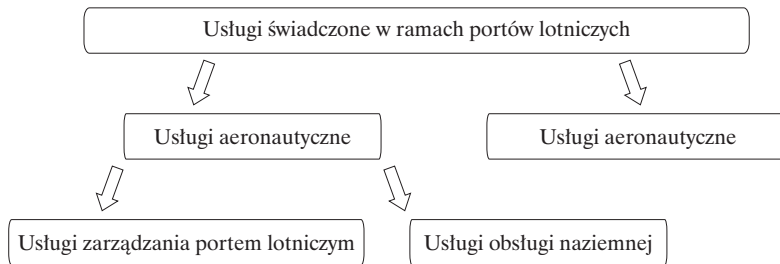
³³ Tak: *Study on Competition between Airports...*, s. 5–3. Autorzy podali tu przykład zatwierdzenia przez regulatora portugalskiego opłat za najem powierzchni przeznaczonej pod stanowiska odprawy pasażerów.

³⁴ Zob. Załącznik II.1. Wykaz wyroków i decyzji wspólnotowych i polskich dotyczących działalności portów lotniczych (t. 2: Załączniki dodatkowe).

³⁵ Tak: decyzja Prezesa UOKiK nr RWA-27/2008 z 29.08.2008 r. w sprawie PPL, s. 27.

Analiza dorobku organów UE (i wzorowanego na nim – krajowego) prowadzi do wniosku, że organy ochrony konkurencji UE i jej państw członkowskich – podobnie jak brytyjska Komisja ds. Konkurencji – również przyjmują dwupodział rynków usług świadczonych w ramach portów lotniczych: **rynek usług aeronautycznych i rynek usług komercyjnych**, przy czym **w ramach** tego **pierwszego** wyznaczają one z reguły **rynek usług zarządzania portem lotniczym** (obejmujący usługi należące do rynków określonych w raporcie nt. BAA jako rynek udostępniania infrastruktury portu lotniczego³⁶ oraz rynek usług koordynacji i kontroli działań wykonywanych z wykorzystaniem infrastruktury portu lotniczego) **oraz rynek usług obsługi naziemnej**. Rynki usług komercyjnych pojawiają się w orzecznictwie antymonopolowym jedynie incydentalnie.

Schemat 5. Rynki usług świadczonych przez porty lotnicze w świetle orzecznictwa antymonopolowego UE



Źródło: Opracowanie własne.

2. Rynki usług aeronautycznych

2.1. Rynki zarządzania portem lotniczym (infrastrukturą lotniczą)

Rynki usług aeronautycznych charakteryzowane są poprzez następujące elementy:

- przedmiot usługi;
- odbiorca usługi, charakteryzowany przez:
 - zakres przedmiotowy działalności (przewoźnicy pasażerscy, towarowi),
 - zakres geograficzny działalności (loty krajowe, loty międzynarodowe [krótko- i długostynansowe]),
 - status odbiorcy usługi (regularni (tradycyjni) przewoźnicy (*full service carrier* – FSC), tani (niskokosztowi) przewoźnicy (*low cost carriers* – LCC), przewoźnicy czarterowi).

Mimo wewnętrznego zróżnicowania oferowanych świadczeń rynek usług aeronautycznych może być postrzegany – tak jak miało to miejsce w raporcie brytyjskiej Komisji ds. Konkurencji poświęconym BAA – jako „jednolity rynek usług” (*single product market*)³⁷. Dzieje się tak dlatego, że między popytem na poszczególne usługi oferowane przez porty lotnicze (takie jak np. lądowanie, parkowanie samolotu i obsługa pasażerów) istnieją

³⁶ Pkt 55 dec. KE nr IV/34.801 z 14.01.1998 r., *FAG-Flughafen Frankfurt/Main AG*.

³⁷ *BAA airports market investigation*, pkt 2.19.

kluczowe współzależności³⁸. Usługą pierwotną (*primary service*) jest udostępnienie infrastruktury do lądowania samolotu, z czym jest związana możliwość świadczenia również usług wtórnych (*secondary service*): parkowania samolotu i obsługi pasażerów³⁹.

Porty lotnicze często pobierają jedną „zryczałtowaną” opłatę za dostarczenie wszystkich (pierwotnych i wtórnych) usług. Okoliczność ta może uzasadniać w konsekwencji wyznaczenie jednego rynku właściwego dla usług aeronautycznych, mimo ich przedmiotowego zróżnicowania⁴⁰. Również usługi najmu stanowisk do obsługi pasażerów oraz najmu przestrzeni biurowych w terminalach pasażerskich mogą być włączone do rynku usług aeronautycznych wyznaczonego jako „zbiorowy rynek produktowy”, mimo że opłata za usługi tego rodzaju jest pobierana niezależnie (odrębnie) od wspólnej opłaty za lądowanie, parkowanie i obsługę pasażerów. Opłatę tę wnoszą albo same linie lotnicze (rzadziej), albo agenci tych linii wykonujący obsługę naziemną (także w tym przypadku opłata ta oddziałuje na koszty linii lotniczych)⁴¹.

Dla funkcjonowania współczesnych portów lotniczych istotne znaczenie ma zróżnicowanie infrastruktury niezbędnej dla obsługi przewoźników różnego typu (FSC i LCC). Jako przykład takiego zróżnicowania podaje się urządzenia do sortowania wyładowywanego bagażu, które w przypadku FSC muszą być przystosowane do obsługi pasażerów przesiadających się na inne loty (tj. konieczne są urządzenia pozwalające na przemieszczenie określonych bagażu między samolotami)⁴². Infrastruktura przeznaczona do obsługi FSC wymaga zatem inwestycji, podczas gdy LCC w ogóle nie potrzebują określonych urządzeń (przeciwnie, niskokosztowi przewoźnicy często świadomie rezygnują z wybranych usług)⁴³. Zróżnicowanie odbiorców usług portu lotniczego niekoniecznie uzasadnia (choć może to robić) wyznaczenie odrębnych rynków dla poszczególnych typów odbiorców usług (np. LCC). Problem zróżnicowania odbiorców usług – i związana z tym potrzeba wyodrębnienia węższego rynku produktowego – może jednak pojawić się w kontekście zarzutu praktyk dyskryminacyjnych⁴⁴.

W praktyce stosowania reguł konkurencji UE rynek właściwy, z wyjątkiem kilku spraw koncentracyjnych⁴⁵, nigdy nie jest definiowany jako zbiorcza kategoria usług aeronautycznych, **wyraźnie odróżnia się natomiast rynek usług zarządzania portem lotniczym od rynku usług obsługi naziemnej**⁴⁶. Jak już wskazano wyżej, Sąd Pierwszej Instancji uznał **rynek usług zarządzania infrastrukturą portu lotniczego za rynek wyższego szczebla (*upstream market*) wobec rynku usług obsługi naziemnej**⁴⁷.

„Rola portów lotniczych jest zarządzanie i utrzymanie, a niekiedy nawet budowanie infrastruktury portu lotniczego. Porty lotnicze muszą udostępniać tę infrastrukturę użytkownikom oraz muszą zapewnić, że funkcjonuje ona efektywnie, zwłaszcza poprzez organizowanie i koordynowanie wszystkich działań wykonywanych w obrębie

³⁸ Ibidem, pkt 2.16.

³⁹ Ibidem, pkt 2.17.

⁴⁰ Ibidem, pkt 2.17.

⁴¹ Ibidem, pkt 2.18.

⁴² P. McLay, A. Reynolds-Feighan, *Competition between airport terminal...*, s. 194.

⁴³ Ibidem. Zob. także D. Gillen, A. Lall, *Competitive advantage of low-cost carriers: some implications for airports*, „Journal of Air Transport Management” 2004 t. 10, nr 1, s. 41–50.

⁴⁴ Zob. pkt 3 w dalszej części niniejszego raportu.

⁴⁵ Zob. część III, rozdział 2, pkt 3.2.1. niniejszego raportu.

⁴⁶ Pkt 57 dec. KE nr 98/513/WE z 11.06.1998 r., *Alpha Flight Services/Aéroports de Paris*. Zob. także *Proposal for a Council Directive on access to the groundhandling market at Community airports*, COM(94) 590 final, pkt 12, 13, 14.

⁴⁷ Pkt 50 wyroku SPI w sprawie T-128/98 *Aéroports de Paris v KE*.

portu lotniczego”⁴⁸. Rynek usług zarządzania portem lotniczym w rozstrzygnięciach organów ochrony konkurencji UE jest określany także jako **rynek usług zapewnienia dostępu do infrastruktury portu lotniczego** (*market for services associated with access to airport* lub *market in services linked to access to airport infrastructures*), **rynek organizacji infrastruktury portu lotniczego dla osób trzecich** (*market for organisation of port activities for third parties*)⁴⁹, bądź **rynek usług startu i lądowania samolotów** (*market in aircraft landing and take-off*)⁵⁰. Komisja Europejska wskazała, że zarządzanie portem lotniczym obejmuje następujące czynności: upoważnianie (autoryzowanie) dostawców do świadczenia specyficznych kategorii obsługi (*assistance*), nadzorowanie ruchu pojazdów i personelu, organizacja działań wymagających użycia wspólnie wykorzystywanych urządzeń oraz monitorowanie jakości usług obsługi naziemnej świadczonych liniom lotniczym⁵¹. Rynek usług zarządzania portem lotniczym obejmuje zatem takie usługi, jak: zarządzanie i utrzymanie pasów startowych (*runways*), dróg kołowania (*taxiways*), płyt (*aprons*), oraz systemu kontroli zbliżania lotów i nadzoru lotniczego dla samolotów cywilnych (*approach guidance*). Na tak wyznaczonym rynku zarządzający portem lotniczym stanowi podażową, zaś dostawcy usług naziemnych – popytową stronę rynku⁵².

Taka definicja rynku właściwego (jako rynku usług zarządzania portem lotniczym) została pierwotnie wypracowana w orzecznictwie UE w sprawach dotyczących portów morskich⁵³, po czym następnie znalazła ona zastosowanie także w odniesieniu do portów lotniczych⁵⁴.

Prezes UOKiK określa usługi dostępu do infrastruktury portu lotniczego także jako „**usługi lotniskowe**”⁵⁵, jednocześnie zaliczając owe usługi lotniskowe wraz z usługami nawigacyjnymi do rynku relewantnego, wyznaczonego jako „**rynek płatnych usług związanych z udostępnianiem infrastruktury lotniska**”⁵⁶ (należy jednak zaznaczyć, że obecnie, po zmianie stanu prawnego, usługi nawigacyjne stanowiłyby prawdopodobnie odrębny rynek właściwy; ze względu na te zmiany doszło bowiem do przełamania „powiązania funkcjonalno-podmiotowego” usług lotniskowych i usług nawigacyjnych, skutkującego świadczeniem tych usług (przez jeden podmiot) na takich samych zasa-

⁴⁸ Pkt 57 dec. KE nr 98/513/WE z 11.06.1998 r., *Alpha Flight Services/Aéroports de Paris*. Zob. także *Proposal for a Council Directive on access to the groundhandling market at Community airports*, COM(94) 590 final, pkt 12–14.

⁴⁹ Zob. m.in. pkt 8 dec. KE nr 95/364/WE z 28.06.1995 r., *Brussels National Airport*; pkt 24–26 dec. KE nr 1999/198/WE z 10.02.1999 r., *Ilmailulaitos/Luftfartsverket*; pkt 14 dec. KE nr IV/35.703 z 10.02.1999 r., *Portugese Airports*; pkt 31 dec. KE nr 2000/521/WE z 26.07.2000 r., *AENA*.

⁵⁰ Pkt 11 dec. KE nr 95/364/WE z 28.06.1995 r., *Brussels National Airport*; pkt 41 i 44 dec. KE nr 2000/521/WE z 26.07.2000 r., *AENA*.

⁵¹ Pkt 54 i 58 dec. KE nr 98/513/WE z 11.06.1998 r., *Alpha Flight Services/Aéroports de Paris*.

⁵² Pkt 91 wyroku ETS w sprawie C-82/01P *Aéroports de Paris v KE*.

⁵³ Zob. pkt 15 wyroku ETS z 10.12.1991 r. w sprawie C-179/90 *Porto di Genova v Siderurgica Gabrielli SpA* (Zb. Orz. 1991, s. I-5889).

⁵⁴ Zob. pkt 8 dec. KE nr 95/364/WE z 28.06.1995 r., *Brussels National Airport*; pkt 33 dec. KE nr 2000/521/WE z 26.07.2000 r., *AENA*; pkt 24 dec. KE nr 1999/198/WE z 10.02.1999 r., *Ilmailulaitos/Luftfartsverket*.

⁵⁵ Decyzja Prezesa UOKiK nr RWA-27/2008 z 29.08.2008 r. w sprawie PPL, s. 27. Co ciekawe, ustawa z 23.10.1987 r. o przedsiębiorstwie państwowym Porty Lotnicze (DzU 1987, nr 33, poz. 185 ze zm.), wymienia jako jeden z przedmiotów działalności PPL w art. 4 ust. 1 pkt 3 „świadczenie **usług lotniczych** związanych ze startem, lądowaniem i parkowaniem statków powietrznych na rzecz krajowych i zagranicznych przewoźników oraz innych osób eksploatujących statki powietrzne”. Użycie pojęcia „usług lotniczych” wydaje się niefortunne, ustawa powinna posługiwać się tu raczej pojęciem **usług lotniskowych**. W świetle ustawy pojęcie „usług lotniczych” odnosi się do całości usług aeronautycznych (w tym do usług obsługi naziemnej).

⁵⁶ Decyzja Prezesa UOKiK nr RWA-27/2008 z 29.08.2008 r. w sprawie PPL, s. 28.

dach i określenia zasad odpłatności za te usługi w tym samym dokumencie⁵⁷). Element odpłatności za usługi akcentowany był również w decyzjach KE („rynek usług powiązanych z infrastrukturą lotnisk, za które pobierane są opłaty [podkr. aut.], takich jak np.: obsługa i utrzymanie dróg startowych, dróg kołowania i płyt postojowych, oraz kontrola zbliżania”)⁵⁸. W wyroku w sprawie *Aéroports de Paris* (ADP) SPI potwierdził stanowisko KE co do tego, że istnienie opłat komercyjnych za świadczone usługi przesądza o istnieniu rynku usług zarządzania infrastrukturą portu lotniczego⁵⁹. Jednak fakt, że ADP nie pobiera opłat od dostawców usług, którzy nie mają potrzeby posiadania siedziby w obrębie portu lotniczego, nie wpływa na definiowanie rynku jako rynku zarządzania infrastrukturą lotniskową⁶⁰. Zdaniem ETS, definicja rynku właściwego produktowo nie doznaje uszczerbku ze względu na to, że jeden z dostawców usług obsługi naziemnej wykonuje swoje usługi bez zajmowania przestrzeni stanowiącej własność publiczną jako podmiot prywatny i bez ponoszenia opłat, skoro także w takim przypadku licencja pozyskana od ADP stanowi warunek dostępu do rynku usług świadczonych przez ADP, a ten dostęp z kolei jest niezbędny dla dostarczania usług obsługi naziemnej liniom lotniczym⁶¹.

Dyrektywa nr 96/67/WE wyodrębnia w art. 8 kategorię infrastruktury lotniskowej określaną jako **scentralizowana infrastruktura**, obejmująca urządzenia wykorzystywane do świadczenia usług obsługi naziemnej, których złożoność lub koszt wpływu na środowisko naturalne nie pozwala na ich podział lub podwojenie. Analogiczną decyzję scentralizowanej infrastruktury zawiera również § 2 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 25.5.2009 r. w sprawie obsługi naziemnej w portach lotniczych⁶². Tak sformułowana definicja scentralizowanej infrastruktury nie jest jednak jasna, co przyznała sama KE w sprawozdaniu z wdrażania dyrektywy nr 96/67/WE⁶³, prawodawca UE posłużył się bowiem jedynie w art. 8 ust. 1 dyrektywy przykładowym wyczeniem urządzeń scentralizowanej infrastruktury (są to: sortowanie bagażu, odladanie, uzdatnianie wody oraz systemy dystrybucji paliwa). Operatorzy usług naziemnych oraz podmioty wykonujące własną obsługę naziemną mogą być zobowiązani w poszczególnych państwach członkowskich do korzystania z tej infrastruktury.

Z orzecznictwa ETS wynika, że dostęp do infrastruktury portu lotniczego przez podmioty świadczące usługi obsługi naziemnej nie może być uzależniony od wniesienia opłaty dostępowej, stanowiącej wynagrodzenie za udzielenie możliwości prowadzenia działalności gospodarczej, pobieranej niezależnie od opłat należnych za korzystanie z urządzeń portu lotniczego przez przewoźników lub dostawców usług⁶⁴. Takiemu rozumieniu „opłaty dostępowej” stoi na przeszkodzie art. 6 ust. 3 dyrektywy nr 96/67/WE.

⁵⁷ Zob. wyrok SOKiK z 27.10.2009 r., sygn. akt XVII AmA 126/08, *PPL v Prezes UOKiK*.

⁵⁸ Pkt 8 dec. KE nr 95/364/WE z 28.06.1995 r., *Brussels National Airport* („the market in services linked to airport infrastructures for which a fee is payable, i. e. the operation and maintenance of the runways, taxiways and aprons, and approach guidance”).

⁵⁹ Pkt 137 wyroku SPI w sprawie T-128/98 *Aéroports de Paris v KE*; zob. także pkt 14 dec. KE nr IV/35.703 z 10.02.1999 r., *Portuguese Airports*.

⁶⁰ Pkt 139 wyroku SPI w sprawie T-128/98 *Aéroports de Paris v KE*.

⁶¹ Pkt 93 wyroku w sprawie C-82/01 P *Aéroports de Paris v KE*.

⁶² Dz.U. Nr 83, poz. 695.

⁶³ Sprawozdanie Komisji w sprawie stosowania dyrektywy Rady nr 96/67/WE z 15.10.1996 r., KOM(2006)821 wersja ostateczna, pkt 18. Mowa tu o dyrektywie Rady nr 96/67/WE z 15.10.1996 r. w sprawie dostępu do rynku usług obsługi naziemnej w portach lotniczych Wspólnoty (Dz. Urz. WE L 272/36).

⁶⁴ Pkt 37–40, 44 i 60 wyroku ETS z 16.10.2003 r. w sprawie C-363/01 *Flughafen Hannover-Langenhagen GmbH v Deutsche Lufthansa AG* (Zb. Orz. 2003, s. I-11893); tak również – pkt 19 wyroku ETS z 5.07.2007 r. w sprawie C-181/06 *Deutsche Lufthansa AG v ANA – Aeroportos de Portugal SA* (Zb. Orz. 2007, s. I-5903).

2.2. Rynki usług obsługi naziemnej

Usługami obsługi naziemnej są „wszystkie czynności wykonywane przy okazji zatrzymania się samolotu na lotnisku, w odniesieniu do samego statku, pasażerów oraz ładunku”⁶⁵. W prawie UE rynek usług obsługi naziemnej scharakteryzowany został w UE przez tzw. dyrektywę *handlingową* (dyrektywę nr 96/67/WE), której krajowym odpowiednikiem jest rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 25.05.2009 r. w sprawie obsługi naziemnej w portach lotniczych. Obsługa naziemna definiowana jest w tym akcie prawnym jako „usługi świadczone użytkownikom portów lotniczych w portach lotniczych” (art. 2 lit. e) dyrektywy nr 96/67/WE). Usługi obsługi naziemnej są niezbędne do płynnego wykonywania usług transportu lotniczego między lotniskami i istotnie przyczyniają się do efektywnego korzystania z infrastruktury portu lotniczego⁶⁶. Usługi tego rodzaju należy wyraźnie odróżnić „od działań bezpośrednio powiązanych z operacjami ruchu lotniczego, takimi jak: zapewnienie urządzeń użytkownikom, pomocy nawigacyjnej, służb ratowniczych (*emergency*), straży pożarnej i służb meteorologicznych, jak również od działań pozaaeronaucznych, takich jak najem, koncesjonowanie lub użycie budynków portu lotniczego”⁶⁷.

Kategoria usług obsługi naziemnej, której odpowiada również spotykane w literaturze określenie „usługi terminalowe” (*terminal services*)⁶⁸, jest wewnętrznie bardzo zróżnicowana. Po pierwsze, poszczególne usługi wymagają od wykonawców różnego rodzaju i zakresu umiejętności technicznych. Po drugie, niektóre usługi, takie jak sortowanie bagaży, wymagają określonych urządzeń lub skomplikowanych i drogich systemów obsługi, które nie są możliwe do podziału lub zduplikowania, podczas gdy inne rodzaje usług wymagają tylko posiadania odpowiedniego personelu oraz oprogramowania komputerowego lub sprzętu biurowego. Po trzecie, pewne usługi, takie jak obsługa płytowa, wymagają znacznej powierzchni w ramach portu lotniczego ze względu na konieczność stałego przechowywania sprzętu, natomiast inne usługi, takie jak np. catering, mogą w znacznej części być realizowane poza terenem portu lotniczego. Po czwarte, niektóre usługi, zwłaszcza obsługa płytowa, sprzątanie, czy catering wymagają poruszania się personelu i pojazdów w zastrzeżonych obszarach portu lotniczego, podczas gdy inne usługi są wykonywane tylko w otwartej, publicznie dostępnej części portu lotniczego bądź w biurach⁶⁹.

Na rynku usług obsługi naziemnej istnieje pole dla rozwoju potencjalnej konkurencji⁷⁰. Wprowadzenie konkurencji na tym rynku stanowi cel dyrektywy 96/67/WE. Zgodnie z postanowieniami tego aktu, dla zachowania skutecznej konkurencji na rynku usług obsługi naziemnej w portach lotniczych znajdujących się na terenie państw członkowskich UE, otwartych dla ruchu handlowego, w których roczna wielkość ruchu jest nie mniejsza niż 2 mln pasażerów lub 50 tys. ton ładunku⁷¹, konieczne jest, aby jeden z operatorów

⁶⁵ Zob. pkt 18 dec. KE nr IV/34.801 z 14.01.1998 r., *FAG-Flughafen Frankfurt/Main AG*.

⁶⁶ Pkt 64 dec. KE nr 98/513/WE z 11.06.1998 r., *Alpha Flight Services/Aéroports de Paris*.

⁶⁷ Pkt 9 *Proposal for a Council Directive on access to the groundhandling market at Community airports*, COM(94) 590 final.

⁶⁸ P. McLay, A. Reynolds-Feighan, *Competition between airport terminals...*, s. 182. Zob. także załącznik II.2. Funkcje portu lotniczego w cyklu ruchu samolotu.

⁶⁹ Pkt 11 *Proposal for a Council Directive on access to the groundhandling market at Community airports*, COM(94) 590 final; zob. także pkt 65 dec. KE nr 98/513/WE z 11.06.1998 r., *Alpha Flight Services/Aéroports de Paris*.

⁷⁰ R.C. Marques, A. Brochado, *Airport regulation in Europe...*, s. 163.

⁷¹ Art. 1 ust. 2 dyrektywy nr 96/67/WE.

takich usług był niezależny od zarządzającego portem lotniczym oraz od dominującego przewoźnika. Od 1 stycznia 2001 r. (jeśli państwo członkowskie nie wnioskowało o przesunięcie tej daty) co najmniej jeden z operatorów usług obsługi naziemnej nie może być bezpośrednio lub pośrednio kontrolowany przez organ zarządzający portem lotniczym, użytkownika portu lotniczego przewożącego więcej niż 25% pasażerów lub ładunków odnotowanych w porcie lotniczym w roku poprzedzającym wybór operatora, lub organ kontrolujący lub kontrolowany bezpośrednio lub pośrednio przez organ zarządzający lub takiego użytkownika (art. 5 ust. 3 dyrektywy nr 96/67/WE).

Poszczególne usługi obsługi naziemnej (11 kategorii) wymienia załącznik do dyrektywy nr 96/67/WE. Nomenklatura ta została przejęta w zasadniczej części z IATA. Do wybranych kategorii usług odnosiły się organy UE (głównie) w swojej praktyce orzeczniczej (decyzyjnej) oraz w innych dokumentach z zakresu kształtowania polityki konkurencji i polityki transportowej UE.

W prawie krajowym kategorii usług obsługi naziemnej, odpowiadające 11 kategoriom określonym w dyrektywie, zostały określone w załączniku do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 25.05.2009 r. Między nazwami kategorii usług w dyrektywie (zgodnie z oficjalnym tłumaczeniem dyrektywy 96/67/WE opublikowanym w Dzienniku Urzędowym UE – Polskie Wydanie Specjalne⁷²) a nazwami, którymi posługuje się polskie rozporządzenie, występują pewne różnice terminologiczne – poniższe wyliczenie bazuje w pierwszej kolejności na nomenklaturze dyrektywy, w nawiasach kwadratowych podane są natomiast terminy używane w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury (o ile różnice takie występują).

- **Rynek usług administracji naziemnej i nadzoru [Ogólne usługi administracyjno-gospodarcze wykonywane w interesie użytkowników portów lotniczych]**

Usługi tego rodzaju obejmują reprezentację i kontakty z władzami lokalnymi lub innymi instytucjami, regulowanie płatności w imieniu użytkownika portu lotniczego oraz zapewnienie pomieszczeń biurowych dla jego przedstawicieli; kontrolę ładunku, przyjmowanie wiadomości i telekomunikację; obsługę, przechowywanie i administrację urządzeń ładunkowych; inne czynności nadzoru przed, w czasie i po zakończeniu lotu oraz inne czynności administracyjne na żądanie użytkownika portu.

- **Rynek obsługi naziemnej pasażerów**

Do usług tego rodzaju jest zaliczana pomoc świadczona pasażerom (przylatującym, wylatującym oraz przesiadającym się), w tym sprawdzanie biletów i dokumentów podróży, rejestrowanie bagażu i przemieszczanie go do sortowni. Ustawa o *PPL* określa działalność w zakresie usług tego rodzaju jako „świadczanie usług na rzecz pasażerów linii lotniczych” (art. 4 ust. 1 pkt 4). W tej kategorii usług należy umieścić także udostępnienie powierzchni portu lotniczego jako poczekalni (z tym, że poczekalnie typu *VIP lounge* oraz *business lounge* można postrzegać także w kategoriach usług komercyjnych⁷³). Należy zwrócić uwagę na fakt, że zakres wykorzystania urządzeń do obsługi pasażerów różni się w zależności od ich statusu – podróżujący „transferowi” z reguły nie wymagają wykorzystania stanowisk do odprawy osobistej i bagażowej czy punktów kontroli bezpieczeństwa, z drugiej strony konieczne jest takie zaplanowanie ruchu w ramach portu lotniczego, aby pasażerowie mieli do

⁷² Rozdział 07, Tom 002, s. 496–505.

⁷³ Zob. *Price regulation of airports services (Inquiry Report)*, Report no. 19 (23.01.2002 r.), Productivity Commission, Canberra 2002, s. 152–153.

pokonania możliwie najmniejszą odległość⁷⁴. Istotne dla pasażerów przesiadających się mogą być natomiast takie aspekty świadczenia usług, jak: dostępność miejsc do siedzenia w sferze transferowej oraz usługi informacyjne (np. jakość tablic świetlnych, słyszalność komunikatów)⁷⁵.

Określając w decyzji w sprawie *Spatosimo* rynek właściwy jako „rynek usług obsługi pasażerów w terminalach” (*market for the provision of passenger terminal facilities*), KE uznała, że obejmuje on takie usługi, jak: udostępnianie terminali, połączeń podziemnych, dodatkowych budynków i urządzeń (*facilities*), dróg, systemów łącz telekomunikacyjnych, systemu ogłoszeń publicznych (w tym tablic świetlnych) itd. Opłata za usługi tego rodzaju z reguły jest wnoszona przez pasażerów liniami lotniczymi, a te następnie przekazują ją operatorowi portu lotniczego⁷⁶ (z tego względu możliwe jest kwestionowanie przedstawionej w niniejszym raporcie opinii zaliczającej udostępnianie powierzchni terminali pasażerom do usług obsługi naziemnej).

- **Rynek obsługi bagażu**

Obsługa bagażu obejmuje obsługę naziemną bagażu na terenie sortowni, jego sortowanie, przygotowywanie go do odlotu, załadowywanie i wyładowywanie z urządzeń służących do przemieszczania go ze statku powietrznego do sortowni i w drugą stronę oraz transport bagażu z sortowni na teren odbioru bagażu.

- **Rynek obsługi ładunków i poczty [Obsługa ładunków⁷⁷]**

Usługi te obejmują: fizyczną obsługę wywozu, transferu i przywozu, obsługę w zakresie związanych z tym dokumentów, procedur celnych i stosowania procedury bezpieczeństwa, uzgodnionej między stronami lub wynikającej z okoliczności.

- **Rynek obsługi rampowej [Obsługa płytowa]**

Do usług tworzących wskazany rynek zaliczane są m.in. prowadzenie statku powietrznego na ziemi po lądowaniu i przed startem, pomoc w blokowaniu statku powietrznego i dostarczanie odpowiednich urządzeń oraz łączność między statkiem powietrznym i podmiotem świadczącym usługi w części lotniczej portu lotniczego, przy czym wymienione czynności mogą być wykonywane przez służbę ruchu lotniczego. Ponadto na obsługę płytową składają się także takie usługi, jak: załadunek i rozładunek statku powietrznego, w tym zapewnienie i obsługa odpowiednich urządzeń, transport załogi i pasażerów między statkiem powietrznym i terminalem, transport bagażu między statkiem powietrznym i terminalem; dostarczenie i obsługa właściwych urządzeń do uruchamiania silników; holowanie statku powietrznego przed startem i po lądowaniu, jak również zapewnienie urządzeń odpowiednich do tego celu; transport do statku powietrznego, załadowanie na statek powietrzny i wyładowanie ze statku powietrznego żywności i napojów.

- **Rynek obsługi statku powietrznego**

Ta kategoria usług odnosi się do takich czynności, jak: mycie statku powietrznego na zewnątrz i wewnątrz, mycie toalet i zaopatrywanie w wodę; chłodzenie i ogrzewanie kabiny, usuwanie śniegu i lodu, odladzanie statku powietrznego; ponowne przygotowanie kabiny przy użyciu odpowiedniego sprzętu, przechowywanie takiego sprzętu.

⁷⁴ A.G. de Barros, A.K. Somasundaraswaran, S.C. Wirasinghe, *Evaluation of level of service for transfer passengers at airports*, „Journal of Air Transport Management” 2007, t. 10, nr 5, s. 293–298.

⁷⁵ Ibidem, s. 297. Zob. Załącznik II.3. Elementy składające się na poziom zadowolenia pasażerów z usług portu lotniczego (t. 2: Załączniki dodatkowe).

⁷⁶ Pkt 80 dec. Case COMP/D3/38469 z 2.05.2005 r. (*Spatosimo*).

⁷⁷ Pod pojęciem „obsługi ładunków” polski prawodawca rozumie także obsługę poczty.

- **Rynek dostaw paliwa lotniczego [Obsługa w zakresie zaopatrzenia statków powietrznych w paliwo, smary i inne materiały techniczne]**

Rynek ten obejmuje nie tylko dostarczenie paliwa do samolotu i jego tankowanie, lecz także inne czynności z tym związane, takie jak: koordynacja tankowania samolotów, kontrola ilości i jakości paliwa, przechowywanie paliwa, dystrybucja paliwa, czy neutralizacja resztek materiałów napędowych. Dostawcy paliw niekonięcznie wykonują również te ostatnie z wymienionych usług (koordynacja, kontrola, przechowywanie, dystrybucja)⁷⁸. Badanie tego rynku na lotnisku międzynarodowym w Atenach przez KE wykazało, że odrębnie od dostawców paliw funkcjonuje tam Olympic Fuel Company (OFC) odpowiedzialne m.in. za koordynację tankowania samolotów, z racji której przysługuje mu część opłaty paliwowej, określanej jako *throughput fee*. Linie lotnicze wnoszą na lotnisku w Atenach jedną opłatę (za całość usługi) jednemu z sześciu dostawców paliwa, od których następnie natomiast OFC egzekwował *throughput fee*⁷⁹.

- **Rynek usług utrzymania statku powietrznego [Obsługa techniczno-administracyjna statków powietrznych]**

Utrzymanie statku powietrznego oznacza wykonywanie rutynowych czynności przed lotem oraz innych (nierutynowych) na żądanie użytkownika portu lotniczego, a także obsługę administracyjną, dostarczanie części zapasowych i odpowiedniego sprzętu oraz występowanie o rezerwację lub rezerwowanie odpowiedniego miejsca do parkowania lub hangaru. Ustawa o PPL w odniesieniu do usług tego rodzaju posługuje się pojęciem „usług w zakresie serwisu technicznego dla statków powietrznych” (art. 4 ust. 1 pkt 6).

- **Rynek obsługi lotu i czynności administracyjnych związanych z załogą [Obsługa operacyjna lotu i administracyjna załóg statków powietrznych]**

Usługi tej kategorii obejmują przygotowanie lotu w porcie odlotu lub w każdym innym miejscu, pomoc związaną z lotem, w tym redyspozycję, czynności po wykonaniu lotu oraz czynności administracyjne związane z załogą.

- **Rynek usług transportu naziemnego**

Do usług tego rodzaju jest zaliczana organizacja i realizacja przewozu załogi, pasażerów, bagażu, ładunków i poczty między różnymi terminalami w tym samym porcie lotniczym (z wyłączeniem przewozu między statkiem powietrznym a innym punktem w granicach portu lotniczego) oraz każdy specjalny transport wykonywany na żądanie użytkownika portu lotniczego.

- **Rynek obsługi w zakresie cateringu [Obsługa w zakresie zaopatrzenia pokładowego statków powietrznych (catering)]**

Usługi tego rodzaju polegają na: utrzymywaniu kontaktów z dostawcami i zarządzaniu administracyjnym, przechowywaniu żywności i napojów oraz sprzętu niezbędnego do ich przygotowania; czyszczeniu tego sprzętu; przygotowaniu i dostawie sprzętu oraz zapasów pokładowych (żywność i napoje).

Dyrektywa nr 96/67/WE nie wymienia wśród usług obsługi naziemnej **usług zapewnienia bezpieczeństwa** („stosowanie procedur bezpieczeństwa” wskazane jest tylko jako część składowa usług w zakresie obsługi ładunków i poczty – zob. pkt 4.1 i 4.2 załącznika do dyrektywy 96/67/WE). Do usług z zakresu zapewnienia bezpieczeństwa

⁷⁸ Pkt 106 dec. Case COMP/D3/38469 z 2.05.2005 r. (*Spatosimo*).

⁷⁹ *Ibidem*.

należą takie usługi jak: *screening* pasażerów i bagażu podręcznego, usługi ochroniarskie, usługi patrolowe, ogólny system nadzoru bezpieczeństwa, utrzymanie i obsługa systemów alarmowych oraz innych urządzeń powiązanych z zapewnieniem bezpieczeństwa⁸⁰. Charakterystyka usług tego rodzaju sprawia, że sytuują się one między usługami obsługi naziemnej a usługami zarządzania portem lotniczym – przynależność do jednej z tych kategorii warunkowana mogłaby być tym, kto określone usługi świadczy (jeśli podmiot zarządzający portem lotniczym, to wówczas usługi tego rodzaju mogłyby kwalifikować się jako jedna z usług składowych zarządzania lotniskiem⁸¹).

Wyodrębnienie rynku usług zapewnienia bezpieczeństwa jest możliwe, jednak należy mieć na uwadze, że zapewnienie bezpieczeństwa w miejscach publicznych (a takimi z pewnością są – bez względu na status własnościowy – porty lotnicze) może stanowić ustawowe zadanie państwa. W takim wypadku, nawet jeśli organizacja i obsługa punktów kontroli bezpieczeństwa wykonywana jest nie przez np. policję, ale przez prywatny podmiot (np. podmiot zarządzający lotniskiem), nie mamy do czynienia z działalnością gospodarczą, a tym samym z rynkiem usług w znaczeniu ekonomicznym⁸². Nawet fakt, że prywatny podmiot zarządzający lotniskiem pobiera od pasażerów opłaty za zapewnienie bezpieczeństwa, nie nadaje tym usługom charakteru gospodarczego⁸³.

Przytoczona powyżej definicja usług obsługi bagażu z załącznika do dyrektywy handlingowej (pkt 3) nie obejmuje kwestii bezpieczeństwa. Kwestie zapewnienia bezpieczeństwa stanowią – według pkt 4 ww. załącznika – część składową usług polegających na obsłudze ładunków i poczty. O ile nie udaje się dowiedzieć, że – jak w przypadku decyzji *Spatosimo* – zapewnienie bezpieczeństwa osobom przebywającym w porcie lotniczym stanowi prerogatywę państwa⁸⁴, o tyle usługi zapewnienia bezpieczeństwa należałoby traktować jako rynek usług poddany presji konkurencyjnej. Fakt, że obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa bagażu czy ładunku stanowi obowiązek nałożony na zarządzającego portem lotniczym przepisami prawa, nie wyklucza możliwości oceny takiego rynku w kontekście reguł konkurencji⁸⁵.

Usługi obsługi naziemnej mogą być wykonywane przez:

- samego użytkownika portu („własna obsługa naziemna”), tj. osobę fizyczną lub prawną odpowiedzialną za przewóz pasażerów, poczty lub/i ładunków (art. 2 lit. d) dyrektywy nr 96/67/WE), przy czym za użytkownika portu uznawany jest także użytkownik portu posiadający udział większościowy w innym użytkowniku oraz pojedynczy podmiot posiadający większość udziałów w każdym z nich (art. 2 lit. f) dyrektywy nr 96/67/WE);
- osobę fizyczną lub prawną niebędącą użytkownikiem portu lotniczego („podmiot świadczący usługi obsługi naziemnej” – art. 2 lit. g) dyrektywy nr 96/67/WE), inną niż zarządzający portem lotniczym;

⁸⁰ Pkt 73 dec. KE z 2.05.2005 r., Case COMP/D3/38469 (*Spatosimo*).

⁸¹ Na takie rozstrzygnięcie wskazuje art. 80 ustawy Prawo lotnicze.

⁸² Zob. pkt 48–57 dec. KE z 2.05.2005 r., Case COMP/D3/38469 (*Spatosimo*); tak również SPI rozpatrujący odwołanie od wskazanej decyzji – zob. wyrok SPI z 16.01.2008 r. w sprawie T-306/05 *Isabella Scippacercola, Ioannis Terezakis v KE* (Zb. Orz. 2008, s. II-4), dalej także jako wyrok *Spatosimo*; pkt 137–139 i 144–145.

⁸³ Decyzja KE z 2.05.2005 r., Case COMP/D3/38469 (*Spatosimo*), pkt 53.

⁸⁴ Zob. pkt 1 preambuły do projektu dyrektywy Parlamentu i Rady w sprawie opłat za bezpieczeństwo w lotnictwie [2009/0063 (COD)], który stwierdza: „Aviation security at European airports is essentially a state responsibility”.

⁸⁵ Por. pkt 28a część II, rozdział 3 niniejszego raportu.

– podmioty zarządzające portem lotniczym (zwłaszcza w państwach, gdzie porty lotnicze mają prawny obowiązek dostarczania usług obsługi naziemnej⁸⁶).

Ze względu na podmioty uprawnione do wykonywania usług obsługi naziemnej możliwa jest także następująca klasyfikacja tych usług:

- (1) **usługi wolnego dostępu** (usługi, do których dostawcy usług obsługi naziemnej mają swobodny dostęp w portach lotniczych spełniających określone limity, i które porty lotnicze mogą realizować we własnym zakresie) oraz
- (2) **usługi zastrzeżone** (usługi, które w niektórych portach lotniczych mogą być zarezerwowane dla ograniczonej liczby podmiotów świadczących usługi obsługi naziemnej i użytkowników z własną obsługą naziemną). Do usług zastrzeżonych zaliczają się: obsługa bagażu, obsługa płytowa i kabinowa, obsługa w zakresie zaopatrzenia statków powietrznych w paliwo, fizyczna obsługa towarów i poczty między terminalem lotniczym a statkiem powietrznym⁸⁷.

Wprowadzenie konkurencji w zakresie usług obsługi naziemnej (pojawienie się wielu dostawców) rodzi **określone potrzeby (wymogi) co do powierzchni dostępnej w porcie lotniczym dla usługodawców**, np. w celu składowania i przechowywania sprzętu niezbędnego do świadczenia usług, czy poruszania się po terenie portu lotniczego pojazdów zapewniających obsługę⁸⁸. Usługodawcy muszą dysponować taką ilością sprzętu (a tym samym – powierzchnią do jego przechowywania), który umożliwi świadczenie usług także w godzinach największego natężenia ruchu⁸⁹. Z drugiej strony, jak podkreśliła KE, zwiększenie liczby usługodawców oznacza również, że część rynku traci dotychczasowy monopolista (lub więcej operatorów), w konsekwencji zmniejsza się przestrzeń przez niego użytkowana⁹⁰. Brak dostatecznej wielkości powierzchni może być – na podstawie art. 9 ust. 1 dyrektywy 96/67/WE – przesłanką wyłączenia/ograniczenia stosowania dyrektywy w odniesieniu do określonego portu lotniczego. Brak odpowiedniej powierzchni, związany z pracami rekonstrukcyjnymi prowadzonymi w następstwie pożaru, stał się podstawą decyzji KE udzielającej czasowego wyłączenia spod stosowania dyrektywy nr 96/67/WE dla lotniska w Düsseldorfie⁹¹. Brak wystarczającej powierzchni do obsługi bagażu był również podstawą udzielenia przez KE wyłączenia spod dyrektywy nr 96/67/WE dla portu lotniczego w Hamburgu⁹².

Drugą okolicznością uzasadniającą wykluczenie/ograniczenie konkurencji na rynku usług obsługi naziemnej – zgodnie z art. 9 ust. 1 dyrektywy nr 96/67/WE – są **przeszkody w przepustowości**. Komisja Europejska jest przy tym świadoma, że „żaden port lotniczy nie może rozwijać swojej powierzchni proporcjonalnie do zwiększania się ruchu lotniczego [...]. Chociaż decyzja o zwiększeniu przepustowości jest taką, która nie może być ograniczona wyłącznie do interesów handlowych danego portu lotniczego, ale musi ona uwzględniać szerszy kontekst ekonomiczny, dyrektywa nr 96/67/WE musi być

⁸⁶ Sprawozdanie Komisji w sprawie stosowania dyrektywy Rady 96/67/WE z 15.10.1996 r., KOM(2006)821 wersja ostateczna, pkt 17.

⁸⁷ Ibidem, pkt 3.

⁸⁸ Zob. pkt 25 dec. KE nr 98/388/WE z 14.01.1998 r. w sprawie stosowania art. 9 dyrektywy Rady nr 96/67/WE wobec portu lotniczego Düsseldorf (Dz. Urz. WE L 173/45).

⁸⁹ Zob. pkt II.1 dec. KE nr 98/631/WE z 30.10.1998 r. w sprawie stosowania art. 9 dyrektywy Rady nr 96/67/WE wobec portu lotniczego Köln/Bonn (Dz. Urz. WE L 300/33).

⁹⁰ Zob. pkt IV.2.1. dec. KE nr 98/630/WE z 30.10.1998 r. w sprawie stosowania art. 9 dyrektywy Rady nr 96/67/WE wobec portu lotniczego Stuttgart GmbH (Dz. Urz. WE L 300/25).

⁹¹ Decyzja KE nr 98/388/WE z 14.01.1998 r. w sprawie stosowania art. 9 dyrektywy Rady nr 96/67/WE wobec portu lotniczego Düsseldorf.

⁹² Decyzja KE nr 98/632/WE z 30.10.1998 r. w sprawie stosowania art. 9 dyrektywy Rady nr 96/67/WE wobec portu lotniczego Hamburg GmbH (Dz. Urz. WE L 300/41).

stosowana przez porty lotnicze, zaś **wyłączenie** spod niej ma być **ograniczone tylko do tych przypadków, gdy otwarcie rynku jest niemożliwe**⁹³, przy czym owa „niemożliwość” nie może być generowana przez sam port lotniczy⁹⁴.

Ograniczenie konkurencji (poprzez wyłączenie stosowania dyrektywy nr 96/67/WE) nie może być natomiast uzasadnione skutkami otwarcia poszczególnych rynków, np. spadku jakości usług obsługi bagażu wpływającej na wydłużenie minimalnego czasu na przesiadkę⁹⁵, gdyż nie przewiduje tego art. 9 dyrektywy nr 96/67/WE⁹⁶.

2.3. Rynki usług komercyjnych

Na rynek ten składają się przede wszystkim usługi handlowe, powiązane są one z zakupami (towarów lub usług) dokonywanymi przez pasażerów od momentu zakupu biletów do odlotu z portu lotniczego (**usługi komplementarne dla usług aeronautycznych**). Usługi komercyjne świadczone przez porty lotnicze mogą być również usługami niepowiązanymi z usługami aeronautycznymi (**usługi niekomplementarne dla usług aeronautycznych**).

Ustawa o PPL nie posługuje się pojęciem „usług komercyjnych”, wymienia natomiast w art. 4 ust. 1 pkt 4 jako jeden z przedmiotów działalności PPL „świadczenie [...] innych usług, a w szczególności usług reklamowych, prowadzenie sklepów wolnocłowych oraz wynajem pomieszczeń przedstawicielstwom obcym przewoźników”.

Uzależnienie popytu na usługi komercyjne od popytu na usługi aeronautyczne (oznaczające, że pasażerowie podejmując decyzję o zakupie biletu lotniczego braliby pod uwagę ceny usług handlowych) wymaga, aby pasażerowie byli bardzo dobrze poinformowani o cenach stosowanych na uwzględnianych lotniskach lub opierali się na „reputacji” lotniska. Brytyjska Komisja ds. Konkurencji w swoim raporcie nt. BAA podkreśla, że porty lotnicze skupiają swoją strategię głównie na kształtowaniu opłacalności usług aeronautycznych, a aktywne zaangażowanie portów lotniczych w usługi komercyjne ma raczej na celu koordynowanie ofert różnych świadczeniodawców (często sieci) oraz/lub nastawienie na konkutowanie z usługami świadczonymi poza portem lotniczym⁹⁷. Nie uzasadnia to – zdaniem brytyjskiej Komisji ds. Konkurencji – traktowania usług aeronautycznych i usług komercyjnych jako jednego rynku usług powiązanych⁹⁸. Wniosek BAA co do tego, że usługi komercyjne mają dla portów lotniczych charakter wtórny (w kontekście kształtowania ich dochodowości) nie broni się jednak w świetle globalnych danych dotyczących udziału dochodów z usług komercyjnych w całkowitych dochodach portów lotniczych oraz zauważalnych trendów rozwoju tej dziedziny. „Otwarcie” potencjału rynku usług komercyjnych w portach lotniczych jest również wymieniane wśród głównych przesłanek procesu prywatyzacji portów lotniczych⁹⁹.

⁹³ Pkt III.2.5 dec. KE nr 98/387/WE z 14.01.1998 r. w sprawie stosowania art. 9 dyrektywy Rady nr 96/67/WE wobec portu lotniczego Frankfurt/Main AG (Dz. Urz. WE L 173/32).

⁹⁴ Zob. pkt IV.2.1(a) dec. KE nr 98/631/WE z 30.10.1998 r. w sprawie portu lotniczego Köln/Bonn.

⁹⁵ Rząd niemiecki uważał, że otwarcie rynku obsługi bagażu dla konkurencji spowoduje wydłużenie minimalnego czasu na przesiadkę, który w przypadku lotniska wynosił 45 minut i stanowił jedno z głównych założeń polityki handlowej portu – zob. pkt II.2.4. dec. KE nr 98/387/WE.

⁹⁶ Pkt III.2.5 dec. KE nr 98/387/WE w sprawie portu lotniczego Frankfurt/Main AG.

⁹⁷ *BAA airports market investigation. Provisional findings* (20.08.2008), Competition Commission, Appendix 3, pkt 40.

⁹⁸ *Ibidem*, pkt 40 i 48.

⁹⁹ Zob. E. Lees, *Liberalization in global airport development*, 14th Annual North America/Central Europe, Central and South Asia Airport Issues Conference, 28.10.2008 r.

Rynek usług komercyjnych w europejskich portach lotniczych stanowi nawet około 50% ich przychodów, choć są to wartości bardzo zróżnicowane w odniesieniu do poszczególnych lotnisk. Średnia wartość przychodów z usług komercyjnych *per capita* pasażera w Europie w 2006 r. wynosiła 12,15 euro (przy średniej światowej – 8,06 euro)¹⁰⁰.

Tabela 1. Udział przychodów z usług komercyjnych w przychodach portów lotniczych (dane uśrednione dla 650 portów lotniczych w całym świecie)

Rok	Udział w%
1995	46
2000	54
2006	48

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: A. Graham, *How important are commercial revenues to today's airports?*, "Journal of Air Transport Management" 2009, t. 15, nr 3, s. 6.

- **Rynek usług sprzedaży detalicznej**

Na rynek ten składają się takie usługi, jak: (1) sklepy w zastrzeżonej dla pasażerów części terminala (*airside*) i sklepy w ogólnodostępnej części terminala (*landside*), w tym sklepy wolnoćtowe, (2) punkty gastronomiczne, (3) kantory wymiany walut. Wśród czynników motywujących pasażerów do korzystania z oferty usług komercyjnych na lotniskach wymienia się m.in.: motywację cenową (towary tańsze, nawet mimo zniesienia wewnątrz UE sklepów wolnoćtowych – *duty free*) i bezpodatkowych (*tax free*); szeroki wybór marek (zarówno lokalnych, jak i globalnych), wysoką jakość obsługi, czy wreszcie czynniki społeczno-towarzyskie¹⁰¹.

- **Rynek usług parkingowych**

Usługi parkingowe mogą być wewnętrznie podzielone na usługi:

- krótkoterminowego parkowania w pobliżu terminali (*short-term parking*);
- parkowania „walekowego” (*valet parking*), nazywanego także parkowaniem typu *meet and greet*, polegającego na tym, że pasażer jest wysadzany lub zabierany spod lotniska podczas krótkotrwałego postoju w pobliżu portu lotniczego;
- długoterminowego parkowania z dala od lotniska (*long-term parking*), wymagającego dojazdu do terminalu autobusem.

Wszystkie wskazane powyżej usługi mogą tworzyć jeden rynek, bądź też mogą być postrzegane jako odrębne rynki. Jednakże, np. dla parkowania w pobliżu terminali możliwy jest substytut w postaci komunikacji publicznej. Wysokość opłat za parkowanie (zwłaszcza w pobliżu terminali i „walekowego”) jest kształtowana nie tylko przez presję konkurencyjną, ale także przez względy „polityki publicznej” (np. chęć obniżenia intensywności ruchu wokół lotniska i stworzenie zachęt do korzystania z transportu publicznego)¹⁰². Podkreślenia wymaga okoliczność, że przestrzeń parkingowa wokół lotniska wykorzystywana jest nie tylko przez pasażerów linii lotniczych, ale także przez

¹⁰⁰ Zob. Załącznik II.4. Zestawienie wielkości udziałów przychodów z usług komercyjnych w całkowitych przychodach wybranych europejskich portów lotniczych i Załącznik II.5. Zestawienie wielkości przychodów z różnych rodzajów usług komercyjnych w światowych portach lotniczych.

¹⁰¹ Szerzej: M. Geuens, D. Vantomme, M. Brengman, *Developing a typology of airport shoppers*, "Tourism Management" 2004, t. 25, nr 5, s. 617.

¹⁰² *BAA airports market investigation. Provisional findings* (20.08.2008 r.), Appendix 3, pkt 45-47.

pracowników portu lotniczego – ta ostatnia grupa zresztą z reguły korzysta z darmowych usług parkingowych¹⁰³.

Komisja Europejska w decyzji *Spatosimo* uznała prawdopodobieństwo wyznaczenia rynku usług parkingowych jako rynku relewantnego produktowo, uznając jednocześnie, że nie jest to możliwe w tej konkretnej analizowanej przez nią sprawie¹⁰⁴. Odwołujący się od decyzji KE w tzw. sprawie *Spatosimo* zarzucili KE, że ta niesłusznie nie uznała rynku usług parkingowych za rynek właściwy na potrzeby stosowania art. 82 TWE (obecnie art. 102 TFUE). Powodowie wskazywali, że dla pasażerów korzystających z lotniska w Atenach i dostających się do niego własnym samochodem, nie są substytutami alternatywne środki transportu, takie jak taksówki czy transport publiczny (szczególnie w opinii skarżących nie można za substytut uznać metra, z którego nie korzystają pasażerowie mieszkający poza centrum¹⁰⁵). Skarżący podnosili, że parking w porcie lotniczym jest używany nie tylko przez podróżujących, lecz także przez inne osoby, np. odprowadzających, czy odbierających pasażerów z lotniska. Ponadto, zarzucili oni KE, że ta, stwierdzając: „pasażerowie używaliby innych środków transportu, gdyby opłaty za parkowanie zostały podniesione znacznie powyżej poziomu konkurencyjnego”, nie wyjaśniła, do jakiego poziomu miałyby zostać podniesione opłaty za parkowanie, aby uznać je za „znacznie powyżej poziomu konkurencyjnego”¹⁰⁶. Ponadto, zdaniem skarżących potrzeby pasażerów przemieszczających się z dużym bagażem nie są zaspokojone tak samo w przypadku podróży prywatnym samochodem i środkami publicznego transportu, czy taksówką¹⁰⁷. Dodatkowo, powodowie uznali za nietrafiony argument KE co do tego, że pasażerowie niebędący greckimi rezydentami nigdy nie korzystają z usług parkingowych, ponieważ wiele osób pracujących za granicą, wraca na weekend do Aten i wówczas korzystają one z parkingu przy lotnisku¹⁰⁸. Sąd Pierwszej Instancji nie odniósł się jednak do wskazanych powyżej argumentów, uznając, że skarżący nie podważyli stwierdzenie KE co do tego, że ciężar zaskarżonej praktyki koncentruje się w Grecji, a zatem interwencja KE nie jest uzasadniona z powodu „braku interesu wspólnotowego”.

• Rynek usług najmu powierzchni komercyjnych/rynek zarządzania nieruchomościami

Usługi tego rodzaju mogą dotyczyć zarówno powierzchni handlowych na lotnisku, jak i poza nim. Port lotniczy Schiphol posiada specjalny dział zajmujący się inwestowaniem w nieruchomości oraz zarządzaniem nimi (w tym wynajmem) zarówno na lotnisku, jak i poza nim. W tym ostatnim zakresie port lotniczy staje się konkurentem dla innych podmiotów zajmujących się nieruchomościami (np. agencji nieruchomości)¹⁰⁹.

Prezes UOKiK opowiedział się – na tle sporu między podmiotem zarządzającym portem lotniczym a przedsiębiorcą świadczącym usługi gastronomiczne – za wyzna-

¹⁰³ K. Aldridge, M. Carreno, S. Ison, T. Rye, I. Straker, *Car parking management at airports: A special case?*, „Transport Policy” 2006, t. 13, nr 6, s. 511–521.

¹⁰⁴ Pkt 121, 124 i 132 dec. Case COMP/D3/38469 z 2.05.2005 r. (*Spatosimo*).

¹⁰⁵ Ten argument został uznany przez SPI za nieuzasadniony, ponieważ skarga została złożona w 2002 r., zaś linia metra dowożąca do lotniska zaczęła funkcjonować od 2004 r. – zob. pkt 149 wyroku SPI w sprawie T-306/05 *Isabella Scippacercola, Ioannis Terezakis v KE*, dalej także jako wyrok *Spatosimo*.

¹⁰⁶ Pkt 140 wyroku.

¹⁰⁷ Pkt 141 wyroku.

¹⁰⁸ Pkt 142 wyroku.

¹⁰⁹ Tak M.G. Morrison, *Real estate, factory outlets and bricks: A note on non-aeronautical activities at commercial airports*, „Journal of Air Transport Management” 2009, t. 15, nr 3, s. 112.

zeniem rynku właściwego produktowo szerszej niż rynek usług wynajmu (dzierżawy, użytkowania) powierzchni na terenie międzynarodowych portów lotniczych, a mianowicie jako rynek „udostępniania powierzchni na prowadzenie działalności gastronomicznej”. W odniesieniu do wymiaru geograficznego tego rynku Prezes UOKiK stwierdził, że nie jest uzasadnione zawężanie go jedynie do obszaru portu lotniczego, gdyż „porównywalne warunki konkurencji w zakresie świadczenia usług gastronomicznych będą istniały we wszystkich miejscach, gdzie występuje w mieście zwiększony popyt na te usługi”¹¹⁰. „Nie ma bowiem znaczących różnic w zorganizowaniu przez przedsiębiorcę infrastruktury czy źródeł zaopatrzenia punktu gastronomicznego (baru szybkiej obsługi, kawiarni) położonego na terenie lotniska od punktu gastronomicznego położonego poza terenem lotniska, w innym miejscu miasta. Świadczy o tym chociażby aktualna obecność w strefie tranzytowej lotniska przedsiębiorców sieciowych”¹¹¹. Organ ochrony konkurencji nie zgodził się również z argumentem, że o wąskim zakresie terytorialnym rynku właściwego decydują specyficzne dla działalności na terenie portów wymogi organizacyjne (np. konieczność utrzymania większej liczby personelu zależna także od czasu odlotów poszczególnych samolotów, w szczególności przed odlotami samolotów czarterowych zabierających na pokład dużą liczbę pasażerów lub w sytuacji opóźnienia lotów). Prezes UOKiK uznał, że spełnianie przez usługodawcę wyższych wymogów sprawia, iż prowadzenie działalności na innym terenie nie przysporzy mu żadnych problemów, co naturalnie przemawia za wyznaczeniem rynku szerszego terytorialnie niż tylko obszar portu lotniczego¹¹².

Rynek udostępniania (najmu) powierzchni dla handlu detalicznego w porcie lotniczym Roissy-Charles-de-Gaulle miał również szansę stać się przedmiotem rozstrzygnięcia KE, jednak KE uznała, że charakter tej usługi w powiązaniu z zasięgiem geograficznym rynku nie wskazuje na możliwość takiego naruszenia konkurencji, które mogłoby wpływać na handel między państwami członkowskimi UE. W konsekwencji w tej sprawie KE nie zdefiniowała nawet ostatecznie wymiaru geograficznego rynku właściwego¹¹³.

Powierzchnia znajdująca się w zarządzie portu lotniczego może być również udostępniana na potrzeby świadczenia przewozów taksówkarskich. Polski Sąd Najwyższy uznał, że rynkiem właściwym, na jakim działa wówczas zarządzający portem lotniczym, nie jest jednak „organizowanie świadczeń obsługi taksówkowej” portu lotniczego, ale „umożliwienie (organizowania) świadczenia obsługi taksówkowej” portu lotniczego (podkr. aut.)¹¹⁴. Umożliwienie to nastąpiło poprzez dzierżawę terenu, którego port lotniczy był wiecznym użytkownikiem, przeznaczonego na stanowisko akwizycyjne usług taksówkowych oraz parking.

Możliwe jest także wyodrębnienie wśród usług komercyjnych następujących rynków usług:

- **Rynek usług reklamowych,**
- **Rynek usług hotelowych,**
- **Rynek usług rozrywkowych.**

110 Decyzja Prezesa UOKiK nr RWA-11/2007 z 20.04.2007 r. w sprawie *Louis Tourist Agency Poland*, s. 14. Zob. także *Price regulation of airports services (Inquiry Report)*..., s. 177.

111 Decyzja Prezesa UOKiK nr RWA-11/2007 z 20.04.2007 r. w sprawie *Louis Tourist Agency Poland*, s. 15.

112 Ibidem, s. 14.

113 Wyrok SPI z 3.07.2007 r. w sprawie T-458/04 *Au Lys de France SA v KE* (Zb. Orz. 2007, s. II-71).

114 Wyrok SN z 1.04.2004 r., sygn. II SK 25/04, *PP „Porty Lotnicze” v Prezes UOKiK* (Dz.Urz. UOKiK 2004, nr 4, poz. 327).

Do usług tego rodzaju można zaliczyć kasyna, sztuczne pola golfowe, kręgielnie, a nawet – jak w porcie lotniczym Changi w Singapurze – basen oraz klub karaoke¹¹⁵.

Nieodosobniony jest pogląd, że w dobie komercjalizacji (rozumianej jako orientacja prorynkowa), jeśli nie prywatyzacji, portów lotniczych, **sektor usług komercyjnych** świadczonych przez porty lotnicze wciąż **rośnie**¹¹⁶. A. Graham podkreśla jednak, że rynek ten stoi jednocześnie w obliczu istotnych wyzwań, takich jak np. stale rosnąca popularność zakupów dokonywanych poprzez Internet¹¹⁷. Funkcjonowanie tego rynku wywołuje następujące pytania: w jaki sposób usługi komercyjne wpływają na usługi aeronautyczne?, na ile komplementarne są usługi komercyjne i usługi aeronautyczne?, czy istnieje ryzyko subsydiowania skrośnego usług aeronautycznych przez dochody z usług komercyjnych?

Zauważalną tendencją rozwoju tego rynku jest również **świadczenie przez porty lotnicze usług nawet pośrednio niezwiązanych z usługami aeronautycznymi**. Niektóre lotniska (np. Schiphol) realizują strategię tworzenia „miasteczka lotniskowego” (*airport city*), określanego także jako *aerotropolis*¹¹⁸, polegającą na „wpuszczaniu” na obszar portu usług komercyjnych niemających charakteru uzupełniającego dla usług aeronautycznych. Strefa handlowo-usługowa lotniska przyciąga nie tylko pasażerów, lecz także około 58 tys. mieszkańców miasta rocznie, zwłaszcza tych, którzy pracują w strefie biznesowej wokół lotniska¹¹⁹. Międzynarodowe Lotnisko w Kairze (zarządzane przez Schiphol) ma zamiar zaangażować się w budowę szpitala lotniskowego, który będzie konkurował z innymi placówkami oferującymi świadczenia zdrowotne¹²⁰. Wybrane australijskie porty lotnicze (Brisbane, Perth, Adelaida, Canberra) otwierają sklepy typu *factory outlets*.

Rozwój wielu aktywności komercyjnych jest w dużej mierze uzależniony od dostępności dla operatora portu lotniczego gruntów i infrastruktury w pobliżu lotniska. Na rozwój tego rynku wpływ ma również lokalizacja portu lotniczego oraz jego wielkość (duże porty lotnicze mają bardziej rozbudowaną strefę usług komercyjnych)¹²¹. Jednocześnie, zwiększenie zakresu usług komercyjnych oznacza również konieczność zwiększenia nakładów na ochronę (strefa komercyjna jest bardzo narażona np. na incydenty terrorystyczne, stąd w ostatnich latach zauważalna jest tendencja do umiejscawiania większej liczby usług komercyjnych po stronie terminala zastrzeżonej wyłącznie dla pasażerów¹²²).

¹¹⁵ Podają za: M. Geuens, D. Vantomme, M. Brengman, *Developing a typology...*, s. 616.

¹¹⁶ Zob. m.in. A. Graham, *How important are commercial revenues to today's airports?*, „Journal of Air Transport Management” 2009, t. 15, nr 3, s. 106; M.G. Morrison, *Real estate...*, s. 112. Autor jako ewidentny przykład takiego wzrostu podaje otwarcie centrum handlowego na lotnisku w Hamburgu w listopadzie 2008 r. Obiekt obejmuje 4450 m² powierzchni handlowej oraz 2630 m² powierzchni przeznaczonej dla punktów gastronomicznych.

¹¹⁷ A. Graham, *How important...*, s. 106.

¹¹⁸ D. Dobson, *Airports as malls: Everyday beauty brands enter travel retail*, Euromonitor International, 28.07.2006 r. (dostępne pod adresem: http://www.euromonitor.com/Airports_as_malls_Everyday_beauty_brands_enter_travel_retail).

¹¹⁹ Ibidem.

¹²⁰ Ibidem.

¹²¹ Odnotowania wymagają jednak poglądy, zgodnie z którymi pasażerowie na zatłoczonych lotniskach odczuwają zwiększony poziom stresu, co może ich zniechęcać do dokonywania zakupów – zob. A. Graham, *How important...*, s. 109.

¹²² F. Martel, *External factors and their impact on non-aeronautical revenue*, „Journal of Airport Management” 2009, t. 3, nr 4, s. 340.

Porty lotnicze działają w modelu „podwójnie rynkowym” (*dual market*), tj. obejmującym usługi aeronautyczne oraz komercyjne. Według M.G. Morrisona im intensywniejsza jest konkurencja między portami lotniczymi na rynku usług aeronautycznych, tym większa jest motywacja do maksymalizowania zysku przez rozwój uzupełniających usług komercyjnych¹²³.

W kontekście antymonopolowej oceny działalności portów lotniczych **rozgraniczenie usług aeronautycznych i komercyjnych** jest powiązane z przyjęciem podejścia typu *single till* lub *dual till*. Pierwsze z nich polega na ustalaniu opłat lotniskowych w odniesieniu do dochodów z obydwu rynków, drugie zaś – nakazuje odrębne (także księgowo i finansowo) traktowanie obydwu rodzajów działalności. Konsekwencją tych podejść jest także przyjęcie odpowiedniego modelu regulacyjnego¹²⁴.

3. Podsumowanie

Kategoryzacja usług świadczonych przez porty lotnicze jako usług aeronautycznych i usług komercyjnych nie ma charakteru normatywnego. Również polskie akty prawne właściwe dla obszaru funkcjonowania portów lotniczych, tj. ustawa Prawo lotnicze oraz ustawa o PPL nie posługują się taką kategoryzacją. Podział ten jest jednak ugruntowany w dorobku orzecznictwym, zwłaszcza UE i dlatego może on służyć jako punkt odniesienia dla charakterystyki działalności zarządzających portami lotniczymi w świetle prawa antymonopolowego i regulacyjnego.

Nie na każdym ze wskazanych rynków usług portów lotniczych może potencjalnie dochodzić do naruszenia reguł konkurencji. Wykonywanie praktyk nadużywania pozycji dominującej warunkowane jest znaczącą siłą rynkową portu lotniczego na określonym rynku właściwym. Należy zgodzić się z twierdzeniem, że **najwyższy stopień siły rynkowej powstaje na rynkach tych usług, które** nie mogą być efektywnie zastąpione, gdyż **wykorzystują one „twardą” infrastrukturę** powiązaną z ruchem samolotów (np. pasy startowe)¹²⁵, umiarkowane są natomiast możliwości wykreowania siły ekonomicznej na rynkach usług związanych z obsługą pasażerów¹²⁶.

Na obecnym etapie rozwoju transportu lotniczego rozstrzygnięty wydaje się kluczowy – w kontekście wyznaczania rynków usług portów lotniczych – problem: czy regionalne porty lotnicze należą do tego samego rynku właściwego, co inne duże porty? Umocnienie obecności na rynku tanich przewoźników sprawia, że porty regionalne konkurują między sobą właśnie o użytkowników niskokosztowych, podczas gdy duże porty lotnicze konkurują nie z portami lotniczymi, ale między sobą o połączenia długodystansowe, realizowane poprzez lotniska węzłowe (*hubs*).

Siła rynkowa portu lotniczego w odniesieniu do usług aeronautycznych różni się w zależności od wąsko wyznaczonych segmentów rynku transportu lotniczego. Największe prawdopodobieństwo uzyskania siły rynkowej istnieje na rynku sieciowych usług transportowych (z uwzględnieniem transferów), zaś najmniej prawdopodobne jest naby-

¹²³ M.G. Morrison, *Real estate...*, s. 113.

¹²⁴ A.I. Czerny, *Price-cap regulation of airports: single-till versus dual-till*, „Journal of Regulatory Economics” 2006, t. 30, nr 3, s. 85–97.

¹²⁵ *Price regulation of airports services (Inquiry Report)*, s. 146.

¹²⁶ Zob. Załącznik II.6. Poziom siły rynkowej portów lotniczych w odniesieniu do wybranych usług.

cie siły rynkowej na rynku obsługi tanich przewoźników¹²⁷. Porty lotnicze zamierzające włączyć się w konkurowanie o obsługę tanich przewoźników muszą być przygotowane na sprostanie tzw. efektowi Ryanair¹²⁸, tj. stałemu przyrostowi ruchu lotniczego¹²⁹.

Zgodnie z przewidywaniami w Unii Europejskiej intensyfikacja konkurencji między portami lotniczymi określonych kategorii będzie dotyczyła, obok niskobudżetowych przewozów pasażerskich, także przewozów charterowych oraz wyspecjalizowanych przewozów towarowych (*cargo*)¹³⁰. Tradycyjnie już za obszar wzmożonego konkurowania uznawany jest transport towarowy¹³¹.

W odniesieniu do poszczególnych kategorii usług portów lotniczych należy wskazać, że porty lotnicze konkurują przede wszystkim na rynkach usług pierwotnych (rynkach usług aeronautycznych, w tym przede wszystkim na rynku usług zarządzania portem lotniczym). To właśnie **na rynku usług aeronautycznych** istnieje również **największe prawdopodobieństwo dopuszczenia się** przez podmiot zarządzający portem lotniczym **praktyk ograniczających konkurencję**, w tym także praktyk naruszających reguły konkurencji UE. Prawdopodobieństwo występowania praktyk ograniczających konkurencję sprzecznych z przepisami prawa UE jest natomiast proporcjonalnie mniejsze na rynku usług komercyjnych – praktyki na tych rynkach często nie wpływają na handel między państwami członkowskimi UE, co stanowi przesłankę zastosowania przepisów TFUE, mogą one natomiast podlegać krajowym przepisom o ochronie konkurencji.

W procesie konkurowania portów lotniczych nie bez znaczenia jest jednak **stworzenie takiej masy krytycznej portu lotniczego (kombinacji usług aeronautycznych i komercyjnych), która pozwoli przyciągnąć jak największą liczbę użytkowników (przewoźników lotniczych) oraz pasażerów**¹³².

Prezentowany dorobek organów ochrony konkurencji, głównie UE, w mniejszym zakresie – organów krajowych, należy traktować jako punkt odniesienia dla wyznaczenia rynków właściwych, na których potencjalnie może dochodzić do naruszenia reguł konkurencji (zarówno na poziomie UE, jak i krajowym). Porty lotnicze powinny zatem monitorować tak swoje działania, jak i pozycję rynkową zwłaszcza w odniesieniu do tych rynków właściwych produktowo, które zostały wyznaczone w orzecznictwie/praktyce decyzyjnej organów antymonopolowych. Jednocześnie należy jednak zaznaczyć, że wyznaczanie rynku właściwego produktowo i geograficznie odbywa się w zawsze w odniesieniu do konkretnej, faktycznej praktyki podejmowanej przez port lotniczy; badanie rynku, a w konsekwencji jego dokładne określenie, następuje z uwzględnieniem wielu elementów dynamicznych, często niezależnych od podmiotu, któremu zarzucana jest praktyka ograniczająca konkurencję (np. zachowania konkurentów i partnerów rynkowych). Nie jest zatem możliwe wyznaczenie *a priori* rynków właściwych, na których funkcjonuje dany podmiot zarządzający portem lotniczym, niemniej jednak dotychczasowe orzecznictwo i praktyka decyzyjna przynoszą w tym względzie bardzo istotne wskazówki.

¹²⁷ D. Starkie, *Airport regulation and competition...*, s. 67. Zob. także S.D. Barrett, *How do the demands for airport services differ between full-service carriers and low-cost carriers?*, "Journal of Air Transport Management" 2004, t. 10, nr 1, s. 33–39.

¹²⁸ W USA zjawisko to określane jest jako „Southwest effect”.

¹²⁹ D. Gillen, A. Lall, *Competitive advantage of low-cost carriers...*, s. 48.

¹³⁰ D. Gillen, H.-M. Niemeier, *Airport Economics, Policy and Management...*, s. 32. Autorzy jako przykład portów lotniczych konkurujących o wyspecjalizowane przewozy towarowe wskazują porty we Frankfurcie i Paryżu oraz Liege – Kolonia/Bonn.

¹³¹ M. Trethewey, *Airport Ownership, Management...*, s. 39.

¹³² D. Gillen, H.-M. Niemeier, *Airport Economics, Policy and Management...*, s. 32.

Źródła

Literatura

- S. Albers, B. Koch, Ch. Ruff, *Strategic alliances between airlines and airports – theoretical assessment and practical evidence*, “Journal of Air Transport Management” 2005, t. 11, nr 1.
- K. Aldridge, M. Carreno, S. Ison, T. Rye, I. Straker, *Car parking management at airports: A special case?*, “Transport Policy” 2006, t. 13, nr 6.
- S.D. Barrett, *How do the demands for airport services differ between full-service carriers and low-cost carriers?*, “Journal of Air Transport Management” 2004, t. 10, nr 1.
- A.G. de Barros, A.K. Somasundaraswaran, S.C. Wirasinghe, *Evaluation of level of service for transfer passengers at airports*, “Journal of Air Transport Management” 2007, t. 10, nr 5.
- A.I. Czerny, *Price-cap regulation of airports: single-till versus dual-till*, “Journal of Regulatory Economics” 2006, t. 30, nr 3.
- K. van Dender, *Determinants of fares and operating revenues at US airports*, “Journal of Urban Economics” 2007, t. 62, nr 2.
- D. Dobson, *Airports as malls: Everyday beauty brands enter travel retail*, Euromonitor International, 28.07.2006 (dostępne pod adresem: http://www.euromonitor.com/Airports_as_malls_Everyday_beauty_brands_enter_travel_retail).
- M.C. Gelhausen, P. Berster, D. Wilken, *Airport choice in Germany and the impact of high-speed intercity train access: The case of the Cologne region*, “Journal of Airport Management” 2008, t. 2, nr 4.
- M. Geuens, D. Vantomme, M. Brengman, *Developing a typology of airport shoppers*, “Tourism Management” 2004, t. 25, nr 5.
- D. Gillen, A. Lall, *Competitive advantage of low-cost carriers: some implications for airports*, “Journal of Air Transport Management” 2004, t.10, nr 1.
- D. Gillen, H.-M. Niemeier, *Airport Economics, Policy and Management: The European Union*, Rafael del Pino Foundation, Comparative Political Economy and Infrastructure Performance: The Case of Airports, Madrid, 18–19.09.2006.
- D. Gillen, H.-M. Niemeier, *Comparative Political Economy of Airport Infrastructure in the European Union: Evolution of Privatization, Regulation and Slot Reform*, Working Paper 2007-6, Centre for Transportation Studies, University of British Columbia, Vancouver 2007.
- A. Graham, *How important are commercial revenues to today's airports?*, “Journal of Air Transport Management” 2009, t. 15, nr 3.
- E. Lees, *Liberalization in global airport development*, 14th Annual North America/Central Europe, Central and South Asia Airport Issues Conference, 28.10.2008.
- F. Martel, *External factors and their impact on non-aeronautical revenue*, “Journal of Airport Management” 2009, t. 3, nr 4.
- R.C. Marques, A. Brochado, *Airport regulation in Europe: Is there need for a European Observatory?*, “Transport Policy” 2008, t. 15, nr 3.
- P. McLay, A. Reynolds-Feighan, *Competition between airport terminals: The issues facing Dublin Airport*, Transportation Research Part A 40 (2006).
- M.G. Morrison, *Real estate, factory outlets and bricks: A note on non-aeronautical activities at commercial airports*, “Journal of Air Transport Management” 2009, t. 15, nr 3.
- D. Starkie, *Airport regulation and competition*, “Journal of Air Transport Management” 2002, t. 8, nr 1.
- M. Tretheway, *Airport Ownership, Management and Price Regulation* (Report prepared for The Canada Transportation Act Review Panel), March 2001.
- K. Wilson, *BAA – airports – provisional findings report – proposed divestiture*, E.C.L.R. 2008, t. 29, nr 12.

Akty prawne

- Obwieszczenie Komisji w sprawie definicji rynku właściwego do celów wspólnotowego prawa konkurencji (Dz. Urz. WE 1997 C 372/5).
- Ustawa z 16.02.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. 2007, nr 50, poz. 331, ze zm.).
- Ustawa z 3.07.2002 r. Prawo lotnicze (tekst jedn. Dz.U. 2006, nr 100, poz. 696 ze zm.).

Ustawa z 23.10.1987 r. o przedsiębiorstwie państwowym Porty Lotnicze (Dz.U. 1987, nr 33, poz. 185 ze zm.).

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 25.05.2009 r. w sprawie obsługi naziemnej w portach lotniczych (Dz.U. Nr 83, poz. 695).

Dyrektywa Rady 96/67/WE z 15.10.1996 r. w sprawie dostępu do rynku usług obsługi naziemnej w portach lotniczych Wspólnoty (Dz. Urz. WE L 272/36).

Obwieszczenie Komisji w sprawie definicji rynku właściwego do celów wspólnotowego prawa konkurencji (Dz. Urz. WE 1997 C 372/5).

Wykaz decyzji i orzeczeń organów i sądów UE i Polski dotyczących działalności portów lotniczych

Wyroki ETS odnoszące się do działalności portów lotniczych

Wyrok ETS z 19.01.1994 r. w sprawie C-364/92 *SAT Fluggesellschaft v Eurocontrol* (Zb. Orz. 1994, s. I-43).

Wyrok ETS z 29.03.2001 r. w sprawie C-163/99 *Portugalia v KE* (Zb. Orz. 2001, s. I-2613).

Wyrok ETS z 26.06.2001 r. w sprawie C-70/99 *KE v Portugalia* (Zb. Orz. 2001, s. I-4845).

Wyrok ETS z 24.10.2002 r. w sprawie C-82/01P *Aéroports de Paris v KE* (Zb. Orz. 2002, s. I-9297).

Wyrok ETS z 16.10.2003 r. w sprawie C-363/01 *Flughafen Hannover-Langenhagen GmbH v Deutsche Lufthansa AG* (Zb. Orz. 2003, s. I-11893).

Wyrok ETS z 5.07.2007 r. w sprawie C-181/06 *Deutsche Lufthansa AG v ANA – Aeroportos de Portugal SA* (Zb. Orz. 2007, s. I-5903).

Wyrok ETS z 26.03.2009 r. w sprawie C-113/07 P *SELEX Sistemi Integrati SpA v KE*.

Wyroki SPI odnoszące się do działalności portów lotniczych

Wyrok SPI z 12.12.2000 r. w sprawie T-128/98 *Aéroports de Paris v KE* (Zb. Orz. 2000, s. II-3929).

Wyrok SPI z 12.12.2006 r. w sprawie T-155/04 *SELEX Sistemi Integrati SpA v KE* (Zb. Orz. 2006, s. II-4797).

Wyrok SPI z 03.07.2007 r. w sprawie T-458/04 *Au Lys de France SA v KE* (Zb. Orz. 2007, s. II-71).

Wyrok SPI z 16.01.2008 r. w sprawie T-306/05 *Isabella Scippacercola, Ioannis Terezakis v KE* (Zb. Orz. 2008, s. II-4).

Wyrok SPI z 17.12.2008 r. w sprawie T-196/04 *Ryanair Ltd v KE* (Zb. Orz. 2008, s. II-3643).

Decyzje KE odnoszące się do działalności portów lotniczych

Decyzja KE z 28.06.1995 r. nr 95/364/WE, *Brussels National Airports* (Dz. Urz. WE L 216/8).

Decyzja KE z 14.01.1998 r. nr 98/387/WE, *Niemcy* (port lotniczy Frankfurt/Main AG) (Dz. Urz. WE L 173/32).

Decyzja KE z 14.01.1998 r. nr 98/388/WE, *Niemcy* (port lotniczy Düsseldorf) (Dz. Urz. WE L 173/45).

Decyzja KE z 14.01.1998 r. nr IV/34.801, *FAG-Flughafen Frankfurt/Main AG* (Dz. Urz. WE L 72/30).

Decyzja KE z 11.06.1998 r. nr 98/513/WE, *Alpha Flight Services/Aéroports de Paris* (Dz. Urz. WE L 230/10).

Decyzja KE z 30.10.1998 r. nr 98/630/WE, *Niemcy* (port lotniczy Stuttgart GmbH) (Dz. Urz. WE L 300/25).

Decyzja KE z 30.10.1998 r. nr 98/631/WE, *Niemcy* (port lotniczy Köln/Bonn) (Dz. Urz. WE L 300/33).

Decyzja KE z 30.10.1998 r. nr 98/632/WE, *Niemcy* (port lotniczy Hamburg GmbH) (Dz. Urz. WE L 300/41).

Decyzja KE z 10.02.1999 r. nr 1999/198/WE, *Ilmailulaitos/Luftfartsverket* (Dz. Urz. WE L 69/25).

Decyzja KE z 10.02.1999 r. nr IV/35.703, *Portuguese Airports* (Dz. Urz. WE L 69/31).

Decyzja KE z 26.07.2000 r. nr 2000/521/WE, *AENA (Spanish Airports)* (Dz. Urz. WE L 208/36).

Decyzja KE z 12.02.2004 r. nr 2004/393/WE, *Region Walonii (Rynair)* (Dz. Urz. UE L 137/1).

Decyzja KE z 2.05.2005 r. nr COMP/D3/38469, *Spatosimo* (niepubl.).

Decyzja KE z 23.07.2008 r. nr 2008/948/WE, *DHL-Port Lotniczy Lipsk/Halle* (Dz. Urz. UE L 346/1).

Wyroki polskich sądów (antymonopolowych) odnoszące się do działalności portów lotniczych

Wyrok SN z 1.04.2004 r., II SK 25/04, *Porty Lotnicze v Prezes UOKiK* (Dz.Urz.UOKiK 2004, Nr 4, poz. 327).

Wyrok SOKiK z 26.03.2003 r., XVII Ama 35/02, *Porty Lotnicze v Prezes UOKiK*.

Decyzje Prezesa UOKiK odnoszące się do działalności portów lotniczych

Decyzja Prezesa UOKiK z 20.12.2001 r. nr RWA-45/2001, PP „Porty Lotnicze”, *Miejskie Przedsiębiorstwo Taksówkowe Sp. z o.o. w W., SAWA – TAXI Sp. z o.o. w W., Stowarzyszenie Prywatnych Przewoźników MERC Taxi w W.* (Dz. Urz. UOKiK 2002 nr 1, poz. 22).

Decyzja Prezesa UOKiK z 20.04.2007 r. nr RWA-11/2007, *Louis Tourist Agency Poland/PP „Porty Lotnicze”*.

Decyzja Prezesa UOKiK z 29.08.2008 r. nr RWA-27/2008, PP „Porty Lotnicze”.

Decyzja Prezesa UOKiK z 25.03.2009 r., nr DKK – 13/09, PP „Porty Lotnicze”.

Inne

Air and rail competition and complementarity, Final Report (prepared for European Commission DG Tren), Steer Davies Gleave, London, sierpień 2006 r.

BAA airports market investigation. A report on the supply of airport services by BAA in the UK (final report), Competition Commission, 19.03.2009.

BAA airports market investigation. Provisional findings, Competition Commission, 20.08.2008.

Plan działania w zakresie przepustowości, efektywności i bezpieczeństwa portów lotniczych w Europie, KOM(2006) 819 wersja ostateczna.

Price regulation of airports services (Inquiry Report), Report no 19 (23.01.2002), Productivity Commission, Canberra 2002.

Proposal for a Council Directive on access to the groundhandling market at Community airports, COM(94) 590 final.

Sprawozdanie Komisji w sprawie stosowania dyrektywy Rady 96/67/WE z 15.10.1996 r., KOM(2006)821 wersja ostateczna.

Study on Competition between Airports and the Application of State Aid Rules. Final Report (report prepared for European Commission DG Energy and Transport), Cranfield University, Cranfield, wrzesień 2002 r.

Część III.

**ANTYMONOPOŁOWOPRAWNE
UWARUNKOWANIA ŚWIADCZENIA USŁUG
PORTÓW LOTNICZYCH
W UNII EUROPEJSKIEJ I W POLSCE**

ROZDZIAŁ 3.

Stosowanie reguł konkurencji wobec zarządzających portami lotniczymi w świetle doświadczeń orzeczniczych w UE i w Polsce

1. Wprowadzenie

Identyfikacja i charakterystyka rynków usług świadczonych przez porty lotnicze pozwala na sformułowanie wniosku, że rynki te są obszarem oddziaływania presji konkurencyjnej, w konsekwencji czego porty lotnicze są zobowiązane do przestrzegania prawa ochrony konkurencji¹. Prawo ochrony konkurencji w znaczeniu szerokim obejmuje następujące obszary tematyczne: (1) praktyki ograniczające konkurencję (porozumienia ograniczające konkurencję, nadużywanie pozycji dominującej), (2) działalność przedsiębiorstw świadczących usługi w ogólnym interesie gospodarczym, (3) kontrolę koncentracji, (4) pomoc publiczną.

We wszystkich wskazanych powyżej obszarach potencjalnie może dochodzić do naruszenia reguł konkurencji zarówno przez podmioty zarządzające portami lotniczymi, jak i przez użytkowników portów lotniczych (linie lotnicze, usługodawcy w portach lotniczych), przy czym także w tym ostatnim przypadku antykonkurencyjne praktyki mogą oddziaływać na sytuację konkurencyjną portu lotniczego (np. skutki antykonkurencyjnych praktyk na wybranych rynkach usług naziemnych mogą być odczuwalne na rynku zapewnienia dostępu do infrastruktury portu lotniczego). Przedmiotem niniejszego rozdziału pozostają jednak wyłącznie antykonkurencyjne działania zarządzających portami lotniczymi (praktyki ograniczające konkurencję)². Zgodnie z zaleceniami ICAO

* Dr Agata Jurkowska – doktor nauk prawnych; adiunkt w Samodzielnym Zakładzie Europejskiego Prawa Gospodarczego Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego; sekretarz naukowy Centrum Studiów Antymonopolowych i Regulacyjnych WZ UW

¹ Prawo ochrony konkurencji jest nazywane również „prawem konkurencji”; część prawa ochrony konkurencji poświęcona praktykom ograniczającym konkurencję jest nazywana także „prawem antymonopolowym” lub „prawem antytrustowym”.

² Problematyka prewencyjnej kontroli koncentracji w sektorze usług portów lotniczych stanowi przedmiot rozważań w rozdziale 4 niniejszego raportu.

minimalizacja ryzyka angażowania się portów lotniczych w antykonkurencyjne praktyki lub nadużywanie pozycji dominującej powinna stanowić jeden z głównych celów polityki publicznej w państwach członkowskich tej organizacji³. O doniosłości problemu przestrzegania reguł konkurencji świadczy również fakt, że urząd lotnictwa cywilnego w Singapurze wydał nawet w 2009 r. specjalny kodeks konkurencji dla portów lotniczych (*Airport Competition Code*)⁴.

Konieczność oceny działalności podmiotu zarządzającego portem lotniczym w świetle ogólnych reguł konkurencji została potwierdzona przez sądy UE w wyroku w sprawie *Aéroports de Paris*⁵ (mimo że podmiot zarządzający portem lotniczym – ADP – próbował dowieść przed sądami, że jego działalność podlega – obowiązującym jeszcze wówczas – specjalnym sektorowym regułom konkurencji dla sektora transportu lotniczego [*air transport services*] ustanowionym w rozporządzeniu nr 3975/87⁶).

Stosowanie prawa ochrony konkurencji częściowo jest ograniczone przepisami regulującymi sektor (głównie tzw. dyrektywą *handlingową*⁷ oraz dyrektywą w sprawie opłat lotniskowych⁸). W sprawie *Lufthansa v. ANA*⁹ portugalski sąd krajowy (Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto) skierował do ETS pytanie o to, czy obowiązek uiszczenia określonej sumy z tytułu opłaty za naziemną obsługę administracyjną i nadzór ustanowiony w prawie portugalskim może być uznane za naruszenie reguł konkurencji (nadużycie pozycji dominującej w rozumieniu art. 102 TFUE [dawny art. 82 TWE]). Niestety, ETS uznał, że sąd krajowy nie dostarczył w związku z tym pytaniem wyjaśnień pozwalających na „wyodrębnienie konkretnego problemu, który może zostać podniesiony w stosunku do art. 82 TWE [obecnie art. 102 TFUE – przyp. aut.]”¹⁰. Można jednak antycypować, że gdyby ETS zdecydował się na rozstrzygnięcie tego pytania uznałby za potencjalne nadużycie pozycji dominującej obowiązek uiszczenia opłaty za dostęp do rynku usług obsługi naziemnej niezależnej od opłaty uiszczanej za dostęp do rynku infrastruktury portu lotniczego¹¹.

Działalność portów lotniczych w państwach członkowskich UE jest poddana równocześnie dwóm systemom prawnej ochrony konkurencji – krajowemu oraz wspólnym regułom konkurencji UE. Zakresy oddziaływania obydwu porządków prawnych rozgra-

³ ICAO's *Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services*, Doc. 9082, 8th ed. 2009, s. 4.

⁴ Zob. Civil Aviation Authority of Singapore, *Airport Competition Code*, 2009 oraz Civil Aviation Authority of Singapore, *Airport Competition Code – Advisory Guideline*, 2009.

⁵ Pkt 21–24 wyroku ETS z 24.10.2002 r. w sprawie C-82/01P *Aéroports de Paris v KE* (Zb. Orz. 2002, s. I-9297); pkt 40–41 wyroku SPI wyroku SPI z 12.12.2000 r. w sprawie T-128/98 *Aéroports de Paris v KE* (Zb. Orz. 2000, s. II-3929). Komisja Europejska od lat dziesięćdziesiątych XX w. stała na stanowisku co do konieczności stosowania reguł konkurencji wobec działalności portów lotniczych – zob. H. Drabbe, *EC Competition Policy in Relation to Airports*, DG IV – European Commission, 13.04.1999 r. (tekst dostępny pod adresem: http://ec.europa.eu/competition/speeches/text/sp1999_012_en.html).

⁶ Rozporządzenie Rady (EWG) nr 3975/87 z 14.12.1987 r. ustanawiające procedurę stosowania reguł konkurencji do przedsiębiorstw w sektorze transportu lotniczego (Dz. Urz. EWG L 374/1).

⁷ Dyrektywa Rady nr 96/67/WE z 15.10.1996 r. w sprawie dostępu do rynku usług obsługi naziemnej w portach lotniczych Wspólnoty (Dz. Urz. WE L 272/36).

⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/12/WE z 11.03.2009 r. w sprawie opłat lotniskowych (Dz. Urz. UE L 70/11).

⁹ Wyrok ETS z 5.07.2007 r. w sprawie C-181/06 *Deutsche Lufthansa AG v ANA – Aéroports de Portugal SA* (Zb. Orz. 2007, s. I-5903).

¹⁰ Pkt 35 wyroku ETS w sprawie C-181/06 *Deutsche Lufthansa AG v ANA*...

¹¹ Zob. pkt 19 wyroku w sprawie C-181/06 *Deutsche Lufthansa AG v ANA*, gdzie ETS powołał się na rozstrzygnięcie w sprawie C-363/01 *Flughafen Hannover-Langenhagen* (Zb. Orz. 2003, s. I-11893), w którym stwierdził, że „organ zarządzający nie może pobierać opłaty za dostęp do rynku usług z zakresu obsługi naziemnej obok opłaty za korzystanie z urządzeń portu lotniczego” (pkt 37–40, 44 i 60).

nicza przesłanka wpływu potencjalnej antykonkurencyjnej praktyki na handel między państwami członkowskimi UE – jeśli jest ona spełniona, zastosowanie znajdują przepisy prawa UE. Wykładnia pojęcia „wpływu na handel między państwami członkowskimi” została dokonana przez Komisję Europejską (KE) w „Wytycznych w sprawie pojęcia wpływu na handel w świetle art. 81 i 82 TWE”¹². Należy jednak zaznaczyć, że w związku z art. 107 TFUE (dawny art. 87 TWE); zakaz antykonkurencyjnej pomocy publicznej) orzecznictwo UE przyjmuje, że pomoc publiczna w każdym przypadku ma wpływ na handel między państwami członkowskimi UE, stąd też prawo krajowe w ogóle nie operuje materialnym zakazem udzielania pomocy publicznej.

W świetle orzecznictwa antymonopolowego UE wydaje się, że **podstawowym kryterium wskazującym na potencjalny wpływ działalności portów lotniczych na handel między państwami członkowskimi UE jest intensywność międzynarodowego ruchu lotniczego** korzystającego z danego portu¹³. Rozpatrując potencjalne naruszenie reguł konkurencji UE przez podmiot zarządzający lotniskiem *Athens International Airport of Spata*, KE uznała, że skoro ten port lotniczy obsługuje znaczną liczbę połączeń międzynarodowych, stanowi on „istotną część wspólnego rynku” (*substantial part of the common market*), a zatem naruszenie na tym rynku może wpływać na handel między państwami członkowskimi¹⁴. Również w odniesieniu do portów lotniczych Orly i Rossy-CDG Sąd Pierwszej Instancji (SPI) podkreślił, że porty te stanowią istotną część wspólnego rynku ze względu na wielkość obsługiwanego przez nie ruchu oraz ich znaczenie w sieci europejskich portów lotniczych¹⁵. Podobnie, Prezes UOKiK uznał, że port lotniczy Warszawa-Okęcie stanowi znaczącą część wspólnego rynku, a to ze względu na „znaczenie przedmiotowego portu jako głównego portu w Polsce, z którego wykonywane są operacje lotnicze o zasięgu transgranicznym”¹⁶. W decyzji KE w sprawie *Portuguese Airports* KE stwierdziła, że seria sąsiadujących ze sobą monopoli (*contiguous monopolies*) kontrolowanych przez to samo przedsiębiorstwo stanowi „istotną część wspólnego rynku”¹⁷, co przekłada się na handel między państwami członkowskimi.

Nie jest natomiast możliwym, aby odczuwalna dla handlu między państwami członkowskimi była praktyka (np. nadużycie pozycji dominującej), której przedsiębiorca dopuszcza się na lokalnym rynku lub praktyka obejmująca nieznaczną część sprzedaży przedsiębiorcy; KE uznała na przykład, że działania zarządcy portu lotniczego na rynku usług parkingowych (dla samochodów osobowych) wokół międzynarodowego lotniska w Atenach nie znajdują przełożenia na zmiany w handlu między państwami członkowskimi UE, choćby dlatego, że parking jest używany jedynie przez niektórych pasażerów, podczas gdy inne elementy infrastruktury portu lotniczego – przez wszystkich wylatujących pasażerów¹⁸. Podobnie, KE nie dopatrzyła się możliwości wpływu

¹² Dz. Urz. UE 2004 C 101/81.

¹³ M. Negneman, M. Jasers, R. Wezenbeek, J. Stragier [w:] J. Faull, A. Nikpay (eds.), *The EC Law of Competition*, Oxford University Press 2007, Nb 14.242.

¹⁴ Pkt 60, 82, 104, 114 decyzji KE (dalej dec. KE) z 2.05.2005 r., Case COMP/D3/38469 (*Spatosimo*).

¹⁵ Pkt 152 wyroku SPI w sprawie T-128/98 *Aéroports de Paris*; tak również: pkt 19 dec. KE nr 95/364/WE z 28.06.1995 r., *Brussels National Airport* (Dz. Urz. WE L 216/8); pkt 58 dec. KE nr 98/190/WE z 14.01.1998 r., *FAG-Flughafen Frankfurt/Main AG* (Dz. Urz. WE L 72/30).

¹⁶ Decyzja Prezesa UOKiK nr RWA-27/2008 z 29.08.2008 r. w sprawie PPL, s. 43 (dostępna pod adresem: [https://fafik.uokik.gov.pl/dec_prez.nsf/0/7A0E6521A14A5A40C125752E00367099/\\$file/decyzja_nr_RWA_27_z_29.08.2008.pdf](https://fafik.uokik.gov.pl/dec_prez.nsf/0/7A0E6521A14A5A40C125752E00367099/$file/decyzja_nr_RWA_27_z_29.08.2008.pdf)).

¹⁷ Pkt 22 dec. KE nr IV/35.703 z 10.02.1999 r., *Portuguese Airports* (Dz. Urz. WE L 69/31); pkt 37 dec. KE nr 1999/198/WE z 10.02.1999 r., *Ilmailulaitos/Luftfartsverket* (Dz. Urz. WE L 69/25).

¹⁸ Pkt 138 dec. KE z 2.05.2005 r., Case COMP/D3/38469 (*Spatosimo*).

na handel między państwami członkowskimi UE potencjalnej praktyki ograniczającej dostęp do rynku udostępniania powierzchni dla handlu detalicznego w porcie lotniczym Roissy-Charles-de-Gaulle należącym do Aéroports de Paris, uznając, że mamy tu do czynienia z rynkiem lokalnym¹⁹ (decyzja ta została podtrzymana przez SPI).

W prawie UE materialne reguły konkurencji zawarte są w art. 101–109 TFUE (dawne art. 81–89 TWE) oraz – w zakresie prewencyjnej kontroli koncentracji – w rozporządzeniu Rady (WE) nr 139/2004²⁰. Materialnym regułem konkurencji towarzyszą liczne akty prawa wtórnego (rozporządzenia, akty niewiążące) ustanawiające procedury ich wdrażania.

Reguły polskiego prawa ochrony konkurencji ustanowione są w ustawie z 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów²¹. Podkreślenia wymaga fakt, że polskie przepisy o ochronie konkurencji – tak co do treści, jak i sposobu stosowania – wzorowane są na przepisach prawa UE²², co uzasadnia symultaniczne omawianie obydwu porządków prawnych, jak również liczne odniesienia do orzecznictwa organów UE.

Jeśli w stosunku do danego zachowania indywidualnego czy kolektywnego przedsiębiorców istnieje podejrzenie, że spełnia ono przesłankę handlu między państwami członkowskimi UE, możliwe jest **równoległe stosowanie przepisów krajowych i wspólnych reguł konkurencji UE w odniesieniu do praktyk ograniczających konkurencję**. Możliwość taką, przewidzianą w art. 3 rozporządzenia WE nr 1/2003²³, wykorzystał Prezes UOKiK w postępowaniu antymonopolowym przeciw PPL²⁴.

2. Podstawowe przesłanki stosowania reguł konkurencji

2.1. Porty lotnicze jako „przedsiębiorcy” w świetle reguł konkurencji

Naruszenia reguł konkurencji mogą się dopuścić jedynie **przedsiębiorcy** (w UE używany jest termin „przedsiębiorstwo” [*undertaking*]), przy czym rozumienie pojęcia „przedsiębiorca” („przedsiębiorstwo”) na gruncie prawa konkurencji UE i krajowego prawa ochrony konkurencji znacznie wykracza poza definicję przyjmowaną w prawie działalności gospodarczej. Dla statusu przedsiębiorcy w rozumieniu prawa ochrony konkurencji nie ma znaczenia ani forma prawna działania podmiotu (przedsiębiorcą może być zarówno np. osoba fizyczna, spółka akcyjna, jak i przedsiębiorstwo państwowe), ani jego status właścicielski (własność prywatna, publiczna), ani źródła finansowania działalności danego podmiotu²⁵. **Kryterium decydującym o statusie**

¹⁹ Pkt 75 wyroku SPI z 3.07.2007 r. w sprawie T-458/04 *Au Lys de France SA v KE* (Zb. Orz. 2007, s. II-71).

²⁰ Rozporządzenie Rady (WE) nr 139/2004 z 20.01.2004 r. w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw (Dz. Urz. WE L 24/1).

²¹ Ustawa z 16.02.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (DzU 2007, nr 50, poz. 331, ze zm.), dalej jako uokik.

²² Należy zaznaczyć, że prawo konkurencji UE stanowi punkt odniesienia dla wielu systemów prawnej ochrony konkurencji, także poza Unią i Europejską, a nawet Europą. Również kodeks konkurencji dla lotnisk, przygotowany przez Civil Aviation Authority of Singapore, jest wyraźnie wzorowany na przepisach UE – por. § 10 tego kodeksu i art. 81 TWE oraz § 12 tego kodeksu oraz art. 82 TWE.

²³ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1/2003 z 16.12.2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 TWE (Dz. Urz. 2003 WE L 1/1).

²⁴ Decyzja Prezesa UOKiK nr RWA-27/2008 z 29.08.2008 r. w sprawie PPL. Ostatecznie postępowanie w sprawie naruszenia art. 82 TWE postępowanie zostało umorzone ze względu na zaniechanie stosowania praktyki, choć Prezes UOKiK wydał decyzję stwierdzającą naruszenie analogicznego przepisu polskiej uokik.

²⁵ Pkt 75 wyroku ETS w sprawie C-82/01 P *Aéroports de Paris v KE*.

przedsiębiorcy w świetle prawa ochrony konkurencji jest **prowadzenie działalności na wyodrębnionym rynku** (właściwym) towarów lub usług. Jeśli możliwe jest zidentyfikowanie rynku, na którym podmiot oferuje towary lub usługi, podmiot taki może być uznany za przedsiębiorcę – w świetle orzecznictwa organów UE „działalność gospodarczą stanowi każda działalność polegająca na oferowaniu towarów lub usług na danym rynku”²⁶.

Podmioty zarządzające portami lotniczymi są aktywne na rynkach usług aeronautycznych i komercyjnych, co predestynuje ich działalność do oceny w świetle reguł konkurencji. Status podmiotów zarządzających portami lotniczymi jako przedsiębiorców (przedsiębiorstw) był wielokrotnie potwierdzany w orzecznictwie organów UE. W orzeczeniu w sprawie *Aéroports de Paris SPI* wyraził pogląd, że działalność polegająca na zarządzaniu i użytkowaniu portów lotniczych, obejmująca świadczenie usług portu lotniczego na rzecz przedsiębiorstw lotniczych w zamian za zapłatę należności, nawet jeśli urządzenia te stanowią własność publiczną, nie wchodzi w zakres kompetencji państwa i nie stanowi wykonywania prerogatywy publicznej i należy ją odróżnić od innych funkcji zarządzającego portem lotniczym (np. funkcji nadzorczych [*supervisory*]), które są powiązane z kompetencjami władzy państwowej²⁷. Jak wskazała KE w decyzji w sprawie *DHL-Port Lotniczy Lipsk/Halle*: „zarządzanie portem lotniczym stanowi działalność gospodarczą. Konkurencja ma miejsce nie tylko między przewoźnikami lotniczymi, lecz także między poszczególnymi portami lotniczymi. Przedmiotowa sprawa dotyczy m.in. przedsiębiorstw, które oferują korzystanie z niezbędnej infrastruktury, aby następnie rozpocząć działalność jako centrum dystrybucyjne lotniczych przewozów towarowych”²⁸.

Nie budzi wątpliwości fakt, że PPL jest przedsiębiorcą w świetle zarówno krajowych reguł konkurencji, jak i reguł konkurencji UE, skoro art. 2 ust. 2 ustawy o przedsiębiorstwie państwowym Porty Lotnicze przyznaje PPL zdolność prawną, a art. 6 ust. 1 i art. 9 ust. 1 tej ustawy wskazują, że PPL prowadzi działalność gospodarczą samodzielnie, we własnym imieniu i na własny rachunek²⁹.

Jednocześnie, ugruntowane orzecznictwo sądów UE uznaje, że **podmiot nie jest zaangażowany w działalność gospodarczą w rozumieniu art. 101 i 102 TFUE** (dawne art. 81 i 82 TWE), jeśli prowadzi on **działalność w interesie publicznym**, stanowiącą **część istotnych funkcji państwa** (wykonuje prerogatywy władzy publicznej)³⁰. Sąd Pierwszej Instancji wyraźnie nakazuje **rozgraniczenie funkcji administracyjnych**, zwłaszcza nadzorczych, **podmiotu zarządzającego portem lotniczym oraz funkcji zarządczych i operacyjnych**, które znajdują swoje pokrycie w opłatach komercyjnych pobieranych od podmiotów korzystających z tych usług³¹. Z powodu wykonywania funkcji publicznych ETS konsekwentnie odmawiał statusu przedsiębiorstwa organizacji Eurocontrol,

²⁶ Pkt 167 (i cytowane tam orzecznictwo) dec. KE nr 2008/948/WE z 23.07.2008 r. w sprawie *DHL-Port Lotniczy Lipsk/Halle* (Dz. Urz. UE L 346/1).

²⁷ Pkt 125 wyroku SPI w sprawie T-128/98 *Aéroports de Paris v KE*. Zob. K. Murawski, *Omówienie wyroku w sprawie C-82/01 P Aéroports de Paris*, [w:] A. Jurkowska, T. Skoczny (red.), *Orzecznictwo sądów wspólnotowych w sprawach konkurencji w latach 1964–2004*, Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa 2007, s. 743–749.

²⁸ Pkt 222 dec. KE nr 2008/948/WE w sprawie *DHL-Port Lotniczy Lipsk/Halle*.

²⁹ Decyzja Prezesa UOKiK nr RWA-27/2008 z 29.08.2008 r. w sprawie PPL, s. 25–26.

³⁰ Pkt 30 wyroku ETS z 19.01.1994 r. w sprawie C-364/92 *SAT Fluggesellschaft v Eurocontrol* (Zb. Orz. 1994, s. I-43); pkt 70 wyroku ETS z 26.03.2008 r. w sprawie C-113/07 P *SELEX* (niepubl.); pkt 48 dec. KE z 2.05.2005 r., Case COMP/D3/38469 (*Spatosimo*).

³¹ Pkt 112 wyroku SPI w sprawie T-128/98 *Aéroports de Paris v KE*.

powołanej dla zapewnienia bezpieczeństwa nawigacji lotniczej³². W wyroku w sprawie *Selex ETS* uznał przygotowywanie i opracowywanie przez Eurocontrol norm technicznych za działalność prawotwórczą, wchodzącą w zakres misji publicznej, która nie może być postrzegana jako działalność gospodarcza³³.

W tym kontekście zapewnienie bezpieczeństwa osób na lotnisku³⁴ oraz zapewnienie bezpieczeństwa pasażerom linii lotniczych nie jest uznawane przez organy UE za działalność gospodarczą³⁵. **Działalność zarządzającego portem lotniczym w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa nie podlega ocenie w świetle reguł konkurencji**, nawet jeśli wykonywanie części zadań z zakresu bezpieczeństwa (utrzymywanie punktów kontroli bezpieczeństwa dla pasażerów wylatujących) jest powierzone prywatnej firmie³⁶. Jako **prerogatywa państwa**, nie zaś działalność gospodarcza, jest postrzegana w orzecznictwie, obok kontroli ruchu lotniczego i działań związanych z bezpieczeństwem pasażerów³⁷, także **działalność policji i służby celnej, działania w zakresie ochrony przeciwpożarowej, bezpieczeństwa eksploatacji infrastruktury portu lotniczego oraz zobowiązania wobec państwowych służb meteorologicznych**³⁸.

Komisja Europejska uznała natomiast, że „nie można dłużej uznawać budowy i eksploatacji portów lotniczych za zadanie administracji publicznej” i w konsekwencji poddała działania w tym zakresie ocenie na gruncie zakazu pomocy publicznej³⁹.

Na warunkach określonych w art. 106 ust. 2 TFUE (dawny art. 86 ust. 2 TWE) jest dopuszczalne natomiast – na określonych warunkach – ograniczenie lub wyłączenie stosowania traktatowych reguł konkurencji wobec przedsiębiorstw, którym **władze publiczne powierzyły kompetencje w zakresie wykonywania usług w ogólnym interesie gospodarczym** (*services of general economic interest*)⁴⁰.

2.2. Rynek właściwy

Negatywny wpływ działań przedsiębiorcy na konkurencję jest oceniany zawsze w odniesieniu do obszaru określanego jako **rynek właściwy (relevantny) produktowo i geograficznie** (wyjątkowo czasowo). Problem wyznaczania rynków usług portów lotniczych został omówiony w rozdziale 2 niniejszego raportu. Wyznaczenie rynku stanowi pierwszy etap zastosowania przepisów o ochronie konkurencji, jako że rynek określa granice konkurencji, która została potencjalnie zakłócona przez działania podmiotu zarządzającego portem lotniczym.

³² Zob. wyrok ETS w sprawie C-364/92 *SAT Fluggesellschaft v Eurocontrol* oraz wyrok ETS z 26.03.2008 r. w sprawie C-113/07 P *SELEX* (niepubl.)

³³ Pkt 59-62 wyroku SPI z 12.12.2006 r. w sprawie *SELEX Sistemi Integrati SpA v KE* (Zb. Orz. 2006, s. II-4797).

³⁴ Dec. KE z 2.05.2005 r., Case COMP/D3/38469 (*Spatosimo*), pkt 49.

³⁵ Dec. KE z 19.03.2003 r., C(2003)797 fin, *Aide d'Etat N 309/2002 – France*.

³⁶ Dec. KE z 2.05.2005 r., Case COMP/D3/38469 (*Spatosimo*), pkt 51; tak również SPI rozpatrujący odwołanie od wskazanej decyzji – zob. pkt 145 wyroku SPI z 16.01.2008 r. w sprawie T-306/05 *Isabella Scippacercola, Ioannis Terezakis v KE* (Zb. Orz. 2008, s. II-4), dalej także jako wyrok *Spatosimo*.

³⁷ Pkt 24 wyroku ETS w sprawie C-364/92 *SAT Fluggesellschaft v Eurocontrol*.

³⁸ Pkt 182 dec. KE nr 2008/948/WE w sprawie *DHL-Port Lotniczy Lipsk/Halle*.

³⁹ Ibidem, pkt 172.

⁴⁰ Szerzej – pkt 6. poniżej.

3. Porozumienia ograniczające konkurencję z udziałem portów lotniczych

Porozumienia ograniczające konkurencję stanowią kolektywną (zbiorową) praktykę ograniczającą konkurencję, zakazaną przez art. 101 ust. 1 TFUE (dawny art. 81 ust. 1 TWE) oraz jego odpowiednik w polskiej uokik – art. 6 ust. 1. Zakazem objęte są zarówno **porozumienia horyzontalne (poziome)**, tj. współdziałanie przedsiębiorców aktywnych na tym samym szczeblu obrotu gospodarczego (np. **porozumienia między portami lotniczymi**), jak i **porozumienia wertykalne (pionowe)**, tj. porozumienia między przedsiębiorcami działającymi na różnych szczeblach obrotu gospodarczego, niebędącymi bezpośrednimi konkurentami (np. **porozumienia między portami lotniczymi a przewoźnikami lotniczymi lub między portami lotniczymi⁴¹ a usługodawcami działającymi na terenie lotniska**). Porozumienia horyzontalne są uznawane za większe zagrożenie dla konkurencji, jako że zawierane są one między przedsiębiorcami bezpośrednio ze sobą konkurującymi.

Zakazy porozumień ograniczających konkurencję z art. 101 ust. 1 TFUE (dawny art. 81 ust. 1 TWE) i art. 6 ust. 1 uokik opierają się na tych samych przesłankach:

- (1) praktyka musi być dokonana przez co najmniej dwa podmioty o statusie przedsiębiorców;
- (2) musi być dowiedzione istnienie porozumienia, które może wystąpić w formie umowy (pisemnej lub ustnej), decyzji związku przedsiębiorców (organizacji branżowej) lub tzw. praktyki uzgodnionej;
- (3) celem lub skutkiem porozumienia jest potencjalne lub rzeczywiste ograniczenie konkurencji;
- (4) ograniczenie konkurencji może mieć dowolny zakres (całkowita eliminacja, częściowe ograniczenie, zniekształcenie konkurencji);
- (5) ograniczenie konkurencji musi być stwierdzone w odniesieniu do określonego rynku właściwego;
- (6) ograniczenie konkurencji musi być odczuwalne (odczuwalność wyznacza się za pomocą kryterium ilościowego [wielkość udziałów w rynku uczestników porozumienia⁴²] oraz kryterium jakościowego [lista klauzul powodujących – bez względu na wielkość udziału w rynku – odczuwalność porozumienia⁴³]);

⁴¹ Przykładem takiego porozumienia jest porozumienie między władzami lokalnymi (Hibiscus Coast Municipality), zarządzającymi portem lotniczym Margate, a przewoźnikiem lotniczym South African Airlinck, gwarantujące temu ostatniemu wyłączność w dostępie do portu lotniczego w zamian za unowocześnienie oświetlenia pasów lotniczych – zob. komunikat Competition Commission – South Africa z 20.01.2003 r. (dostępny pod adresem: <http://www.compcom.co.za/resources/Media%20Releases/MediaReleases%202003/JAN/Media%20Rel%201-20%20jan2003.asp>); zob. także M. Simelane, *Anti-competitive practices*, Competition Commission – South Africa (prezentacja dostępna pod adresem: [http://www.ifc.org/ifcext/fias.nsf/AttachmentsByTitle/Conferences_CompetitionPolicyTanz_Menzi+Simelane.prn.pdf/\\$FILE/Conferences_CompetitionPolicyTanz_Menzi+Simelane.prn.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/fias.nsf/AttachmentsByTitle/Conferences_CompetitionPolicyTanz_Menzi+Simelane.prn.pdf/$FILE/Conferences_CompetitionPolicyTanz_Menzi+Simelane.prn.pdf)).

⁴² Za porozumienia nieodczuwalne (*de minimis*, bagatelne) w prawie UE uznaje się porozumienia horyzontalne zawierane między przedsiębiorcami, których wspólny udział w rynku nie przekracza 10%, oraz porozumienia wertykalne, którego żaden z uczestników nie ma udziału w rynku większego niż 15% – zob. obwieszczenie KE w sprawie porozumień o mniejszym znaczeniu, które nie ograniczają odczuwalnie konkurencji na mocy art. 81 ust. 1 TWE (*de minimis*) (Dz. Urz. WE 2001 C 68/7). W polskim prawie ochrony konkurencji te wartości wynoszą odpowiednio 5% i 10% – zob. art. 7 uokik.

⁴³ Są to klauzule mające na celu lub skutkujące ustalaniem cen, podziałem rynku lub ograniczeniem (ilościowym) produkcji lub sprzedaży. Polski ustawodawca w art. 7 ust. 2 uokik wskazuje ponadto, że odczuwalnymi dla konkurencji są również zawsze porozumienia przetargowe.

(7) w przypadku art. 101 ust. 1 TFUE (dawny art. 81 ust. 1 TWE) konieczne jest również dowiedzenie wpływu porozumienia na handel między państwami członkowskimi UE.

Co do pierwszej ze wskazanych powyżej przesłanek, należy zastrzec, że prawo ochrony konkurencji posługuje się doktryną jednego przedsiębiorcy (*single economic unit*), oznaczającą, że kilka podmiotów pozostających w bliskich relacjach gospodarczych (np. w ramach grupy kapitałowej) dokonuje uzgodnień swojej strategii rynkowej, porozumień takich nie postrzega się jako naruszających zakaz antykonkurencyjnych porozumień. Przykładowo, chorwacki urząd ochrony konkurencji (*Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja*) przypisał praktykę nadużywania pozycji dominującej na rynku usług dostaw (transportu, ładowania i wyładowywania z samolotów) posiłków i napojów (catering) w porcie lotniczym w Zagrzebiu wspólnie podmiotowi zarządzającemu tym portem lotniczym (Zračna luka Zagreb) oraz przedsiębiorcy, będącym bezpośrednim dostawcą tych usług (Zračna luka Zagreb Ugostiteljstvo), który pozostawał pod kontrolą podmiotu zarządzającego portem lotniczym⁴⁴.

Uzasadnione jest stosowanie doktryny jednego przedsiębiorcy także wobec działalności systemu portowego (*airport system*) w rozumieniu art. 2 lit. b) dyrektywy nr 96/67/WE. **Uzgodnienia dokonywane między portami lotniczymi** obsługującymi to samo miasto lub konurbację i **zgrupowanymi w ramach systemu portowego nie podlegają zakazowi** z art. 101 ust. 1 TFUE (dawny art. 81 ust. 1 TWE) lub art. 6 uokik. Doktryna jednego przedsiębiorcy znajduje również swoje odzwierciedlenie w rozwiązaniach przyjętych w dyrektywie nr 2009/12/WE w sprawie opłat lotniskowych, gdzie prawodawca w art. 4 zezwolił na wprowadzanie wspólnego systemu opłat lotniskowych w ramach **sieci portów lotniczych** (*airport network*)⁴⁵.

Zakaz porozumień ograniczających konkurencję ma charakter **względny**, tzn. istnieją wyłączenia spod tego zakazu. Wyłączenia mogą przyjąć dwie postacie: tzw. **wyłączenia grupowe** (na podstawie rozporządzenia KE lub rozporządzenia Rady Ministrów) lub **wyłączenia legalne na zasadzie samooceny** (po spełnieniu przesłanek określonych w art. 101 ust. 1 TFUE [dawny art. 81 ust. 1 TWE] lub art. 8 ust. 1 TWE). Obecnie **ani w UE, ani w prawie krajowym** (żadnego państwa członkowskiego UE) **nie obowiązuje rozporządzenie wyłączające (sektorowo) porozumienia zawierane między portami lotniczymi lub przez porty lotnicze** z innymi podmiotami⁴⁶.

Porozumienia zawierane przez porty lotnicze, potencjalnie ograniczające konkurencję, mogłyby natomiast korzystać z wyłączenia na zasadzie samooceny. Konieczne byłoby wówczas dowiedzenie spełniania (dwóch pozytywnych i dwóch negatywnych) przesłanek takiego wyłączenia. Do przesłanek pozytywnych należą:

⁴⁴ Decyzja nr UP/I 030-02/2007-01/15 z 30.12.2008 r. w sprawie *Croatia Airlines d.d., Zagreb protiv Zračna luka Zagreb d.o.o., Zagreb i Zračna luka Zagreb – Ugostiteljstvo d.o.o., Zagreb* (dostępna pod adresem: <http://www.aztn.hr/slike/Croatia-skriveni%20podaci-ZADNJE.pdf>); zob. komunikat chorwackiego urzędu ochrony konkurencji (dostępny pod adresem: http://www.aztn.hr/eng/arhiva_n.asp?krit=2&id=374&page=3).

⁴⁵ Sieć portów lotniczych w rozumieniu art. 2 pkt 5 dyrektywy nr 2009/12/WE oznacza „grupę portów lotniczych odpowiednio określonych jako taką przez państwo członkowskie i zarządzanych przez tego samego zarządzającego portem lotniczym”.

⁴⁶ W przeszłości obowiązywały natomiast wyłączenia dla różnych kategorii porozumień między przewoźnikami lotniczymi – zob. T. Skoczny, *Wygaśnięcie wyłączeń grupowych dla porozumień w transporcie lotniczym*, [w:] A. Jurkowska, T. Skoczny (red.), *Wyłączenia grupowe spod zakazu porozumień ograniczających konkurencję we Wspólnocie Europejskiej i w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania UW, Warszawa 2008, s. 558–547.

- (1) przyczynianie się do rozwoju gospodarczego i technicznego (skutek taki mogłoby wywierać np. porozumienie regionalnych portów lotniczych, przyczyniające się do pobudzenia wzrostu gospodarczego w regionach, czy porozumienie zmierzające do modernizacji infrastruktury portów lotniczych);
- (2) udział konsumentów w korzyściach wynikających z porozumienia (za taką korzyść mogłoby zostać uznane np.: zmniejszenie opłat lotniskowych znajdujące przełożenie na ceny biletów lotniczych, polepszenie warunków w terminalu pasażerskim, przyspieszenie obsługi pasażerów lub ładunków).

Wśród przesłanek negatywnych znajdują się następujące obowiązki:

- (3) brak ograniczeń konkurencji, które wykraczałyby poza to, co jest konieczne do osiągnięcia „pozytywnych” celów porozumienia;
- (4) brak eliminacji konkurencji w odniesieniu do znaczącej części rynku (np. prawdopodobnie zakwestionowane zostałyby porozumienie skupiające wszystkie porty lotnicze w kraju).

Mimo, że ani przepis art. 101 ust. 3 TFUE, ani art. 8 uokik nie stanowią tego wprost, to powszechnie uznaje się, że przesłanek wyłączenia nie spełniają kartele stanowiące najpoważniejsze ograniczenia konkurencji (*hardcore cartels*).

Ewaluacja spełnienia przesłanek musiałaby zostać przeprowadzona przez same porty lotnicze angażujące się w dane porozumienie. Nie ma możliwości uzyskania uprzedniego potwierdzenia wyłączenia legalnego przez organ ochrony konkurencji (Polski lub UE). Ocena taka może być dokonana tylko w toku postępowania antymonopolowego, które zostaje wszczęte w sytuacji, gdy organ ochrony konkurencji poweźmie jakieś podejrzenia dotyczące legalności porozumienia w świetle reguł konkurencji.

Ewentualna weryfikacja spełnienia przesłanek wyłączenia z art. 101 ust. 1 TFUE (dawny art. 81 ust. 1 TWE) lub art. 8 ust. 1 uokik może zostać dokonana dopiero w toku postępowania antymonopolowego, jakie mogłaby wszcząć KE lub Prezes UOKiK w sytuacji podejrzenia naruszenia zakazu porozumień ograniczających konkurencję. W warunkach stosowania polskiej ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów postępowanie takie może być poprzedzone postępowaniem wyjaśniającym, na etapie którego przedsiębiorcy są zobowiązani dostarczać informacje dotyczące różnych aspektów swojej działalności. Już w tej fazie postępowania porty lotnicze uczestniczące w porozumieniu „podejrzany” w świetle zakazu z art. 101 ust. 1 TFUE (dawny art. 81 ust. 1 TWE) lub art. 6 ust. 1 uokik mogą przedstawiać dane i informacje świadczące o spełnieniu przez to porozumienie przesłanek wyłączenia.

Ani orzecznictwo UE, ani orzecznictwo polskie nie dostarczają przykładów antymonopolowej oceny porozumień zawieranych z udziałem portów lotniczych⁴⁷. Ocenie takiej mogłyby podlegać natomiast, znane (choć rzadkie) z praktyki funkcjonowania sektora w świecie⁴⁸, **strategiczne aliansy portów lotniczych**, czyli porozumienia o długofalowej kooperacji między portami lotniczymi na wszystkich lub wybranych rynkach aktywności

⁴⁷ Niektóre porozumienia, nawet bez udziału portów lotniczych, mogą jednak wpływać na konkurencję na rynkach usług portów lotniczych – przykładem może być porozumienie między firmami paliwowymi dotyczące podziału rynku dostaw paliwa lotniczego we Włoszech – zob. roczny przegląd włoskiego orzecznictwa antymonopolowego (dostępny pod adresem: http://www.agcm.it/agcm_eng/RELAZ/ANNRPT06.NSF/e2b875a66204ef5ac125650e004c6a40/5baf3da9895790fcc12573d7002f96e5?OpenDocument) oraz komunikat prasowy nr 25 włoskiego organu ochrony konkurencji z 20.06.2006 r. (dostępny na stronie: <http://www.agcm.it/eng/index.htm>).

⁴⁸ Przykładem aliansów strategicznych lotnisk są m.in.: Pantares (Fraport, Schiphol Group) oraz Galaxi International Cargo Alliance, Washington Dulles International Airport (USA), Chateauroux-Doels Airport (Francja) oraz 15 innych członków. Nie wszystkie założone cele aliansów zostały jednak zrealizowane.

uczestników. Alianse obejmują takie obszary kooperacji, jak: wspólny marketing (w tym posługiwanie się jedną, np. globalną, marką), standaryzacja usług, transfer *know-how*, ale także wspólne zakupy, wspólne świadczenie usług naziemnych, czy wspólne zarządzanie terminalami i usługami komercyjnymi.

Niekoniecznie jednak alianse portów lotniczych muszą w każdym przypadku naruszać zakaz porozumień ograniczających konkurencję. Wspólne działania w obszarze marketingu czy standaryzacji z reguły pozostają neutralne dla konkurencji (o ile uczestnicy porozumienia nie odkrywają przed sobą polityki cenowo-kosztowej, co dawałoby asumpt do zakazanej koordynacji zachowań rynkowych)⁴⁹. Celem i skutkiem wspólnych działań realizowanych w ramach aliansu strategicznego może być oszczędność kosztów uczestników, należy jednak pamiętać, że – aby porozumienie korzystało z wyłączenia spod zakazu porozumień ograniczających konkurencję – korzyści z niego nie mogą polegać jedynie na redukcji kosztów działalności⁵⁰, konieczny jest również dodatkowy zysk, jaki odniosą podmioty spoza porozumienia (konsumenci). Na wyłączenie spod zakazu porozumień ograniczających konkurencję nie mogą liczyć porozumienia między portami lotniczymi, na podstawie których zarządzający uzgadniają wysokość opłat lotniskowych (o ile są to uzgodnienia podejmowane poza zakresem dozwolonym przez dyrektywę nr 2009/12/WE⁵¹), czy dokonywali podziału rynku (np. lotnisko X obsługuje przewoźników A, B, C, zaś lotnisko Y – przewoźników D, E, F). Porozumienia tego rodzaju, określane – odpowiednio – jako cenowe i podziałowe uznawane są za najpoważniejsze ograniczenia konkurencji (tzw. *hardcore restraints*), uderzające w istotę konkurencji między przedsiębiorstwami.

Negatywnym dla konkurencji skutkiem aliansów portów lotniczych może być uzyskanie przez uczestników – poprzez koordynację działań – siły rynkowej (zbiorowej pozycji dominującej), co z kolei rodzi zagrożenie w postaci praktyki nadużywania pozycji dominującej. Sugeruje się nawet, że polityka konkurencji wobec kooperacji horyzontalnej portów lotniczych powinna być dość rygorystyczna, ze względu na to, że oszczędność kosztów wynikająca z współpracy jest stosunkowo mała w porównaniu z ryzykiem nabycia przez uczestników porozumienia władzy rynkowej zagrażającej konkurencji⁵². Prognozuje się jednak, że porozumienia kooperacyjne portów lotniczych (alianse) nie będą odgrywały znaczącej roli w rozwoju sektora⁵³.

Alianse strategiczne są możliwe również między **portami lotniczymi a liniami lotniczymi**, przy czym nie każda umowa między takimi podmiotami zasługuje na miano aliansu. W strategicznych aliansach współpraca portów lotniczych i linii lotniczych wychodzi poza tradycyjny układ dostawca usług – klient (usługobiorca), ma ona bowiem służyć wypracowaniu przewagi konkurencyjnej każdego z uczestników w stosunku do jego bezpośrednich konkurentów. Kooperacja wertykalna między portami lotniczymi a liniami

⁴⁹ Pkt 146 obwieszczenia KE – Wytyczne w sprawie stosowania art. 81 Traktatu WE do horyzontalnych porozumień kooperacyjnych (Dz. Urz. WE 2001 C 3/2).

⁵⁰ Ibidem, pkt 152.

⁵¹ W świetle art. 4 dyrektywy nr 2009/12/WE dozwolone są wspólne systemy opłat dla sieci portów lotniczych, art. 5 zezwala na wprowadzenie systemu wspólnych opłat dla portów lotniczych obsługujących to samo miasto lub konurbację (system portów lotniczych). Należy jednak zaznaczyć, że w takim przypadku nie dochodzi w istocie do porozumienia, gdyż porty uczestniczące we wspólnym systemie opłat zarządzane są przez ten sam podmiot.

⁵² P. Forsyth, H.M. Niemeier, H. Wolf, *Airport Alliances and Multi Airport Companies – Implications for Competition Policy*, prezentacja przygotowana na 12. Hamburg Aviation Conference, 11–13 February 2009 (dostępna pod adresem: <http://www.hamburg-aviation-conference.de/pdf/present2009/Session-IV-Dr-Hans-Martin-Niemeier.pdf>).

⁵³ Ibidem.

lotniczymi jest realizowana głównie w trzech obszarach: przepustowości, marketingu oraz bezpieczeństwa⁵⁴, może ona realizować się również poprzez finansowe uczestnictwo linii lotniczych w inwestycjach portu lotniczego (jak miało to miejsce w przypadku współpracy Lufthansy i lotniska w Monachium ([München GmbH])).

Co do zasady, alianse tego rodzaju nie mają charakteru antykonkurencyjnego. Możliwość naruszenia zakazu porozumień ograniczających konkurencję zaistniałaby wówczas, gdyby porozumienie ukierunkowane byłoby (na poziomie celów lub skutków) **na dyskryminację** (np. polityka portu lotniczego uprzywilejowująca – na podstawie pozamerytorycznych kryteriów – określonego przewoźnika lotniczego⁵⁵) lub **eliminację z rynku innych, nieobjętych porozumieniem, przewoźników**. Porozumienia tego rodzaju są wprost zakazane przez art. 101 ust. 1 TFUE (dawny art. 81 ust. 1 TWE) oraz art. 6 ust. 1 pkt 4 (porozumienia dyskryminacyjne)⁵⁶ i pkt 6 (porozumienia ograniczające dostęp do rynku)⁵⁷ uoklik.

Sąsiadujący charakter rynku usług transportu lotniczego oraz rynku usług świadczonych przez porty lotnicze sprawia, że skutki aliansów między portami lotniczymi a liniami lotniczymi byłyby silnie odczuwalne także (a w pewnych przypadkach przede wszystkim) na pierwszym z wymienionych rynków.

Zakazowi porozumień ograniczających konkurencję nie podlegają natomiast porozumienia określane jako „**porozumienia o podziale zysków**” (*revenue sharing agreements*). Są to uzgodnienia (*memorandum of understanding*) zawierane między portami lotniczymi a ich użytkownikami (przewoźnikami) co do wysokości opłat lotniskowych. Uzgodnienia takie mogą być legalizowane jako kontrakt publiczny przez krajowego regulatora. Ich istotą jest ustalenie, że wysokość średniej opłaty (na jednego pasażera) będzie determinowana przez przyszły wzrost ruchu pasażerskiego. W przypadku wzrostu przekraczającego pewien poziom, linie lotnicze uczestniczą w dodatkowych, wynikających ze zwiększenia wolumenu pasażerów, zyskach. Z kolei przy mniejszym niż przewidywany wzroście, porty lotnicze z reguły nie mogą rekompensować sobie wszystkich strat (kompensacją tylko do określonego z góry poziomu)⁵⁸. Porozumienia o podziale zysków noszą znamiona zakazanych porozumień cenowych, jednak ich legalizacja przez władze publiczne (regulatora) wyklucza możliwość poddawania ich ocenie w świetle reguł antymonopolowych. Istnieniu takich porozumień nie sprzeciwia się również dyrektywa nr 2009/12/WE⁵⁹, jeśli opłaty ustalane są na podstawie wskazanych w tym akcie kryteriach – chodzi tu przede wszystkim o przejrzystość i niedyskryminację⁶⁰.

⁵⁴ S. Albers, B. Koch, Ch. Ruff, *Strategic alliances between airlines and airports – theoretical assessment and practical evidence*, „Journal of Air Transport Management” 2005, t. 11, nr 1, s. 56.

⁵⁵ Tak również – S. Albers, B. Koch, Ch. Ruff, *Strategic alliances...*, s. 58.

⁵⁶ A. Jurkowska, [w:] T. Skoczny, A. Jurkowska, D. Miąsik (red.), *Komentarz do ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów*, C.H. Beck, Warszawa 2009, art. 6, Nb 122–129.

⁵⁷ Ibidem, Nb 140–165.

⁵⁸ D. Gillen, H.-M. Niemeier, *Airport Economics, Policy and Management: The European Union*, Rafael del Pino Foundation, Comparative Political Economy and Infrastructure Performance: The Case of Airports, Madrid, 18–19.09.2006 r., s. 24–25.

⁵⁹ Zob. art. 6 dyrektywy nr 2009/12/WE.

⁶⁰ R. De Neufville, A.R. Odoni, *Airport systems. Planning, design and management*, McGraw-Hill Professional Publishing, New York 2002, s. 261–270. Niedyskryminacja i przejrzystość opłat stosowanych przez porty lotnicze powinna stanowić jeden z celów polityki publicznej – zob. *ICAO's Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services*, Doc. 9082, 8th ed., 2009, s. 4.

4. Nadużywanie pozycji dominującej przez zarządzających portami lotniczymi

4.1. Uwagi ogólne

Biorąc pod uwagę fakt, że porty lotnicze w istocie często zajmują na rynku właściwym pozycję dominującą, jeśli nie monopolistyczną (nie spotykają się z żadną lub z niewielką konkurencją), mają one duże szanse zakłócać konkurencję przez praktyki nadużywania pozycji dominującej. Praktyki tego rodzaju są zakazane przez art. 102 TFUE (dawny art. 82 TWE) oraz art. 9 uokik. Aby stwierdzić nadużywanie pozycji dominującej, organ ochrony konkurencji (KE lub Prezes UOKiK) musi dowieść spełnienia następujących przesłanek:

- (1) port lotniczy zajmuje pozycję dominującą;
- (2) pozycja dominująca jest nadużywana (czego skutkiem jest ograniczenie konkurencji);
- (3) w przypadku art. 102 TFUE (dawny art. 82 TWE) konieczne jest również dowiedzenie wpływu porozumienia na handel między państwami członkowskimi UE.

W prawie UE nie istnieje legalna definicja pozycji dominującej, interpretacji tego pojęcia należy szukać w ugruntowanym orzecznictwie ETS⁶¹. Definicja legalna pozycji dominującej zawarta w art. 4 pkt 10 uokik nawiązuje do doświadczeń orzeczniczych UE⁶². O posiadaniu pozycji dominującej na rynku właściwym decydują **kryteria** dwójakiego rodzaju: **ilościowe**⁶³ (udział w rynku) oraz **jakościowe**⁶⁴ (możliwość zapobiegania skutecznej konkurencji; możliwość działania niezależnie od konkurentów, kontrahentów i konsumentów⁶⁵). Istotą nadużywania pozycji dominującej pozostaje to, że działanie gospodarcze, które w innych warunkach uznane byłoby za normalne, stanowi nadużycie w rozumieniu art. 102 TFUE (dawny art. 82 TWE) lub art. 9 uokik ze względu na pozycję rynkową (dominującą), jaką zajmuje przedsiębiorca podejmujący te działania⁶⁶.

Praktyka stosowania prawa konkurencji dowodzi, że **podmioty zarządzające portami lotniczymi są w wielu przypadkach uznawane za podmioty zajmujące pozycję dominującą** na rynku właściwym, co automatycznie poddaje ich działalność ocenie z punktu widzenia art. 102 TFUE (dawny art. 82 TWE) lub art. 9 uokik. Pozycja dominująca podmiotów zarządzających portami lotniczymi może wynikać również z monopolu prawnego przyznanego w prawie krajowym⁶⁷. Z ugruntowanego orzecznictwa organów UE wynika jednak, że stosowania art. 102 TFUE (dawny art. 82 TWE), a – na zasadzie analogii – także art. 9 uokik, nie wyklucza fakt braku lub ograniczenia konkurencji poprzez przepisy i regulacje prawne⁶⁸, w tym okoliczność,

⁶¹ Zob. m.in. wyrok ETS z 14.02.1978 r. w sprawie 27/76 *United Brands v KE* (Zb. Orz. 1978, s. 207); wyrok ETS z 13.02.1979 r. w sprawie 85/76 *Hoffman La Roche & Co. AG v KE* (Zb. Orz. 1979, s. 461).

⁶² T. Skoczny, [w:] T. Skoczny, A. Jurkowska, D. Miąsik (red.), *Komentarz...*, artykuł 4, Nb 385.

⁶³ Ibidem, Nb 408–412.

⁶⁴ Ibidem, Nb 387–407.

⁶⁵ Zob. m.in. pkt 65 i 66 wyroku ETS w sprawie 27/76 *United Brands v KE*; pkt 90 wyroku SPI w sprawie T-30/89 *Hilti v KE* (Zb. Orz. 1991, s. II-1439); pkt 147 wyroku SPI w sprawie T-128/98 *Aéroports de Paris v KE*.

⁶⁶ Pkt 16 dec. KE nr 95/364/WE z 28.06.1995 r., *Brussels National Airport* (Dz. Urz. WE L 216/8).

⁶⁷ Pkt 106 wyroku ETS w sprawie C-82/01 P *Aéroports de Paris v KE*; pkt 59 dec. KE nr 98/190/WE z 14.01.1998 r., *FAG-Flughafen Frankfurt/Main AG*.

⁶⁸ Pkt 148 wyroku SPI w sprawie T-128/98 *Aéroports de Paris v KE*; zob. także: pkt 16 wyroku ETS z 3.10.1985 r. w sprawie 311/84 *CBEM* (Zb. Orz. 1985, s. 3261); pkt 26 wyroku ETS z 4.05.1988 r. w sprawie 30/87 *Bodson* (Zb. Orz. 1988, s. 2479).

że pozycja dominująca (lub nawet częściej – monopolistyczna) wynika z krajowych przepisów prawnych⁶⁹.

Pozycja dominująca może mieć **wymiar indywidualny** (pozycja rynkowa jednego portu lotniczego) **lub zbiorowy** (kolektywna pozycja dominująca – z taką dominacją możemy mieć do czynienia np. w przypadku systemu portów lotniczych). Na rynkach usług portów lotniczych pozycję dominującą mogą zajmować zarówno podmioty zarządzające portem lotniczym, jak i podmioty świadczące poszczególne rodzaje usług (np. islandzki organ ochrony konkurencji stwierdził nadużycie pozycji dominującej na rynku usług obsługi naziemnej, polegające na narzuceniu dziesięciu liniom lotniczym swojej wyłączności w dostawach usług obsługi naziemnej przez dwa lub trzy lata. W konsekwencji inny podmiot świadczący takie usługi, a zajmujący jedynie 5% rynku, nie miał możliwości rozwoju⁷⁰).

Niemniej jednak, to nie pozycja rynkowa przedsiębiorcy, ale charakter jego działań, przesądzają o naruszeniu publicznoprawnych reguł konkurencji⁷¹. Nadużywanie pozycji dominującej nie jest definiowane legalnie ani w prawie krajowym, ani w prawie UE, dlatego też ponownie konieczne jest odwołanie się do orzecznictwa sądów UE. W wyroku w sprawie *Hoffman-La Roche* ETS stwierdził, że „nadużywanie pozycji dominującej jest pojęciem obiektywnym, odnoszącym się do zachowań przedsiębiorstwa zajmującego pozycję dominującą, które mogą wpływać na strukturę rynku, na którym konkurencja jest osłabiona [...] i które poprzez sięganie do metod odbiegających od tych, które tworzą zwykle konkurencję produktów lub usług [...] utrudniają zachowanie konkurencji jeszcze istniejącej na rynku lub rozwój konkurencji”⁷². „Umocnienie pozycji dominującej przedsiębiorstwa może stanowić nadużycie zakazane na podstawie art. 82 TWE [obecnie art. 102 TFUE – przyp. aut.], bez względu na środki i procedury, poprzez które zostało ono dokonane, a nawet niezależnie od jakiegokolwiek winy”⁷³. Również okoliczność, że podmiot dominujący nie ma intencji ani interesu naruszania konkurencji na rynku, na którym nie jest obecny (np. podmiot zarządzający portem lotniczym nie jest obecny na rynku usług obsługi naziemnej), nie wyklucza możliwości stwierdzenia nadużywania pozycji dominującej⁷⁴.

Egzekwowanie zakazu nadużywania pozycji dominującej nie stoi również w sprzeczności z prawem własności. „Trudno odmówić jakiegokolwiek przedsiębiorcy, nawet temu posiadającemu bardzo silną pozycję rynkową, prawa do dysponowania swoją własnością”⁷⁵. Uprawnienia właścicielskie nie mogą jednak usprawiedliwiać praktyk antykonkurencyjnych⁷⁶. W decyzji stwierdzającej nadużycie pozycji dominującej przez zarządzającego portem lotniczym we Frankfurcie poprzez odmowę dostępu operatorów niezależnych do rynku usług obsługi ramp KE stwierdziła, że nałożenie na zarządzają-

⁶⁹ S. Martin, *Competition Policy*, [w:] M. Artis, F. Nixon, *The economics of the European Union. Policy and Analysis*, Oxford University Press, Oxford 2007, s. 116.

⁷⁰ Zob. komunikat prasowy islandzkiego organu ochrony konkurencji z 29.03.2006 r. (dostępny pod adresem: http://www.samkeppni.is/en/news/?ew_news_onlyarea=ContentArea&ew_news_onlyposition=0&cat_id=37089&ew_0_a_id=225662).

⁷¹ Decyzja Prezesa UOKiK nr RWA-11/2007 z 20.04.2007 r. w sprawie *Louis Tourist Agency Poland*, s. 11–12 (dostępna pod adresem: [https://fafik.uokik.gov.pl/dec_prez.nsf/0/DEB8BF637004AF74C12574F6002934B4/\\$file/Decyzja_nr_RWA11_2007_z_dnia_20.04.2007.pdf](https://fafik.uokik.gov.pl/dec_prez.nsf/0/DEB8BF637004AF74C12574F6002934B4/$file/Decyzja_nr_RWA11_2007_z_dnia_20.04.2007.pdf)).

⁷² Pkt 91 wyroku ETS w sprawie 85/76 *Hoffman La Roche & Co. AG v KE*.

⁷³ Pkt 170 wyroku SPI w sprawie T-128/98 *Aéroports de Paris*.

⁷⁴ Ibidem, pkt 173.

⁷⁵ Decyzja Prezesa UOKiK nr RWA-11/2007 z 20.04.2007 r. w sprawie *Louis Tourist Agency Poland*, s. 12.

⁷⁶ Zob. *Airport Business Practices and Their Impact on Airline Competition*, FAA/OST Task Force Study, October 1999, s. 14.

cego obowiązku otwarcia tego rynku nie pozbawia go prawa własności, ale ogranicza tylko jego wykonywanie w takim zakresie, w jakim nie jest ono zgodne z regułami Traktatu. Obowiązek otwarcia rynku nie pozbawia również zarządzającego możliwości samodzielnego świadczenia usług obsługi ramp, z tym, że dzieje się to w warunkach konkurencji z innymi dostawcami. Dostęp do urządzeń wykorzystywanych przy świadczeniu usług przez operatorów niezależnych może być rekompensowany przez odpowiednie wynagrodzenie (również mieszczące się w granicach reguł konkurencji)⁷⁷.

Zakaz nadużywania pozycji dominującej ma charakter **bezwzględny** – nie ma ustawowej podstawy wyłączenia określonych działań przedsiębiorców dominujących spod tego zakazu. Niemniej jednak w orzecznictwie, tak w UE, jak i w Polsce, została zaakceptowana możliwość zastosowania przez przedsiębiorców dominujących takich strategii obronnych, dzięki którym ich określone zachowanie rynkowe nie będzie podlegać zakazowi nadużywania pozycji dominującej. Orzecznictwo dotyczące portów lotniczych nie dostarcza jednak żadnego przykładu zastosowania jednej z tych strategii (obiektywne uzasadnienie stosowanej praktyki, konieczność sprostaną wymogom konkurencji, obrona efektywnościowa⁷⁸).

Katalog przykładowych postaci nadużywania pozycji dominującej w art. 102 TFUE (dawny art. 82 TWE) obejmuje cztery praktyki nadużywania pozycji dominującej (narzucanie cen, ustalanie kontyngentów, dyskryminacja, transakcje związane), zaś w art. 9 ust. 2 uokik katalog ten jest nieco szerszy i wskazuje siedem przejawów nadużywania pozycji dominującej (narzucanie cen, ustalanie kontyngentów, dyskryminacja, transakcje związane, przeciwdziałanie rozwojowi konkurencji, narzucanie uciążliwych warunków umów, podział rynku). Obydwa katalogi mają charakter otwarty (możliwe jest zakwalifikowanie jako nadużycia pozycji dominującej innych, niewymienionych w nich zachowań przedsiębiorców).

Doświadczenia orzecznicze (europejskie i krajowe) wskazują, że **porty lotnicze najczęściej dopuszczają się nadużywania pozycji dominującej poprzez narzucanie nieuczciwych cen oraz praktyki dyskryminacyjne**. Należy przy tym mieć na uwadze, że jedno zachowanie przedsiębiorcy może wypełniać przesłanki dwóch lub nawet więcej praktyk nadużycia pozycji dominującej. W związku ze stosowaniem polskiej uokik zazwyczaj taki podwójny zarzut konstytuowany jest przez praktykę definiowaną w art. 9 ust. 2 pkt 5 jako przeciwdziałanie przez dominanta ukształtowaniu się warunków niezbędnych do rozwoju konkurencji. Prezes UOKiK uznał, że przesłanki tego przepisu spełnione są przez zachowanie, które jednocześnie zostało uznane za zakazaną przez art. 9 ust. 2 pkt 3 praktykę dyskryminacji⁷⁹.

4.2. Nadużywanie pozycji dominującej poprzez narzucanie nieuczciwych cen

Praktyka polegająca na narzucaniu przez podmiot dominujący nieuczciwych (niesłusznych) cen lub innych warunków umów jest wprost zakazana przez art. 102 lit. a) TFUE (dawny art. 82 lit. a) TWE) oraz art. 9 ust. 2 pkt 1 uokik.

Narzucanie cen i warunków umów oznacza, że kontrahent podmiotu dominującego jest zmuszony do przyjęcia czegoś, do określonego postępowania, poddania się czemuś⁸⁰, źródłem przymusu jest brak innych alternatyw na rynku, stanowiący z kolei

⁷⁷ Pkt 92 dec. KE nr 98/190/WE z 14.01.1998 r., *FAG-Flughafen Frankfurt/Main AG*.

⁷⁸ Zob. T. Skoczny, [w:] T. Skoczny, A. Jurkowska, D. Miąsik (red.), *Komentarz...*, artykuł 9, Nb 42–50.

⁷⁹ Decyzja Prezesa UOKiK nr RWA-27/2008 z 29.08.2008 r. w sprawie PPL, s. 38–39.

⁸⁰ D. Miąsik, [w:] T. Skoczny, A. Jurkowska, D. Miąsik (red.), *Komentarz...*, artykuł 9, Nb 54.

konsekwencję dominacji jednego (lub kilku) przedsiębiorców⁸¹. Narzucanie może być dokonywane bezpośrednio (np. wprost w umowie z kontrahentem) lub pośrednio (gdy dominant wpływa swoim zachowaniem na innego przedsiębiorcę, zarówno wymuszając, jak i zachęcając go, np. w drodze odpowiedniego porozumienia, do stosowania określonych cen lub warunków w umowach zawieranych przez tego przedsiębiorcę)⁸². Analizowany dorobek orzeczniczy obejmuje przykłady jedynie bezpośredniego narzucania cen przez porty lotnicze.

Przepis art. 102 lit. a) TFUE (dawny art. 82 lit. a) TWE) mówi o narzucaniu niesłusznych (*unfair*), zaś art. 9 ust. 1 pkt 1 uokik – nieuczciwych, cen: mogą to być zatem **ceny nadmiernie wygórowane** (*excessive prices*) lub **ceny zaniżone** (*predatory pricing*). Analiza orzecznictwa antymonopolowego wskazuje, że z reguły portom lotniczym zarzuca się stosowanie cen zawyżonych. Zaniżanie cen jest zorientowane na pozyskiwanie klientów przedsiębiorców konkurencyjnych (np. dostawca usług obsługi naziemnej w międzynarodowym porcie lotniczym Keflavik oferował klientom swojego konkurenta ceny usług znacznie niższe niż te, które zobowiązani oni byli dotychczas płacić – islandzki organ ochrony konkurencji stwierdził, że ceny oferowane przez dominanta nie miały racjonalnych podstaw ekonomicznych, a firma świadcząc usługi po takiej cenie działała ze stratą⁸³).

W orzecznictwie sądów UE za **ceny nieuczciwe** uznaje się te, które nie wykazują żadnego racjonalnego związku z wartością ekonomiczną dostarczanego towaru (usługi)⁸⁴. W związku z tym konieczne jest zbadanie, czy różnica między rzeczywiście ponoszonymi kosztami a pobieraną ceną nie jest nadmierna, a jeśli odpowiedź na to pytanie jest twierdząca, czy żądana cena jest niesłuszna sama w sobie, czy w porównaniu z konkurencyjnymi towarami⁸⁵.

Orzecznictwo antymonopolowe akceptuje fakt, że poszczególne porty lotnicze w różny sposób komponują zakres usług objętych pobieranymi opłatami⁸⁶. **Różnice w opłatach między poszczególnymi portami lotniczymi** mogą wynikać z:

- (1) **braku pełnej ekwiwalentności** co do typu, zakresu i jakości **usług** świadczonych na różnych lotniskach;
- (2) **znaczących różnic w kosztach świadczenia usług** w poszczególnych państwach członkowskich;
- (3) **różnic w jakości i wartości usług świadczonych w starych portach lotniczych oraz na nowych lub ostatnio zmodernizowanych lotniskach**⁸⁷.

Dlatego też **proste porównanie poziomu opłat w różnych portach lotniczych nie może być uznawane za argument dostatecznie przekonujący o stosowaniu nieuczciwych cen**⁸⁸.

⁸¹ Ibidem, Nb 63.

⁸² Ibidem, Nb 68.

⁸³ Zob. komunikat prasowy islandzkiego organu ochrony konkurencji z 29.03.2006 r. (dostępny pod adresem: http://www.samkeppni.is/en/news/?ew_news_onlyarea=ContentArea&ew_news_onlyposition=0&cat_id=37089&ew_0_a_id=225662).

⁸⁴ Pkt 250 wyroku ETS w sprawie 27/76 *United Brands v KE*. Do tej definicji odwołał się także SPI w pkt. 100 wyroku w sprawie *Spatosimo*.

⁸⁵ Pkt 252 wyroku ETS w sprawie 27/76 *United Brands v KE*.

⁸⁶ Pkt 84 dec. KE z 2.05.2005 r., Case COMP/D3/38469 (*Spatosimo*).

⁸⁷ Pkt 66–68 dec. KE z 2.05.2005 r., Case COMP/D3/38469 (*Spatosimo*).

⁸⁸ Pkt 85 dec. KE z 2.05.2005 r., Case COMP/D3/38469 (*Spatosimo*); tak również – pkt 105 wyroku SPI w sprawie *Spatosimo*, gdzie SPI stwierdził: „porównanie z innymi lotniskami europejskimi nie wskazuje na istnienie nieuczciwych cen stanowiących naruszenie art. 82 TWE [obecnie art. 102 TFUE – przyp. aut.]”.

Włoski organ ochrony konkurencji (*Autorità Garante Della Concorrenza e del Mercato*) uznał za zawyżone te opłaty pobierane przez Aeroporti di Roma SpA (AdR), co do których stwierdził znaczącą różnicę między wysokością tej opłaty a kosztami ponoszonymi w związku ze świadczeniem tych usług. Zgodnie z ustaleniami organu ochrony konkurencji opłata za tankowanie samolotu przekraczała o ponad 50% rzeczywistą wartość usługi (opłata powinna wynosić 4,72 euro za m³, podczas gdy AdR pobierał 7,20 euro za m³). Przedmiotem postępowania antymonopolowego były również zarzuty stosowania zawyżonych opłat za korzystanie z infrastruktury centralnej, dodatkowych usług zapewnienia bezpieczeństwa oraz dostępu do usług cateringowych. Ostatecznie jednak w stosunku do tych wymienionych opłat nie stwierdzono nadużycia pozycji dominującej⁸⁹. W listopadzie 2008 r. włoski organ ochrony konkurencji uznał za nadużywanie pozycji dominującej stosowanie przez zarządzającego portami lotniczymi Malpensa i Linate nieuczciwych i wygórowanych opłat na rynkach: udostępniania infrastruktury dla tankowania samolotów (opłata wyższa o 55% niż rzeczywista ekonomiczna wartość usługi), udostępniania infrastruktury w celu świadczenia usług cateringowych (opłata trzy razy wyższa niż wartość usługi), udostępniania powierzchni biurowych dla przedsiębiorców zajmujących się transportem towarowym⁹⁰.

Za cenę nieuczciwą została uznana opłata za usługę dostarczania (transport), ładowania i wyładowywania posiłków i napojów z samolotów, która wzrosła o 300% w związku z tym, że linia lotnicza zrezygnowała (na rzecz obsługi własnej) z dostaw samych posiłków przez firmę, która wykonywała usługi transportowe w zakresie cateringu. Decyzją stwierdzającą nadużycie pozycji dominującej przez stosowanie nieuczciwych cen została wydana w 2009 r. przez chorwacki organ ochrony konkurencji⁹¹.

Za cenę nieuczciwą, nawet mimo braku ekonomicznego przełożenia na zakres i jakość, **nie może być uznana** opłata, której obowiązek wniesienia jest ustanowiony prawnie (a zatem jest to **opłata o charakterze podatkowym**), **nawet jeśli** opłata ta **jest pobierana** (technicznie) **przez podmiot zarządzający portem lotniczym**⁹². Przykładem takiej opłaty ocenianym w orzecznictwie europejskim była opłata *Spatosimo*, z której dochody zasilaly Fundusz Rozwoju Portu Lotniczego (*Airport Development Fund*), zaś obowiązek jej ponoszenia przez wszystkich pasażerów (powyżej 5. roku życia), wylatujących z greckich lotnisk, wynikał z greckiej ustawy nr 2065/1992.

Prawdopodobieństwo występowania praktyk cenowych (tak narzucania nieuczciwych cen, jak i dyskryminacji cenowej) w odniesieniu do opłat za usługi aeronautyczne maleje w sytuacji, gdy opłaty lotniskowe poddane są regulacji przez dyrektywę nr 2009/12/WE. Nie można jednak całkowicie wykluczyć tego, że opłaty zatwierdzone przez krajowy organ regulacyjny nie będą podważone w związku z naruszeniem prawa antymonopolowego: prawodawca zastrzegł, że „dyrektywa powinna pozostawać bez uszczerbku dla

⁸⁹ Decyzja z 23.10.2008 r. w sprawie *Aeroporti di Roma SpA*, Bulletin 2008, nr 40; podają za: F. Togo, *Freight – complaint – excessive pricing – infringements – penalties*, E.C.L.R. 2009, t. 30, nr 3, s. N-38-39. Zob. także G.C. Rizza, F. Caronna, *Regulator Rules on Abuse of Dominant Position in Airport Services Markets* (15.1.2009 r.), (dostępny pod adresem: <http://www.internationalawoffice.com/Newsletters/detail.asp?g=27a888a7-17b7-4f08-9a31-49970b67be86>) oraz komunikat prasowy nr 52 włoskiego organu ochrony konkurencji z 3.11.2008 r. (dostępny na stronie: <http://www.agcm.it/eng/index.htm>).

⁹⁰ Zob. komunikat prasowy nr 59 włoskiego organu ochrony konkurencji z 15.12.2008 r. (dostępny pod adresem: <http://www.agcm.it/eng/index.htm>).

⁹¹ Decyzja nr UP/I 030-02/2007-01/15 z 30.12.2008 r. w sprawie *Croatia Airlines d.d., Zagreb protiv Zračna luka Zagreb d.o.o., Zagreb i Zračna luka Zagreb – Ugostiteljstvo d.o.o., Zagreb* (dostępna pod adresem: <http://www.aztn.hr/slike/Croatia-skriveni%20podaci-ZADNJE.pdf>); zob. komunikat chorwackiego urzędu ochrony konkurencji (dostępny pod adresem: http://www.aztn.hr/eng/arhiva_n.asp?krit=2&id=374&page=3).

⁹² Pkt 88 dec. KE z 2.05.2005 r., Case COMP/D3/38469 (*Spatosimo*).

postanowień Traktatu, w szczególności jego art. 81–89 [obecnie art. 101–109 TFUE – przyp. aut.]⁹³, zaś na gruncie polskiego prawa ochrony konkurencji „przepis art. 3 [uokik] nie stanowi podstawy dla ograniczania ustawowych uprawnień Prezesa UOKiK przez reguły obowiązujące w innych postępowaniach [...] jak np. postępowania z zakresu regulacji energetyki i telekomunikacji lub transportu kolejowego [...]. Prezes UOKiK korzysta bowiem z generalnego domniemania kompetencji we wszystkich tych przypadkach, w których dochodzi do ograniczenia konkurencji”⁹⁴.

Porty lotnicze mogą nadużywać pozycji dominującej nie tylko przez narzucanie cen, lecz także innych warunków umów (np. jak przykładowo wskazuje art. 9 ust. 1 pkt 1) uokik – odległych terminów płatności). Narzucanie innych warunków umów przez porty lotnicze nie było jednak przedmiotem antymonopolowych orzeczeń (decyzji) podejmowanych na szczeblu UE lub państwa członkowskiego.

4.3. Nadużywanie pozycji dominującej poprzez dyskryminację

Jednostronne praktyki dyskryminacyjne zakazane są przez art. 102 lit. c) TFUE (dawny art. 82 lit. c) TWE) oraz art. 9 ust. 2 pkt 3 uokik. Istotą dyskryminacji jest nieuzasadnione gospodarczo (*economically unjustified*) uprzywilejowanie jednego podmiotu (kontrahenta) względem innego, mimo że podmioty te znajdują się w podobnej sytuacji rynkowej. Do nadużycia pozycji dominującej dochodzi wówczas, gdy zachowanie przedsiębiorcy na rynku wyczerpuje **przesłanki** tzw. **testu dyskryminacji**, do których należą:

- (1) **podobieństwo (równorzędność) transakcji** dokonywanych przez przedsiębiorcę dominującego z uprzywilejowanymi/dyskryminowanymi podmiotami (np. umowy koncesyjne na świadczenie określonych usług obsługi naziemnej);
- (2) **różnicowanie** przez przedsiębiorcę dominującego **warunków kontraktowych** dla przedsiębiorców wchodzących w podobne transakcje z przedsiębiorcami dominującymi;
- (3) **stworzenie niejednorodnych i uciążliwych warunków konkurowania** na rynku (poprzez różnicowanie warunków umów dla kontrahentów).

O podobieństwie transakcji przesądza przede wszystkim **przedmiot i cel umowy** (np. świadczenie określonych usług z zakresu obsługi pasażerów). Fakt, że nazwa usługi stanowiącej przedmiot umowy jest sformułowana w porównywanych umowach w nieco różniący się sposób, nie powoduje, że nie są to umowy podobne. „Przyjęcie w bardzo uproszczony sposób, iż z umowami podobnymi mamy do czynienia wyłącznie wtedy, kiedy są one identyczne, nie pokrywa się z realiami rynkowymi”. Uznanie, że „za podobne umowy należy przyjąć tylko identyczne, spowodowałoby, że przepis art. 8 ust. 2 pkt 3 [obecnie art. 9 ust. 2 pkt 3 – przyp. aut.] Ustawy byłby przepisem martwym”⁹⁵. Z drugiej strony nawet umowy identyczne z handlowego punktu widzenia (o tym samym przedmiocie) nie są równoważne, jeśli realizują odmienne cele gospodarcze⁹⁶.

⁹³ Pkt 18 preambuły dyrektywy 2009/12/WE. M. Peeters wyraża wątpliwość, czy kwestie, jakimi zajmuje się dyrektywa w sprawie opłat, nie mogłyby być równie skutecznie rozwiązywane jedynie na gruncie prawa ochrony konkurencji – M. Peeters, *The European Commission's Airport Package*, „Air & Space Law” 2008, t. 23, nr 3, s. 268–270.

⁹⁴ D. Miąsik, [w:] T. Skoczny, A. Jurkowska, D. Miąsik (red.), *Komentarz...*, artykuł 9, Nb 4 – zob. także przywołane tam orzecznictwo i literaturę.

⁹⁵ Decyzja Prezesa UOKiK z 25.10.2007 r., Nr DOK-95/07 w sprawie *TP EmiTel*, s. 34 (dostępna pod adresem: [https://fafik.uokik.gov.pl/dec_prez.nsf/0/DBC746CCFDE33807C12574F60029348A/\\$file/Decyzja_nr_DOK_95_2007_z_25.10.2007.pdf](https://fafik.uokik.gov.pl/dec_prez.nsf/0/DBC746CCFDE33807C12574F60029348A/$file/Decyzja_nr_DOK_95_2007_z_25.10.2007.pdf)).

⁹⁶ Pkt 164 wyroku SPI z 7.10.1999 r. w sprawie *T-228/97 Irish Sugar* (Zb. Orz. 1999, s. II-2969).

O podobieństwie transakcji można mówić nie tylko w odniesieniu do zawartych już umów, ale już na etapie zawierania umowy (np. gdy podmioty, z którymi mają być zawarte umowy wylaniane są w drodze przetargu, ale według niejednoznacznych kryteriów)⁹⁷. Taka sytuacja ma miejsce zazwyczaj wówczas, gdy konkurowanie – ze względu na specyfikę działalności gospodarczej – ogranicza się do przedstawienia ofert⁹⁸.

Prezes UOKiK uznał za podobne umowy, obejmujące świadczenie usług lotniskowych i usług nawigacyjnych, zawierane przez PPL z przewoźnikami lotniczymi, mimo że „między poszczególnymi rodzajami usług występują różnice, związane m.in. z ich praco- i kosztocłonnością, niemniej w ramach danego rodzaju usługi są w swojej istocie identyczne. Takie same jakościowo (choć niekoniecznie ilościowo) czynności są bowiem przez obsługę lotniska wykonywane w związku np. ze startami lub lądowaniami różnych statków powietrznych, odmienne zaś – choć względem siebie jednakowe – w trakcie nawigacji terminalowej i nadzoru lotniczego różnych lotów”⁹⁹. Podobieństwa umów nie przekreśliła okoliczność, że za usługi o różnym zakresie ilościowym były pobierane zróżnicowane opłaty, co zostało odzwierciedlone już w mnożniku wysokości opłat.

Niejednolite warunki transakcji mogą dotyczyć cen (**dyskryminacja cenowa**) lub innych warunków umownych (**dyskryminacja pozacenowa**).

Dyskryminacja cenowa może dotyczyć zarówno wysokości cen ostatecznych oferowanych kontrahentom, jak i wszystkich elementów cen (rabatów, upustów, marż itp.). Ceny niedyskryminacyjne niekoniecznie muszą oznaczać ceny równe dla dwóch lub więcej porównywanych podmiotów; **cenę niedyskryminacyjną mogą być cenami nierównymi, o ile różnice są obiektywnie uzasadnione** (np. przez różną jakość lub różny zakres dostarczanych usług)¹⁰⁰.

Przykładowo, stosowanie przez podmiot zarządzający portem lotniczym wobec usługodawców wykonujących tzw. obsługę własną (co do usług naziemnych) niskich lub zbliżonych do zera stawek uprzywilejowuje te podmioty w stosunku do przedsiębiorców świadczących usługi naziemne tylko osobom trzecim. Podmioty należące do pierwszej ze wskazanych kategorii podmiotów mogą bowiem w takiej sytuacji dostarczać usługi naziemne osobom trzecim na lepszych warunkach, a ponadto działanie takie skłania linie lotnicze do podejmowania własnej obsługi raczej niż do korzystania z usług podmiotów zorientowanych na obsługę osób trzecich¹⁰¹.

Tradycyjnie na gruncie prawa ochrony konkurencji za dozwolone uznaje się – jako obiektywnie uzasadnione – rabaty ilościowe (różnicowaniu cen proporcjonalnie do wielkości zakupów)¹⁰², podczas gdy za zakazane uznawane są rabaty lojalnościowe (rabaty za wierność), udzielane stałym kontrahentom przedsiębiorcy dominującego, niezależnie od ilości nabywanych towarów lub usług (w odniesieniu do portów lotniczych KE zanegowała możliwość stosowania rabatów lojalnościowych w decyzji w sprawie *Brussels National Airport*)¹⁰³. W konsekwencji stosowania rabatów ilościowych więksi nabywcy towarów lub usług z reguły mogą cieszyć się niższymi przeciętnymi cenami lub wyższymi

⁹⁷ Wyrok SOKiK z 12.09.2002 r., XVII Ama 101/01, Dz. Urz. UOKiK 2003, nr 1, poz. 24.

⁹⁸ Decyzja Prezesa UOKiK z 24.01.2006 r., Nr RKR-4/2006 w sprawie *Komunikacja Międzylotnicza w Olkusz* (dostępna pod adresem: [https://fafik.uokik.gov.pl/dec_prez.nsf/0/B1DEC279C327A0BBC12574F600293540/\\$file/Decyzja_nr_RKR4_2006_z_dnia_24_stycznia_2006.pdf](https://fafik.uokik.gov.pl/dec_prez.nsf/0/B1DEC279C327A0BBC12574F600293540/$file/Decyzja_nr_RKR4_2006_z_dnia_24_stycznia_2006.pdf)).

⁹⁹ Decyzja Prezesa UOKiK nr RWA-27/2008 z 29.08.2008 r. w sprawie PPL, s. 33.

¹⁰⁰ Pkt 34 wyroku ETS w sprawie C-82/01 P *Aéroports de Paris v KE*; pkt 65–67 oraz 206–210 wyroku SPI w sprawie *Aéroports de Paris v KE*.

¹⁰¹ Pkt 162 wyroku ETS w sprawie C-82/01 P *Aéroports de Paris v KE*.

¹⁰² Pkt 50 wyroku ETS z 29.03.2001 r. w sprawie C-163/99 *Portugalia v KE* (Zb. Orz. 2001, s. I-2613).

¹⁰³ Pkt 16 dec. KE nr 95/364/WE z 28.06.1995 r., *Brussels National Airport* (Dz. Urz. WE L 216/8).

przeciętnymi obniżkami cen niż mniejsi odbiorcy towarów lub usług. Jak zauważył ETS, „nawet jeśli istnieje linearny wzrost rabatów ilościowych aż do osiągnięcia maksymalnego rabatu, początkowo przeciętny rabat rośnie proporcjonalnie bardziej niż wzrost zakupów, by następnie rosnąć proporcjonalnie mniej niż wzrost zakupów aż do momentu stabilizacji na poziomie bliskim maksymalnemu rabatowi”¹⁰⁴. W związku z tym fakt, że niektórzy klienci w odniesieniu do specyficznych wielkości zakupów cieszą się proporcjonalnie większą obniżką niż inni nabywcy, stanowi cechę właściwą systemów rabatowych i jako takie nie może być z góry uznane za dyskryminację. Jeśli jednak w rezultacie stosowanych progów rabatowych, czy wysokości oferowanych rabatów podstawowych lub dodatkowych, mogą z nich korzystać w rzeczywistości tylko niektóre podmioty (co daje im przewagę gospodarczą, nieuzasadnioną wielkością zakupów, czy korzyściami skali), to taki system rabatów ilościowych będzie uznany za dyskryminacyjny¹⁰⁵. Takie porównanie wielkości stosowanych rabatów doprowadziło do uznania, że zarządzający portem lotniczym stosował dyskryminacyjne rabaty ilościowe w zakresie opłat lotniskowych na rzecz przewoźników krajowych¹⁰⁶.

Wśród kryteriów dyskryminacji pozacenowej mogą znaleźć się:

- (1) **jakość** (np. usługodawcy X dostarczającemu usługi aeronautyczne z wykorzystaniem infrastruktury portu lotniczego zarządzający portem lotniczym udostępnia infrastrukturę gorszej jakości niż usługodawcy Y);
- (2) **czas** (np. przedłużane przez zarządzającego portem lotniczym negocjacje z dostawcą określonej kategorii usług naziemnych prowadzą do tego, że zyskuje on dostęp do rynku usług później niż jego konkurenci. Praktykę tego rodzaju zastosował zarządzający portem lotniczym w Bolonii [*Guglielmo Marconi Airport of Bologna Spa (SAB)*], który przedłużał zakończenie procedur umożliwiających dostęp do rynku firmie *Aviapartner* świadczącej usługi obsługi naziemnej, w efekcie czego firma ta mogła zacząć swoją działalność na lotnisku w Bolonii dopiero po dziewięciu miesiącach od momentu wystąpienia do SAB o pozwolenie. Zakończenie tych samych procedur w przypadku firmy *Bologna Airport Services Spa (BAS)*, zależnej od SAB, zajęło niecały miesiąc¹⁰⁷);
- (3) **ilość** (np. zarządzający portem lotniczym przyznaje wyłączność świadczenia określonego rodzaju usług i/lub świadczenia określonego rodzaju usług określonym odbiorcom danemu kontrahentowi).

Za warunki niejednolite i uciążliwe uznaje się te, które wpływają na konkurencyjność rynku właściwego¹⁰⁸. Organy ochrony konkurencji są zobowiązane dowieść, że stosowane przez dominanta warunki mają charakter niejednolitości i (ewentualnie) uciążliwy, natomiast nie mają one obowiązku wykazywać, jakie warunki w określonym stanie faktycznym uznane zostałyby za takie, które nie naruszają zakazu nadużywania pozycji dominującej („zadaniem KE nie jest ocena poziomu cen pobieranych przez przedsiębiorstwo ani decydowanie, jakie kryteria powinny rządzić wyznaczaniem takich cen”¹⁰⁹). Nie jest wymagane, aby w postępowaniu antymonopolowym wykazać wymierne

¹⁰⁴ Pkt 51 wyroku ETS w sprawie *C-163/99 Portugalia v KE*.

¹⁰⁵ Ibidem, pkt 52.

¹⁰⁶ Ibidem, pkt 54–57.

¹⁰⁷ Zob. roczny przegląd włoskiego orzecznictwa antymonopolowego (dostępny pod adresem: http://www.agcm.it/agcm_eng/RELAZ/ANNRPT03.NSF/e2b875a66204ef5ac125650e004c6a40/581b7310430d9b2a-c1256f49003446a2?OpenDocument) oraz komunikat prasowy nr 10 włoskiego organu ochrony konkurencji z 18.06.2003 r. (dostępny na stronie: <http://www.agcm.it/eng/index.htm>).

¹⁰⁸ A. Jurkowska, [w:] T. Skoczny, A. Jurkowska, D. Miąsik (red.), *Komentarz...*, artykuł 9, Nb 128.

¹⁰⁹ Pkt 158 dec. KE nr 94/210/WE z 29.03.1994 r. *HOV SVZ/MCN* (Dz. Urz. WE L 104/34).

negatywne efekty zmienionych warunków konkurowania, wystarczającym jest dowiedzenie, że konkurencja na rynku właściwym jest utrudniona¹¹⁰.

Zróznicowanie warunków konkurencji jest oceniane w odniesieniu do rynku właściwego, przy czym definicja rynku właściwego nie wymaga, aby obiektywne warunki konkurowania były doskonale homogeniczne (*perfectly homogenous*). Wystarczy, jeśli są one „podobne” (*similar*) lub „dostatecznie homogeniczne” (*sufficiently homogeneous*)¹¹¹.

Zakazane różnicowanie warunków konkurowania może być **realizowane za pomocą kryteriów podmiotowych lub przedmiotowych**. Podmiotowym kryterium różnicowania podmiotów może być pochodzenie dyskryminowanych/uprzywilejowanych kontrahentów. Wśród kryteriów podmiotowych nieuzasadnionej ekonomicznie dyskryminacji zróznicowane traktowanie usługodawców znajduje się:

- (1) **pochodzenie kontrahenta** (gdy np. zarządzający portem lotniczym oferuje korzystniejsze warunki umów przewoźnikom krajowym¹¹² czy usługodawcom krajowym) – praktyka tego rodzaju z całą pewnością będzie stanowiła naruszenie art. 102 TFUE (dawny art. 82 TWE), ze względu na wpływ na handel między państwami członkowskimi UE, przez ograniczanie (nawet tylko potencjalnej) konkurencji;
- (2) **pozycja rynkowa kontrahenta** (np. pomioty wykonujące usługi obsługi naziemnej w ramach obsługi własnej oraz podmioty niezależne). Przykładem dyskryminacji opartej na takim kryterium było nadużycie pozycji dominującej stwierdzone przez włoski organ ochrony konkurencji, który stwierdził, że Aeroporti di Roma SpA (AdR) stosował dla *freight handlers* stawki opłat niemal dwa razy wyższe i dla niezależnych firm cargo¹¹³. Z kolei zależna od zarządcy portu lotniczego firma transportująca posiłki i napoje do samolotów w porcie lotniczym w Zagrzebiu stosowała zróznicowane stawki za transport posiłków pochodzących z jej własnych magazynów oraz transport posiłków z magazynów należących do linii lotniczych¹¹⁴.

O zakazanym **zróznicowaniu** warunków konkurowania można mówić w **odniesieniu do podmiotów pozostających w zbliżonej sytuacji rynkowej**. Za dozwolone uznaje się odmienne traktowanie kontrahenta postawionego w stan upadłości, czy kontrahenta świadczącego usługi o zdecydowanie niższym niż jego konkurenci standardzie¹¹⁵.

Wśród kryteriów przedmiotowych dyskryminacji zidentyfikowanych w orzecznictwie UE i państw członkowskich można wskazać:

- (1) **zakres usług świadczonych przez dyskryminowane/uprzywilejowane podmioty**

Nie jest uzasadnione (względami ekonomicznymi) **odmienne traktowanie** przez podmiot zarządzający portem lotniczym (przedsiębiorca dominujący) **dostawców usług naziemnych w ramach tzw. obsługi własnej (*self-handling*) oraz dla osób trze-**

¹¹⁰ Decyzja Prezesa UOKiK nr RWA-27/2008 z 29.08.2008 r. w sprawie PPL, s. 36.

¹¹¹ Pkt 92 wyroku SPI w sprawie T-220/94 *Deutsche Bahn v KE* (Zb. Orz. 1997, s. I-1689).

¹¹² A. Graham, *Managing airports. An international perspective*, Elsevier, Amsterdam 2003, s. 98.

¹¹³ Decyzja z 23.10.2008 r. w sprawie *Aeroporti di Roma SpA*, Bulletin 2008, nr 40 – podają za: F. Togo, *Freight – complaint...*, s. N-38-39. Zob. także pkt 87 dec. KE nr 98/190/WE z 14.01.1998 r., *FAG-Flughafen Frankfurt/Main AG*.

¹¹⁴ Decyzja nr UP/I 030-02/2007-01/15 z 30.12.2008 r. w sprawie *Croatia Airlines d.d., Zagreb protiv Zračna luka Zagreb d.o.o., Zagreb i Zračna luka Zagreb – Ugostiteljstvo d.o.o., Zagreb* (dostępna pod adresem: <http://www.aztn.hr/slike/Croatia-skriveni%20podaci-ZADNJE.pdf>); zob. komunikat chorwackiego urzędu ochrony konkurencji (dostępny pod adresem: http://www.aztn.hr/eng/arhiva_n.asp?krit=2&id=374&page=3).

¹¹⁵ A. Jurkowska, [w:] T. Skoczny, A. Jurkowska, D. Miąsik (red.), *Komentarz...*, artykuł 9, Nb 145.

cich – z punktu widzenia przedmiotu kontraktu obydwu grup z przedsiębiorcą dominującym dostają oni te same usługi (usługi zarządzania portem lotniczym)¹¹⁶;

(2) **rodzaj lotu ze względu na jego miejsce docelowe (loty krajowe i międzynarodowe).**

Za nadużywanie pozycji dominującej zostanie uznane różnicowanie warunków umowy dla lotów krajowych i międzynarodowych, jeśli nie znajduje ono uzasadnienia w zróżnicowanych kosztach obsługi obydwu rodzajów lotów¹¹⁷. Komisja odrzuciła argumenty wskazujące, że loty krajowe i międzynarodowe związane są ze zróżnicowanymi wymogami – a w konsekwencji różnymi kosztami – dotyczącymi: długości i wytrzymałości pasów startowych, czasu wykonywania operacji, dostępności portów lotniczych¹¹⁸. Rząd Portugalii próbował uzasadnić zróżnicowanie opłat za lądowanie w przypadku lotów krajowych i międzynarodowych tym, że te pierwsze obejmują niewielkie odległości oraz potrzebą unikania obciążania takich lotów kosztami, które uczyniłyby te loty nadmiernie drogimi w stosunku do pokonywanej odległości¹¹⁹. Komisja Europejska w odpowiedzi na ten argument stwierdziła, że gdyby nawet uwzględnić czynnik odległości, to krótsze loty międzynarodowe również powinny korzystać z takich zniżek w opłatach za lądowanie jak loty krajowe¹²⁰. Zróżnicowanie opłat za loty krajowe i międzynarodowe mogłoby natomiast być usprawiedliwione masą samolotu¹²¹, jednak – jak słusznie zauważył Prezes UOKiK – ten sam czynnik nie może być dwukrotnie wykorzystywany dla kalkulacji ceny – jeśli masa statku jest jednym z kryteriów wyliczenia ostatecznej wysokości opłaty, nie może ona być powtórnie wykorzystywana (w ramach kryterium rodzaju lotu)¹²².

(3) **częstotliwość lotów**¹²³

Komisja Europejska uznała, że częstotliwość lotów nie ma znaczenia, np. dla kosztów wykonywania usług związanych z lądowaniem i startami samolotów – każdy start czy lądowanie (niezależnie od tego, czy jest to pierwsze, dziesiąte czy setne w określonej jednostce czasu, np. w miesiącu) wymaga przedsięwzięcia dokładnie tych samych czynności¹²⁴. Uzależnienie wysokości rabatu może dyskryminować przewoźników operujących na większych statkach, które z reguły wykonują mniej lotów w określonej jednostce czasu niż mniejsze maszyny¹²⁵.

Za praktykę dyskryminacyjną uznaje się zazwyczaj również odmowę dostaw towarów lub usług bądź odmowę dostępu do infrastruktury, zwłaszcza jeśli ma ona charakter urządzenia kluczowego (*essential facility*), a za takie można uznać infrastrukturę portu

¹¹⁶ Pkt 33 wyroku ETS w sprawie C-82/01 P *Aéroports de Paris v KE*; pkt 206–210 wyroku SPI w sprawie T-128/98 *Aéroports de Paris v KE*; zob. także pkt 33–40 dec. KE nr IV/35.703 z 10.02.1999 r., *Portuguese Airports* (Dz. Urz. WE L 69/31).

¹¹⁷ Pkt 62–66 wyroku ETS w sprawie C-163/99 *Portugalia v KE*. Por. także sentencję wyroku ETS z 26.06.2001 r. w sprawie C-70/99 *KE v Portugalia* (Zb. Orz. 2001, s. I-4845), gdzie ETS uznał, że różnicowanie podatków płaconych w związku z lotami krajowymi i lotami wewnątrz Unii (na rzecz tych pierwszych) jest sprzeczne z przepisami prawa UE: art. 49 i art. 3 rozporządzenia (WE) nr 2408/92 z 23.07.1992 r. w sprawie dostępu przewoźników wspólnotowych do wewnątrzspółnotowych tras powietrznych.

¹¹⁸ Pkt 44–50 dec. KE nr 1999/198/WE z 10.02.1999 r., *Ilmailulaitos/Luftfartsverket* (Dz. Urz. WE L 69/25).

¹¹⁹ Pkt 76 wyroku ETS w sprawie C-163/99 *Portugalia v KE*; tak również – pkt 46–47 dec. KE nr 1999/198/WE z 10.02.1999 r., *Ilmailulaitos/Luftfartsverket*.

¹²⁰ Pkt 77 wyroku ETS w sprawie C-163/99 *Portugalia v KE*.

¹²¹ Tak również KE – zob. pkt 77 wyroku ETS w sprawie C-163/99 *Portugalia v KE*.

¹²² Decyzja Prezesa UOKiK nr RWA-27/2008 z 29.08.2008 r. w sprawie PPL, s. 34–35.

¹²³ Pkt 25–32 pkt 12 dec. KE nr IV/35.703 z 10.02.1999 r., *Portuguese Airports*; pkt 47–53 dec. KE nr 2000/521/WE z 26.07.2000 r., *AENA* (Dz. Urz. WE L 208/36).

¹²⁴ Pkt 49 i 52 dec. KE nr 2000/521/WE z 26.07.2000 r., *AENA*.

¹²⁵ Pkt 13 dec. KE nr 95/364/WE z 28.06.1995 r., *Brussels National Airport*.

lotniczego¹²⁶. W przeszłości, zanim zaczęła obowiązywać dyrektywa handlingowa KE uznana za nadużywanie pozycji dominującej działania portu lotniczego we Frankfurcie polegające na odmówieniu liniom lotniczym (KLM, Air France i British Airways) możliwości świadczenia pewnych usług obsługi naziemnej (na zasadzie własnej obsługi), a potencjalnym dostawcom takich usług (osobom trzecim) – dostępu do ramp, poprzez zastrzeżenie dla siebie rynku usług obsługi ramp. W ten sposób monopol z rynku zarządzania portem lotniczym został rozszerzony na rynek obsługi rampy¹²⁷.

Z podobną sprawą miała do czynienia litewska Rada Konkurencji (*Konkurencijos Taryba*) w 2008 r. – zarządzający międzynarodowym portem lotniczym w Wilnie (*Vilnius International Airport*) nie zezwalał na wejście swojego potencjalnego konkurenta – firmy Naftelf – na rynek usług dostaw paliw dla samolotów na lotnisku (rynek niższego szczebla wobec rynku zarządzania i organizacji usług w porcie lotniczym). Rada Konkurencji uznała, że *Vilnius International Airport* jest właścicielem infrastruktury kluczowej dla świadczenia usług dostaw paliwa, a nieuzasadniona odmowa dostępu do tej infrastruktury stanowi nadużycie pozycji dominującej¹²⁸. W innej sprawie Międzynarodowy Port Lotniczy w Wilnie odmówił firmie RSS Motors udostępnienia miejsca (odpowiadającego standardom bezpieczeństwa przeciwpożarowego) na przechowywanie drugiego pojazdu służącego do tankowania samolotów. Ponadto, zarządzający wymagał od firmy przedstawiania sobie umów z klientami, co nie było konieczne z punktu widzenia administrowania portem lotniczym. Litewska Rada Konkurencji uznała te praktyki w 2007 r. za nadużywanie pozycji dominującej¹²⁹.

Również słowacki urząd antymonopolowy (*Protimonopolný úrad*) ma w swoim dorobku decyzję (z 2005 r.) stwierdzającą nadużycie pozycji dominującej przez zarządzającego portem lotniczym w Bratysławie (M.R. Štefánik Airport) poprzez nieuzasadnioną (względami bezpieczeństwa, technicznymi lub innymi) odmowę dostępu do infrastruktury lotniska umożliwiającej świadczenie usług transportu i ładowania oraz wyładowywania napojów z samolotów¹³⁰.

W 2004 r. podobnego nadużycia pozycji dominującej szwajcarski urząd ochrony konkurencji dopatrzył się w działaniu firmy Unique, zarządzającej portem lotniczym w Zurichu, która odmówiła ponownego zawarcia umów (po ich wygaśnięciu w czasie reorganizacji lotniska) udostępniających przeznaczony na parkingi teren wokół lotniska. Wskutek tej praktyki przedsiębiorca świadczący wcześniej usługi parkowania „waletoowego” w pobliżu lotniska (za cenę niższą niż stosowana na parkingach zarządzanych bezpośrednio przez Unique) został pozbawiony możliwości wykonywania swojej działalności¹³¹.

¹²⁶ Pkt 32 dec. KE nr 2000/521/WE z 26.07.2000 r., *AENA*. Zob. także Zob. *Airport Business Practices...*, s. 5.

¹²⁷ Dec. KE nr 98/190/WE z 14.01.1998 r., *FAG-Flughafen Frankfurt/Main AG*. Zob. J. J. Callaghan, K. Karlsson, *Air transport liberalisation comes down to the ground: recent E.C. developments in the groundhandling sector*, E.C.L.R. 1999, t. 20, nr 2, s. 94–95.

¹²⁸ I. Norkus, I. Janciauskaite, *Lithuania*, [w:] *Dominance (The regulation of dominant firm conduct in 39 jurisdictions)*, “Global Competition Review” 2009, s. 148

¹²⁹ Ibidem; zob. także komunikat biura prasowego litewskiej Rady Konkurencji (dostępny pod adresem: http://www.konkuren.lt/en/index.php?show=news_view&pr_id=433).

¹³⁰ Zob. artykuł dostępny na stronie słowackiego urzędu ochrony konkurencji, pod adresem: <http://www.antimon.gov.sk/359/2613/m-r-stefanik-airport-airport-bratislava-as-denial-of-access-to-an-essential-facility.axd>

¹³¹ R. Subiotto, R. Snelders, *Antitrust Developments in Europe 2005*, Kluwer Law International, 2006, s. 171.

Nie będzie jednak stanowić nadużycia pozycji dominującej odmowa dostępu np. do pasów startowych na lotnisku, jeśli jest ona podyktowana względami bezpieczeństwa czy ochrony środowiska¹³².

Skutki praktyk dyskryminacyjnych odczuwalne są bądź na rynku właściwym, na którym aktywny jest podmiot dominujący (np. rynek zarządzania dostępem do infrastruktury portu lotniczego w przypadku, gdy dominantem jest podmiot zarządzający portem lotniczym) bądź na rynku/rynkach powiązanych lub sąsiadujących¹³³ (w powyższym przypadku – na rynkach usług naziemnych, czy na rynku usług transportu lotniczego)¹³⁴. Przykładowo, w wyroku w sprawie *Aéroports de Paris* stosowanie przez zarządzającego portem lotniczym dyskryminacyjnych opłat dla dostawców usług naziemnych powodowało dyskryminację linii lotniczych, które nie miały własnej obsługi w zakresie usług naziemnych, przez co były one „skazane” na korzystanie z usług podmiotów trzecich, od których zarządca lotniska pobierał wyższe opłaty niż od usługodawców realizujących usługi naziemne w ramach obsługi własnej¹³⁵. „Jeśli przedsiębiorca-odbiorca usług działa na rynku odrębnym od tego, na którym funkcjonuje podmiot dostarczający usługi, warunki zastosowania art. 82 TWE [obecnie art. 102 TFUE – przyp. aut.] są spełnione wówczas, gdy, uwzględniając pozycję dominującą dostawcy usług, odbiorca pozostaje w sytuacji gospodarczej zależności od dostawcy; podmioty te niekoniecznie muszą pozostawać na tym samym rynku. Wystarczającym jest, aby usługa oferowana przez dostawcę była niezbędna do prowadzenia działalności przez odbiorcę tych usług”¹³⁶.

W doktrynie prawa ochrony konkurencji podkreśla się, że „na rynkach zintegrowanych wertykalnych istnieje znacznie silniejsza motywacja ekonomiczna dla administratora infrastruktury do stosowania dyskryminujących opłat, wspierającego w ten sposób powiązaniego ze sobą operatora, niż ma to miejsce w odniesieniu do rynków niezintegrowanych wertykalnie”¹³⁷.

Różnicowanie opłat jest uzasadnione tylko w przypadku różnic w kosztach ponoszonych w związku ze świadczeniem usługi przez podmiot dominujący innym przedsiębiorcom. Nie jest natomiast akceptowalne – jak wynika z dotychczasowego orzecznictwa i praktyki decyzyjnej – uzasadnienie zróżnicowania pobieranych stawek takimi okolicznościami, jak:

(1) działania odwetowe w związku z naruszaniem reguł konkurencji przez inne (konkurencyjne) porty lotnicze¹³⁸;

¹³² *Commission rejects complaint over plans to build a second passenger terminal at Dublin Airport*, IP/02/440 (20.03.2002 r.) (dostępne pod adresem: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/02/440&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>).

¹³³ Prezes UOKiK określił te rynki jako „rynkii trzecie” – zob. decyzja Prezesa UOKiK nr RWA-27/2008 z 29.08.2008 r. w sprawie PPL, s. 39.

¹³⁴ Pkt 71 dec. KE nr 98/513/WE z 11.06.1998 r., *Alpha Flight Services/Aéroports de Paris* (Dz. Urz. WE L 230/10).

¹³⁵ Pkt 47 wyroku ETS w sprawie C-82/01 P *Aéroports de Paris v KE*.

¹³⁶ Pkt 165 wyroku SPI w sprawie T-128/98 *Aéroports de Paris v KE*.

¹³⁷ K. Murawski, *Omówienie wyroku w sprawie C-82/01 P Aéroports de Paris...*, s. 747. Zob. także P. Killezi, *Abuse below the Threshold of Dominance. Market Power, Market Dominance, and Abuse of Economic Dependence*, [w:] M.O. Mackenrodt, B.C. Gallego, S. Enchelmaier (red.), *Abuse of Dominant Position: New Interpretation, New Enforcement Mechanism?*, Springer, University of British Columbia, Vancouver 2008, s.79–80.

¹³⁸ Pkt 28 i 29 dec. KE nr IV/35.703 z 10.02.1999 r., *Portuguese Airports*.

- (2) korzyści skali powiązane z intensywnym korzystaniem z portu lotniczego (w przypadku usług świadczonych przez zarządzającego portem lotniczym w związku z lądowaniem i starterem samolotów)¹³⁹;
- (3) promocja miejsca, w którym jest zlokalizowany port lotniczy, jako docelowego miejsca turystycznego¹⁴⁰;
- (4) wzmocnienie atrakcyjności portu lotniczego dzięki obecności narodowego przewoźnika oferującego rozwiniętą sieć połączeń¹⁴¹.

Według KE cele wskazane w pkt 2 i 3 powyżej mogą być osiągnięte innymi, niedyskryminacyjnymi środkami.

Komisja Europejska uznała natomiast, że co do zasady „korzyści skali, dążenie do zmniejszenia emisji hałasu czy przeciążenia tras (*air congestion*) mogą być postrzegane jako obiektywne przyczyny” zróżnicowanego traktowania partnerów handlowych, zastrzegając jednocześnie, że korzyści skali nie mogą dotyczyć usług związanych z obsługą lądowań i startów samolotów¹⁴².

5. Sankcje w związku z naruszeniem zakazów praktyk ograniczających konkurencję

Sankcje za naruszenie zakazu praktyk ograniczających konkurencję w prawie UE i w prawie polskim występują jako **sankcje administracyjne** oraz **sankcje cywilnoprawne**.

Sankcje cywilnoprawne wyrażają się przez **nieważność czynności prawnych** stanowiących praktyki ograniczające konkurencję lub dokonane w związku z nimi. Sankcja nieważności jest przewidziana w art. 6 ust. 2 i art. 9 ust. 3 uokik oraz art. 101 ust. 2 TFUE (dawny art. 81 ust. 2 TWE) – mimo że art. 102 TFUE (dawny art. 82 TWE) nie zawiera analogicznego przepisu, to przyjmuje się, że czynności prawne stanowiące nadużycie pozycji dominującej są również nieważne z mocy prawa). Ponadto, możliwe jest również dochodzenie roszczeń powstałych w związku z naruszeniem zakazów praktyk ograniczających konkurencję. Dochodzenie roszczeń (nazywane prywatnym wdrażaniem prawa ochrony konkurencji) jest realizowane przed sądami powszechnymi (w przypadku naruszeń prawa UE – przed sądami krajowymi) i może ono przyjąć postać roszczenia odszkodowawczego, roszczenia o zaniechanie, czy roszczenia o stwierdzenie naruszenia.

Sankcje administracyjne realizowane są przez **nakaz zaniechania praktyk ograniczających konkurencję** (art. 10 uokik, art. 7 ust. 1 rozporządzenia nr 1/2003) oraz **kary pieniężne** (art. 106 uokik, art. 23 ust. 2 lit. a) rozporządzenia nr 1/2003). Artykuł 10 polskiej ustawy o ochronie konkurencji nie przewiduje możliwości wydania przez Prezesa UOKiK takiej decyzji nakazującej zaniechanie praktyki ograniczającej konkurencję, która jednocześnie określałaby warunki tego zaniechania. Oznacza to, że w polskim prawie nie ma możliwości wydania decyzji nakazującej np. podział przedsiębiorcy, czy odsprzedaż określonych składników jego majątku (jak to miało miejsce w Wielkiej

¹³⁹ Pkt 28 i 30 dec. KE nr IV/35.703 z 10.02.1999 r., *Portuguese Airports*; pkt 16 dec. KE nr 95/364/WE z 28.06.1995 r., *Brussels National Airport*; pkt 52 dec. KE nr 2000/521/WE z 26.07.2000 r., *AENA*.

¹⁴⁰ Pkt 28 i 31 dec. KE nr IV/35.703 z 10.02.1999 r., *Portuguese Airports*; pkt 66–68 dec. KE nr 2000/521/WE z 26.07.2000 r., *AENA*.

¹⁴¹ Pkt 16 dec. KE nr 95/364/WE z 28.06.1995 r., *Brussels National Airport*.

¹⁴² Pkt 52 dec. KE nr 2000/521/WE z 26.07.2000 r., *AENA*.

Brytanii, gdzie Komisja ds. Konkurencji nakazała BAA odsprzedaż portów lotniczych Stansted i Gatwick różnym nabywcom oraz odsprzedaż portu lotniczego w Edynburgu lub Glasgow¹⁴³).

Artykuł 7 ust. 1 rozporządzenia nr 1/2003 daje KE – w ramach nakazu zaniechania praktyk – możliwość zastosowania środków dwojakiego rodzaju: są to **środki behawioralne** (nakaz określonego pozytywnego zachowania przedsiębiorcy) oraz **środki strukturalne** (środki zmierzające do zmiany stanu podmiotowego rynku, np. poprzez sprzedaż majątku przedsiębiorstwa (*divestiture*) w celu stworzenia konkurencyjnej struktury rynku).

6. Porty lotnicze jako przedsiębiorstwa publiczne

W prawie UE, obok przepisów materialnych ustanawiających zakazy praktyk ograniczających konkurencję, obowiązuje ponadto art. 106 TFUE (dawny art. 86 TWE) wskazujący na zasady stosowania reguł konkurencji wobec przedsiębiorstw publicznych. Prawodawca UE ustanawia w art. 106 ust. 1 TFUE (dawny art. 86 ust. 1 TWE) **zasadę stosowania reguł konkurencji w odniesieniu do działalności tych przedsiębiorstw**, natomiast w art. 106 ust. 2 TFUE (dawny art. 86 ust. 2 TWE) – **szczególne wyłączenie spod tych reguł dla przedsiębiorstw, którym powierzono świadczenie usług w ogólnym interesie gospodarczym** oraz przedsiębiorstw będących monopolami skarbowymi.

Artykuł 106 TFUE (dawny art. 86 TWE) odnosi się do następujących kategorii przedsiębiorstw:

- (1) **przedsiębiorstwa publiczne** (art. 106 ust. 1 TFUE [dawny art. 86 ust. 1 TWE]), do których należą przedsiębiorstwa, na które władze publiczne mogą, bezpośrednio lub pośrednio, wywierać dominujący wpływ z racji bycia jego właścicielem, posiadania w nich udziału kapitałowego lub ze względu na zasady, które nimi rządzą. Przytoczona definicja nie ma charakteru traktatowego, pochodzi ona z art. 2 lit b) dyrektywy nr 2006/111/WE (tzw. dyrektywy o przejrzystości)¹⁴⁴, ale jest powszechnie akceptowana w orzecznictwie powiązanim z art. 106 TFUE (dawny art. 86 TWE)¹⁴⁵. Przedsiębiorstwa publiczne mogą mieć podmiotowość prawną odrębną od państwa, **kryterium wyznaczającym status przedsiębiorstwa publicznego** pozostaje „**decydujący wpływ władz publicznych na działalność danego podmiotu**”;
- (2) **przedsiębiorstwa, którym przyznano prawa specjalne lub wyłączne** (art. 106 ust. 1 TFUE [dawny art. 86 ust. 1 TWE]). Prawa wyłączne – również w dyrektywie o przejrzystości – definiowane są jako „prawa udzielone przez państwa członkowskie na rzecz jednego przedsiębiorstwa w drodze jakiegokolwiek instrumentu o charakterze legislacyjnym, regulacyjnym lub administracyjnym, które zastrzegają na rzecz tego przedsiębiorstwa uprawnienia do świadczenia usług lub prowadzenia działalności

¹⁴³ *BAA airports market investigation. A report on the supply of airport services by BAA in the UK (final report)*, Competition Commission, 19.03.2009 r., s. 222–293. Zob. A. Fonyonga, *Airports – market investigation reference – outcomes – remedies*, E.C.L.R. 2009, t. 30, nr 7, N-111-112.

¹⁴⁴ Dyrektywa Komisji 2006/111/WE z 16.11.2006 r. w sprawie przejrzystości stosunków finansowych między państwami członkowskimi a przedsiębiorstwami publicznymi, a także w sprawie przejrzystości finansowej wewnątrz określonych przedsiębiorstw (wersja skodyfikowana) (Dz. Urz. UE L 318/17).

¹⁴⁵ M. Szydło, *Artykuł 86*, [w:] A. Wróbel, K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarc-Kuczer (red.), *Komentarz do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską*, t. 2, Oficyna Wydawnicza Wolters Kluwer business, Warszawa 2009, s. 501.

w ramach określonego obszaru geograficznego¹⁴⁶. O prawach specjalnych należy mówić, gdy prawa te zostały przyznane więcej niż jednemu przedsiębiorstwu, przy czym limitowanie liczby przedsiębiorstw upoważnionych do prowadzenia działalności gospodarczej następuje „na warunkach innych niż obiektywne, proporcjonalne i niedyskryminujące”¹⁴⁷. Ponadto, korzyści przyznane przedsiębiorstwom w ramach praw specjalnych „ograniczają zdolność pozostałych przedsiębiorstw do prowadzenia tej samej działalności gospodarczej w danym obszarze geograficznym na istotnie równoważnych warunkach”¹⁴⁸. Przedsiębiorstwa takie zajmują pozycję dominującą lub monopolistyczną, a ich zachowanie podlega ocenie w świetle art. 102 TFUE (dawny art. 82 TWE).

Organy UE wielokrotnie stwierdzały, że **podmioty zarządzające portami lotniczymi mają status przedsiębiorstw publicznych**¹⁴⁹ lub **przedsiębiorstw, którym przyznano prawa specjalne lub wyłączne**¹⁵⁰ w rozumieniu art. 106 ust. 1 TFUE (dawny art. 86 ust. 1 TWE);

(3) **przedsiębiorstwa, którym powierzono świadczenie usług w ogólnym interesie gospodarczym** (art. 106 ust. 2 TFUE [dawny art. 86 ust. 2 TWE]). Pojęcie „usług w ogólnym interesie gospodarczym” (*services of general economic interest*) nie jest definiowane w traktacie, choć występuje ono także w art. 14 TFUE (dawny art. 16 TWE). Na podstawie orzecznictwa i praktyki decyzyjnej w UE można jednak stwierdzić, że usługi w ogólnym interesie gospodarczym obejmują działalność gospodarczą o charakterze użyteczności publicznej;

(4) **przedsiębiorstwa, które mają charakter monopolu skarbowego** (art. 106 ust. 2 TFUE [dawny art. 86 ust. 2 TWE]).

Przedsiębiorcy nie są zobowiązani do przestrzegania **art. 106 ust. 1 TFUE** (dawnego art. 86 ust. 1 TWE), gdyż przepis ten **adresowany jest do państw członkowskich**. W rzeczywistości praktyki stanowiące przejaw naruszenia art. 106 ust. 1 TFUE stanowią równocześnie praktyki ograniczające konkurencję (spełniają przesłanki zakazu). Różnica polega jednak na tym, że taka praktyka przedsiębiorstw ograniczająca konkurencję jest poddyktowana zachowaniem państwa (np. ustalaniem i/lub zatwierdzeniem taryf opłat lotniskowych przez władze publiczne). „Państwo członkowskie UE narusza art. 86 i 82 TWE [obecnie art. 106 i 102 TFUE – przyp. aut.], jeśli wymaga, aby przedsiębiorstwo wykorzystywało swoją pozycję dominującą w sposób wskazujący na jej nadużywanie poprzez stosowanie wobec jego partnerów handlowych nierównorzędnych warunków do podobnych transakcji w rozumieniu art. 82 lit. c) TWE [obecnie art. 102 lit. c) TFUE – przyp. aut.] (...). Dzieje się tak wówczas, gdy państwo ogranicza możliwość działania przedsiębiorstwa i w ten sposób wpływa na strukturę konkurencji”¹⁵¹.

Derogacja przewidziana w art. 106 ust. 2 TFUE (dawny art. 86 ust. 2 TWE) może być **stosowana po spełnieniu dwóch warunków**:

(1) **przedsiębiorstwo zostało wyposażone przez władze publiczne w kompetencje do świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym**;

¹⁴⁶ Art. 1 ust. 5 dyrektywy nr 2002/77.

¹⁴⁷ M. Szydło, *Arykul 86...*, s. 504.

¹⁴⁸ Ibidem, s. 504–505.

¹⁴⁹ Pkt 7 dec. KE nr 95/364/WE z 28.06.1995 r., *Brussels National Airport*; pkt 28 dec. KE nr 2000/521/WE z 26.07.2000 r., *AENA*.

¹⁵⁰ Pkt 45–47 wyroku ETS w sprawie C-163/99 *Portugalía v KE*; zob. także pkt 12 dec. KE nr IV/35.703 z 10.02.1999 r., *Portuguese Airports*; pkt 41 dec. KE nr 2000/521/WE z 26.07.2000 r., *AENA*.

¹⁵¹ Pkt 14 i 15 dec. KE nr 95/364/WE z 28.06.1995 r., *Brussels National Airport*.

(2) stosowanie reguł TWE utrudniałoby wykonywanie określonych działań przypisanych przedsiębiorstwu¹⁵².

Brak zastosowania wspólnych reguł konkurencji UE nie może prowadzić jednak do takiego zakłócenia handlu, które byłoby sprzeczne z interesem WE.

Jeśli spełnione są wszystkie przesłanki testu dyskryminacji z art. 102 lit. c) TFUE (dawny art. 82 lit. c) TWE), przedsiębiorca dominujący może uzasadnić swoje zachowanie tylko na podstawie art. 106 ust. 2 (dawny art. 86 ust. 2 TWE)¹⁵³. Należy jednak wówczas wykazać, że spełnione są przesłanki zastosowania art. 106 ust. 2 TFUE (dawny art. 86 ust. 2 TWE). Argument zarządzającego portem lotniczym we Frankfurcie mówiący o tym, że ograniczenie przez niego dostępu niezależnych operatorów do rynku usług obsługi ramp jest podyktowane koniecznością zapewnienia sobie odpowiednich przychodów w celu utrzymania równowagi finansowej niezbędnej do dalszego świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym, został uznany przez KE za nieuzasadniony, skoro rząd niemiecki nie przypisał temu portowi lotniczemu zadania świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym¹⁵⁴.

Z kolei w wyroku w sprawie *Aéroport de Paris SPI* uznał za bezprzedmiotowe rozważania nad tym, czy zarządzanie portem lotniczym stanowi usługę w ogólnym interesie gospodarczym w rozumieniu art. 106 ust. 2 TFUE (dawny art. 86 ust. 2 TWE), skoro powód w postępowaniu nie wykazał, „w jaki sposób wydana przez KE decyzja stwierdzająca nadużycie pozycji dominującej uniemożliwia mu wykonywanie zadania w interesie publicznych ani w jaki sposób stosowanie reguł konkurencji utrudniłoby wykonywanie tego zadania”¹⁵⁵.

Analiza decyzji KE dotyczących stosowania art. 106 TFUE (dawny art. 86 TWE) pozwala na sformułowanie wniosku, że co do zasady **stosowanie reguł konkurencji nie utrudnia wykonywania zadań polegających na utrzymaniu (*maintenance*) portów lotniczych oraz zapewnieniu ich bieżącego funkcjonowania (*operate*)**¹⁵⁶. W konsekwencji zarządzający portami lotniczymi nie mogą liczyć na skuteczne powołanie się na art. 106 ust. 2 TFUE (dawny art. 86 ust. 2 TWE) w celu uzasadnienia działań noszących znamiona praktyk ograniczających konkurencję.

Komisja Europejska odrzuciła¹⁵⁷ również skargę złożoną przez irlandzkie firmy na naruszenie art. 106 TFUE (dawny art. 86 TWE), powiązane z naruszeniem art. 102 TFUE (dawny art. 82 TWE) przez rząd irlandzki w związku z odmową dostępu do pasów startowych w porcie lotniczym w Dublinie oraz odmową udzielenia koncesji na budowę drugiego terminalu w porcie lotniczym w Dublinie. Komisja nie dopatrzyła się takiego nadużycia, wskazując, że odmowa ze strony irlandzkiego ministra transportu była podyktowana m.in. względami bezpieczeństwa powietrznego, planowaniem przestrzennym oraz wpływem na środowisko naturalne¹⁵⁸.

¹⁵² Pkt 227 wyroku SPI w sprawie T-128/98 *Aéroports de Paris v KE*; pkt 26 wyroku ETS z 10.12.1991 r. w sprawie C-179/90 *Merci Convenzionali Porto di Genova v Siderugica Gabrielli SpA* (Zb. Orz. 1991, s. I-5889); pkt 73 wyroku ETS w sprawie C-163/99 *Portugalía v KE*.

¹⁵³ Pkt 73 wyroku ETS w sprawie C-163/99 *Portugalía v KE*.

¹⁵⁴ Pkt. 99–102 dec. KE nr 98/190/WE z 14.01.1998 r., *FAG-Flughafen Frankfurt/Main AG*

¹⁵⁵ Pkt 228 wyroku SPI w sprawie T-128/98 *Aéroports de Paris v KE*; pkt 41 dec. KE nr IV/35.703 z 10.02.1999 r., *Portuguese Airports* (Dz. Urz. WE L 69/31).

¹⁵⁶ Pkt 42 dec. KE nr IV/35.703 z 10.02.1999 r., *Portuguese Airports*; pkt 70 dec. KE nr 2000/521/WE z 26.07.2000 r., *AENA*; pkt 20 dec. KE nr 95/364/WE z 28.06.1995 r., *Brussels National Airport*.

¹⁵⁷ We wskazanej sprawie KE w ogóle nie wszczęła postępowania antymonopolowego.

¹⁵⁸ *Commission rejects complaint over plans to build a second passenger terminal at Dublin Airport*, IP/02/440 (20.03.2002 r.) (dostępne pod adresem: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/02/440&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>).

7. Podsumowanie

Liberalizacja działalności portów lotniczych doprowadziła do tego, że przedsiębiorcy **zarządzający portami lotniczymi są zobowiązani do przestrzegania, ustanowionych w prawie ochrony konkurencji, zakazów praktyk ograniczających konkurencję.** Od czasu wydania przez ETS ostatecznego wyroku w sprawie *Aéroports de Paris* (2002) **nie ma wątpliwości co do tego, że zarządzanie portem lotniczym jest postrzegane na gruncie prawa ochrony konkurencji jako działalność gospodarcza,** podmioty zarządzające natomiast, bez względu na status prawny czy właścicielski, są przedsiębiorcami w rozumieniu prawa antymonopolowego. **Również PPL podlega zatem regułom prawnego systemu ochrony konkurencji.**

Przedsiębiorcy zarządzający portami lotniczymi są narażeni na „podwójne” **naruszenia zakazów praktyk ograniczających konkurencję: na poziomie krajowym** (w Polsce: art. 6 i 9 uokik) **oraz UE** (art. 101 i 102 TFUE [dawne art. 81 i 82 TWE]). Obydwa porządki prawne (krajowy i UE) mogą być stosowane równolegle przez krajowy organ ochrony konkurencji (Prezes UOKiK). Podobieństwo przesłanek zakazów praktyk ograniczających konkurencję w prawie krajowym i UE zdecydowanie ułatwia to zadanie. Niemniej jednak w przypadku prawa UE konieczne jest udowodnienie spełnienia dodatkowej przesłanki w postaci wpływu na handel między państwami członkowskimi UE. Choć posiadanie pozycji dominującej na rynku krajowym nie przesądza automatycznie o tym, że działanie przedsiębiorcy dominującego oddziałuje na handel między państwami członkowskimi UE, to jednak przedsiębiorca taki powinien szczególnie wystrzegać się praktyk ograniczających konkurencję, jako że mogą one wpływać na stan konkurencji w wymiarze UE, a nie tylko krajowym. Fakt, że w jednej z decyzji antymonopolowych skierowanych do PPL Prezes UOKiK umorzył postępowanie dotyczące naruszenia przez Przedsiębiorstwo przepisów Traktatu, nie oznacza, że działalność PPL nie może – w innych okolicznościach faktycznych, na innych rynkach właściwych – wpływać na handel między państwami członkowskimi UE i naruszać w ten sposób zakazy praktyk ograniczających konkurencję wynikający z Traktatu.

Zarządzający portami lotniczymi mogą dopuścić się zarówno praktyk kolektywnych (porozumień), jak i praktyk jednostronnych (nadużycie pozycji dominującej) ograniczających konkurencję. **Analiza dorobku orzecznictwa organów UE i krajowego** (nie tylko polskiego) **prowadzi do wniosku, że zarządzający portami lotniczymi zdecydowanie częściej dopuszczają się jednostronnych praktyk antykonkurencyjnych.** Wynika to m.in. stąd, że rynki właściwe geograficznie w analizowanych sprawach były wyznaczane wąsko, tj. obejmowały jeden port lotniczy, wskutek czego zarządzający portami zajmują na tak zdefiniowanym rynku nie tyle pozycję dominującą, ile wręcz – monopolistyczną. Pozycja taka, sama w sobie, nie stanowi naruszenia zakazu nadużywania pozycji dominującej, jednak znacznie uprawdopodobnia podejmowanie przez przedsiębiorcę zachowań kwalifikowanych jako niedopuszczalne korzystanie z takiej pozycji rynkowej. Najczęściej stwierdzanymi przez organy ochrony konkurencji praktykami nadużywania pozycji dominującej są: **narzucanie nieuczciwych cen oraz dyskryminacja (głównie klientów).** Zakaz nadużywania pozycji dominującej ma w zasadzie charakter bezwzględny, ewentualne „usprawiedliwienie” (wyłączenie spod zakazu) działania dominanta może nastąpić tylko na poziomie argumentacji orzeczniczej. Dorobek orzeczniczy UE prowadzi także do wniosku, że w sytuacji naruszenia art. 102 TFUE (dawnego art. 82 TWE) zarządzający portami lotniczymi nie mogą w zasadzie skutecznie powołać się na art. 106 ust. 2

TFUE (dawny art. 86 ust. 2 TWE; stosowanie reguł konkurencji wobec przedsiębiorstw wyposażonych w prawa wyłączne lub specjalne).

Udział zarządzających portami lotniczymi w antykonkurencyjnych porozumieniach stanowi margines sankcjonowanych praktyk ograniczających konkurencję. Zidentyfikowane przypadki naruszenia zakazu antykonkurencyjnych praktyk kolektywnych stanowiły **głównie porozumienia wertykalne** (pionowe), zawierane przez zarządzającego portem lotniczym z podmiotem działającym na innym szczeblu obrotu gospodarczego (np. alianse portów lotniczych z przewoźnikami). Niektóre porozumienia portów lotniczych mogą korzystać z wyłączenia spod zakazu porozumień ograniczających konkurencję, o ile spełniają one przesłanki wskazane w art. 101 ust. 3 TFUE (dawny art. 81 ust. 3 TWE) i art. 8 ust. 1 uokik.

Nie jest możliwe stworzenie „odgórnjej”, abstrakcyjnej strategii przeciwdziałania podejmowaniu praktyk ograniczających konkurencję: praktyk tych przedsiębiorcy mogą dopuścić się zarówno umyślnie, jak i nieumyślnie (gdy wystąpi antykonkurencyjny skutek, bez uprzedniego zamiaru wywołania takiego skutku), wystąpienie antykonkurencyjnych skutków w dużej mierze zależy od tego, w jaki sposób jest określony w danej sprawie rynek właściwy. W tych warunkach **każde działanie stanowiące przejaw zarządzania portem lotniczym powinno być analizowane z punktu widzenia zakazów praktyk ograniczających konkurencję** (analiza antymonopolowa). **Analiza taka musi rozpoczynać się od zdefiniowania rynku właściwego** (produktowo, geograficznie, w niektórych przypadkach – czasowo). Aby zminimalizować ryzyko naruszenia zakazów antykonkurencyjnych praktyk, należy przyjąć możliwie najwęższy (najwężej wyznaczony) rynek właściwy. **Kolejnym etapem powinna być analiza poszczególnych przesłanek zakazów.** W analizie antymonopolowej pomocne jest odwołanie – na zasadzie wzorca – do dotychczasowej praktyki decyzyjnej i orzecznictwa organów antymonopolowych. W przypadku porozumień ostatnim etapem analizy – podejmowanym tylko wówczas, gdy wynik wcześniejszego etapu wskazuje, że porozumienia mogą mieć charakter antykonkurencyjny – może być **analiza spełnienia przesłanek wyłączenia spod zakazu porozumień ograniczających konkurencję.** W przypadku nadużywania pozycji dominującej możliwe jest natomiast **poszukiwanie okoliczności stanowiących obiektywne uzasadnienie dla antykonkurencyjnego zachowania dominanta.**

Reguły antymonopolowe nie sięgają tam, gdzie sięga prokonkurencyjna regulacja. Jeśli jednak regulacja pozostawia pewien obszar dla dyskrecjonalnych działań zarządzających portami lotniczymi, nadal istnieje ryzyko „deliktu antymonopolowego”.

Wzrastająca liczba decyzji antymonopolowych dotyczących portów lotniczych, wydawanych zarówno na poziomie UE, jak i w państwach członkowskich UE (także w Polsce) dowodzi, że nadal należy spodziewać się wzrostu zainteresowania organów antymonopolowych działalnością podmiotów zarządzających portami lotniczymi. O powadze tego problemu świadczą również zalecenia ICAO z 2009 r. w sprawie minimalizacji ryzyka angażowania się portów lotniczych w antykonkurencyjne praktyki, czy fakt, że powstają wzorcowe krajowe kodeksy antymonopolowe dla portów lotniczych.

Źródła

Literatura

- S. Albers, B. Koch, Ch. Ruff, *Strategic alliances between airlines and airports – theoretical assessment and practical evidence*, “Journal of Air Transport Management” 2005, t. 11, nr 1.
- J.J. Callaghan, K. Karlsson, *Air transport liberalisation comes down to the ground: recent E.C. developments in the groundhandling sector*, E.C.L.R. 1999, t. 20, nr 2.
- Dominance (The regulation of dominant firm conduct in 39 jurisdictions)*, “Global Competition Review” 2009.
- J. Faull, A. Nikpay (red.), *The EC Law of Competition*, Oxford University Press, Oxford 2007.
- A. Fonyonga, *Airports – market investigation reference – outcomes – remedies*, E.C.L.R. 2009, t. 30, nr 7.
- P. Forsyth, H.-M. Niemeier, H. Wolf, *Airport Alliances and Multi Airport Companies – Implications for Competition Policy*, 12. Hamburg Aviation Conference, 11–13 February 2009 (dostępna pod adresem: <http://www.hamburg-aviation-conference.de/pdf/present2009/Session-IV-Dr-Hans-Martin-Niemeier.pdf>).
- D. Gillen, H.-M. Niemeier, *Airport Economics, Policy and Management: The European Union*, Rafael del Pino Foundation, Comparative Political Economy and Infrastructure Performance: The Case of Airports, Madrid, 18–19.09.2006.
- A. Graham, *Managing airports. An international perspective*, Elsevier, Amsterdam 2003.
- P. Këllezi, *Abuse below the Threshold of Dominance. Market Power, Market Dominance, and Abuse of Economic Dependence*, [w:] M.O. Mackenrodt, B.C Gallego, S. Enchelmaier (red.), *Abuse of Dominant Position: New Interpretation, New Enforcement Mechanism?*, Springer, University of British Columbia, Vancouver 2008.
- S. Martin, *Competition Policy*, [w:] M. Artis, F. Nixon, *The economics of the European Union. Policy and Analysis*, Oxford University Press, Oxford 2007.
- K. Murawski, *Omówienie wyroku w sprawie C-82/01 P Aéroports de Paris*, [w:] A. Jurkowska, T. Skoczny (red.), *Orzecznictwo sądów wspólnotowych w sprawach konkurencji w latach 1964–2004*, Warszawa 2007.
- R. de Neufville, A.R. Odoni, *Airport systems. Planning, design and management*, McGraw-Hill Professional Publishing, New York 2002.
- M. Peeters, *The European Commission’s Airport Package*, Air & Space Law 2008, vol. 23(3).
- G.C. Rizza, F. Caronna, *Regulator Rules on Abuse of Dominant Position in Airport Services Markets* (15.1.2009 r.), (dostępny pod adresem: <http://www.internationallawoffice.com/Newsletters/detail.aspx?g=27a888a7-17b7-4f08-9a31-49970b67be86>).
- T. Skoczny T., *Wygaśnięcie wyłączeń grupowych dla porozumień w transporcie lotniczym* [w:] A. Jurkowska, T. Skoczny (red.), *Wyłączenia grupowe spod zakazu porozumień ograniczających konkurencję we Wspólnocie Europejskiej i w Polsce*, Wyd. Naukowe Wydziału Zarządzania UW, Warszawa 2008.
- T. Skoczny, A. Jurkowska, D. Miąsik (red.), *Komentarz do ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów*. Pod redakcją T. Skocznego, C.H. Beck, Warszawa 2009.
- M. Szydło, *Artykuł 86*, [w:] A. Wróbel, K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarc-Kuczer (red.), *Komentarz do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską*, t. 2, Oficyna Wydawnicza Wolters Kluwer business, Warszawa 2009.
- F. Togo, *Freight – complaint – excessive pricing – infringements – penalties*, E.C.L.R. 2009, t. 30, nr 3.

Akty prawne

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/12/WE z 11.03.2009 r. w sprawie opłat lotniskowych (Dz. Urz. UE L 70/11).
- Dyrektywa Komisji 2006/111/WE z 16.11.2006 r. w sprawie przejrzystości stosunków finansowych między państwami członkowskimi a przedsiębiorstwami publicznymi, a także w sprawie przejrzystości finansowej wewnątrz określonych przedsiębiorstw (wersja skodyfikowana) (Dz. Urz. UE L 318/17).
- Dyrektywa Rady 96/67/WE z 15.10.1996 r. w sprawie dostępu do rynku usług obsługi naziemnej w portach lotniczych Wspólnoty (Dz. Urz. WE L 272/36).

Obwieszczenie KE – Wytyczne w sprawie pojęcia wpływu na handel w świetle art. 81 i 82 TWE (Dz. Urz. UE 2004 C 101/81).

Obwieszczenie KE – Wytyczne w sprawie stosowania art. 81 Traktatu WE do horyzontalnych porozumień kooperacyjnych (Dz. Urz. WE 2001 C 3/2).

Obwieszczenie KE w sprawie porozumień o mniejszym znaczeniu, które nie ograniczają odczuwalnie konkurencji na mocy art. 81 ust. 1 TWE (de minimis) (Dz. Urz. WE 2001 C 68/7).

Ustawa z 16.02.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. 2007, nr 50, poz. 331, ze zm.).

Wykaz decyzji i orzeczeń organów i sądów UE i Polski w sprawach stosowania reguł konkurencji w działalności portów lotniczych¹⁵⁹

Wyroki ETS

Wyrok ETS z 19.01.1994 r. w sprawie C-364/92 *SAT Fluggesellschaft v Eurocontrol* (Zb. Orz. 1994, s. I-43).

Wyrok ETS z 29.03.2001 r. w sprawie C-163/99 *Portugalia v KE* (Zb. Orz. 2001, s. I-2613).

Wyrok ETS z 26.06.2001 r. w sprawie C-70/99 *KE v Portugalia* (Zb. Orz. 2001, s. I-4845).

Wyrok ETS z 24.10.2002 r. w sprawie C-82/01P *Aéroports de Paris v KE* (Zb. Orz. 2002, s. I-9297).

Wyrok ETS z 16.10.2003 r. w sprawie C-363/01 *Flughafen Hannover-Langenhagen GmbH v Deutsche Lufthansa AG* (Zb. Orz. 2003, s. I-11893).

Wyrok ETS z 5.07.2007 r. w sprawie C-181/06 *Deutsche Lufthansa AG v ANA – Aeroportos de Portugal SA* (Zb. Orz. 2007, s. I-5903).

Wyrok ETS z 26.03.2009 r. w sprawie C-113/07 P *SELEX Sistemi Integrati SpA v KE*.

Wyroki SPI

Wyrok SPI z 12.12.2000 r. w sprawie T-128/98 *Aéroports de Paris v KE* (Zb. Orz. 2000, s. II-3929).

Wyrok SPI z 12.12.2006 r. w sprawie T-155/04 *SELEX Sistemi Integrati SpA v KE* (Zb. Orz. 2006, s. II-4797).

Wyrok SPI z 03.07.2007 r. w sprawie T-458/04 *Au Lys de France SA v KE* (Zb. Orz. 2007, s. II-71).

Wyrok SPI z 16.01.2008 r. w sprawie T-306/05 *Isabella Scippacercola, Ioannis Terezakis v KE* (Zb. Orz. 2008, s. II-4).

Wyrok SPI z 17.12.2008 r. w sprawie T-196/04 *Ryanair Ltd v KE* (Zb. Orz. 2008, s. II-3643).

Decyzje KE

Decyzja KE z 28.06.1995 r. nr 95/364/WE, *Brussels National Airports* (Dz. Urz. WE L 216/8).

Decyzja KE z 14.01.1998 r. nr 98/387/WE, *Niemcy* (port lotniczy Frankfurt/Main AG) (Dz. Urz. WE L 173/32).

Decyzja KE z 14.01.1998 r. nr 98/388/WE, *Niemcy* (port lotniczy Düsseldorf) (Dz. Urz. WE L 173/45).

Decyzja KE z 14.01.1998 r. nr IV/34.801, *FAG-Flughafen Frankfurt/Main AG* (Dz. Urz. WE L 72/30).

Decyzja KE z 11.06.1998 r. nr 98/513/WE, *Alpha Flight Services/Aéroports de Paris* (Dz. Urz. WE L 230/10).

Decyzja KE z 30.10.1998 r. nr 98/630/WE, *Niemcy* (port lotniczy Stuttgart GmbH) (Dz. Urz. WE L 300/25).

Decyzja KE z 30.10.1998 r. nr 98/631/WE, *Niemcy* (port lotniczy Köln/Bonn) (Dz. Urz. WE L 300/33).

Decyzja KE z 30.10.1998 r. nr 98/632/WE, *Niemcy* (port lotniczy Hamburg GmbH) (Dz. Urz. WE L 300/41).

Decyzja KE z 10.02.1999 r. nr 1999/198/WE, *Ilmailulaitos/Luftfartsverket* (Dz. Urz. WE L 69/25).

Decyzja KE z 10.02.1999 r. nr IV/35.703, *Portuguese Airports* (Dz. Urz. WE L 69/31).

Decyzja KE z 26.07.2000 r. nr 2000/521/WE, *AENA (Spanish Airports)* (Dz. Urz. WE L 208/36).

Decyzja KE z 12.02.2004 r. nr 2004/393/WE, *Region Walonii (Ryanair)* (Dz. Urz. UE L 137/1).

Decyzja KE z 2.05.2005 r. nr COMP/D3/38469, *Spatosimo* (niepubl.).

Decyzja KE z 23.07.2008 r. nr 2008/948/WE, *DHL-Port Lotniczy Lipsk/Halle* (Dz. Urz. UE L 346/1).

¹⁵⁹ Wykaz nie obejmuje decyzji i wyroków dotyczących koncentracji oraz pomocy publicznej.

Wyroki polskich sądów (antymonopolowych)

Wyrok SN z 1.04.2004 r., II SK 25/04, *Porty Lotnicze v Prezes UOKiK* (Dz.Urz.UOKiK 2004, Nr 4, poz. 327).

Wyrok SOKiK z 26.03.2003 r., XVII Ama 35/02, *Porty Lotnicze v Prezes UOKiK*.

Decyzje Prezesa UOKiK

Decyzja Prezesa UOKiK z 20.12.2001 r. nr RWA-45/2001, *PP „Porty Lotnicze”, Miejskie Przedsiębiorstwo Taksówkowe Sp. z o.o. w W., SAWA – TAXI Sp. z o.o. w W., Stowarzyszenie Prywatnych Przewoźników MERC Taxi w W.* (Dz. Urz. UOKiK 2002 nr 1, poz. 22).

Decyzja Prezesa UOKiK z 20.04.2007 r. nr RWA-11/2007, *Louis Tourist Agency Poland/ PP „Porty Lotnicze”*.

Decyzja Prezesa UOKiK z 29.08.2008 r. nr RWA-27/2008, *PP „Porty Lotnicze”*.

Decyzja Prezesa UOKiK z 25.03.2009 r., nr DKK – 13/09, *PP „Porty Lotnicze”*

Inne

Airport Business Practices and Their Impact on Airline Competition, FAA/OST Task Force Study, October 1999.

BAA airports market investigation. A report on the supply of airport services by BAA in the UK (final report), Competition Commission, 19.03.2009.

Civil Aviation Authority of Singapore, *Airport Competition Code*, 2009.

Civil Aviation Authority of Singapore, *Airport Competition Code – Advisory Guideline*, 2009.

ICAO's Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services, Doc 9082, 8th ed. 2009.

Prewencyjna kontrola koncentracji w sektorze usług portów lotniczych

1. Wprowadzenie

Inaczej niż praktyki ograniczające konkurencję (antykonkurencyjne porozumienia i nadużycia pozycji dominującej), które we wszystkich prawie porządkach prawnych są ustawowo (traktatowo) zakazane i podlegają ściganiu represyjnemu *ex post*¹, koncentracje przedsiębiorstw (przedsiębiorców) podlegają tylko nadzorowi prewencyjnemu *ex ante*, którego istotą jest **niedopuszczenie do antykonkurencyjnych fuzji (połączeń) i akwizycji (przejęć kontroli) (*mergers & acquisitions*)**, które dopiero są zamierzone i zgłoszone właściwemu organowi ochrony konkurencji. Taki charakter ma również „kontrola koncentracji” (*control of concentration between undertakings*)² przedsiębiorstw (przedsiębiorców)³ w Unii Europejskiej (UE) i w Polsce.

Podstawę prawną prewencyjnej kontroli koncentracji przedsiębiorstw w UE stanowi obecnie **rozporządzenie nr 139/2004**⁴, które – 1 maja 2004 r.⁵ – zastąpiło **rozporządzenie**

* Prof. UW dr hab. Tadeusz Skoczny – prawnik; kierownik Samodzielnego Zakładu Europejskiego Prawa Gospodarczego Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego; kierownik Centrum Studiów Antymonopolowych i Regulacyjnych WZ UW.

¹ Zob. A. Jurkowska, *Stosowanie reguł konkurencji wobec zarządzających portami lotniczymi w świetle doświadczeń orzeczniczych w UE i w Polsce* (rozdział 3 niniejszej książki).

² Taka właśnie nazwa, a nie bardziej właściwe z punktu widzenia nauki publicznego prawa administracyjnego określenie tej funkcji władz publicznych jako „nadzoru”, będzie używana w niniejszym rozdziale.

³ W niniejszym rozdziale będzie stosowana wspólnotowo-prawna nazwa „przedsiębiorstwo”, jako że dotyczy on głównie dorobku kontroli koncentracji w UE. Tam, gdzie rozważania będą dotyczyć jednoznacznie polskiego prawa i polskich problemów będzie używane pojęcie „przedsiębiorcy” właściwe prawu polskiemu. Między obu pojęciami nie ma zresztą istotnych różnic materialno- i ustrojowo-prawnych.

⁴ Rozporządzenie Rady (WE) nr 139/2004 z 20.01.2004 r. w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw (Dz. Urz. UE 2004 L 24/1; opublikowane po polsku w: Dz. Urz. UE polskie wydanie specjalne, 08/ t. 3, s. 40), zwane dalej rozporządzeniem nr 139/2004. Zob. szerzej: T. Skoczny, *Wprowadzenie*, [w:] T. Skoczny, A. Jurkowska, D. Misiak (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, pod redakcją prof. T. Skoczego, C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 754–761; A. Lindsay, *The EC Merger Regulation: Substantive Issues*, Sweet & Maxwell, London 2006; E. Navarro, A. Font, J. Folgera, J. Briones, *Merger Control in the EU*, 2nd ed., Oxford 2005.

⁵ Jest to równocześnie data ostatniego wielkiego rozszerzenia UE o 10 krajów, w tym Polskę, ale nie ma to istotnego znaczenia w kontekście niniejszego opracowania.

nr 4064/89⁶, stanowiące podstawę kontroli zamiarów koncentracji zgłoszonych w latach 1990–2004. Aktualną podstawę prawną prewencyjnej kontroli koncentracji w Polsce stanowi **ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów z 2007 r.**⁷, która zastąpiła ustawę o ochronie konkurencji i konsumentów z 2000 r., istotnie zmienioną ustawą z 2004 r., która weszła w życie 1 maja 2004 r. Inaczej niż w przypadku zwalczania praktyk ograniczających konkurencję, obie regulacje prawne prewencyjnej kontroli koncentracji (unijna i polska) nie stosują się równolegle, lecz każda ma **wyłączne zastosowanie** do stanów faktycznych podlegających zgłoszeniu – odpowiednio – do Komisji Europejskiej (KE) lub Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK), zgodnie z przepisami UE lub polskimi⁸. Jednakże regulacje te już od 2000 r. były, a od 2004 r. są jeszcze bardziej **kompatybilne** w swoich zasadniczych elementach (w tym zwłaszcza w zakresie testu konkurencji stosowanego przy ocenie zgłaszanych zamiarów koncentracji).

Najbardziej istotnymi, wysoce kompatybilnymi, elementami systemu prewencyjnej kontroli koncentracji UE i Polski są normatywne reguły prawno-materialne, które określają:

(a) **przedmiot kontroli** (operacje koncentracyjne); przedmiotem kontroli **na gruncie prawa UE są trwale zmiany kontroli**, wynikające z: (a) **łączenia** się dwóch lub więcej wcześniej **samodzielnych przedsiębiorstw** lub części przedsiębiorstw lub (b) **przejęcia**, przez jedną lub więcej osób już kontrolujących co najmniej jedno przedsiębiorstwo albo przez jedno lub więcej przedsiębiorstw, **bezpośredniej lub pośredniej kontroli** nad całym lub częścią jednego lub więcej innych przedsiębiorstw, czy to w drodze zakupu papierów wartościowych lub aktywów, czy to w drodze umowy lub w jakikolwiek inny sposób (art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 139/2004), **w tym przez utworzenie wspólnego przedsiębiorstwa** „pełniącego w sposób trwały wszystkie funkcje samodzielnego podmiotu gospodarczego”⁹ (art. 3 ust. 4 w zw. z ust. 1 lit. b) rozporządzenia nr 139/2004); przedmiotem kontroli **na gruncie prawa polskiego** są: (1) połączenia dwóch lub więcej **samodzielnych przedsiębiorców**; (2) **przejęcia** – przez nabycie lub objęcie akcji, innych papierów wartościowych, udziałów lub w jakikolwiek inny sposób – **bezpośredniej lub pośredniej kontroli** nad jednym lub więcej przedsiębiorcami przez jednego lub więcej przedsiębiorców; (3) **utworzenia** przez przedsiębiorców **wspólnego przedsiębiorcy**; (4) **nabycia** przez przedsiębiorcę **części mienia** innego przedsiębiorcy (całości lub części przedsiębiorstwa), jeżeli obrót realizowany przez to mienie w którymkolwiek z dwóch lat obrotowych poprzedzają-

⁶ Rozporządzenie Rady (EWG) nr 4064/89 z 21.12.1989 r. w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstwa (Dz. Urz. WE 1989 L 395/1), zwane dalej rozporządzeniem nr 4064/89; zob. też zmianę dokonaną rozporządzeniem nr 1310/97 (Dz. Urz. WE 1997 L 180/1).

⁷ Ustawa z 16.02.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. 2007, nr 50, poz. 331 z późn. zm.). Zob. szerzej: T. Skoczny, *Wprowadzenie*, [w:] *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów*, op. cit., s. 761–780; M. Bernatt, A. Jurkowska, T. Skoczny, *Ochrona konkurencji i konsumentów*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania UW, Warszawa 2007; K. Kohutek, M. Sieradzka, *Ochrona konkurencji i konsumentów. Komentarz*, LEX & Wolters Kluwer business, Warszawa 2008.

⁸ Zgodnie z prawem UE jest wprawdzie możliwe przekazywanie koncentracji między KE a organ krajowy, ale w badanym obszarze zdarzyło się to tylko raz, zob. niżej pkt 2.2.

⁹ W przypadku, gdy przedmiotem kontroli w przeanalizowanych w ramach niniejszego projektu decyzjach KE w sprawach koncentracji było „przejęcie wspólnej kontroli” w przedsiębiorstwie już istniejącym lub nowo utworzonym, KE każdorazowo zbadała, czy przedsiębiorstwo (spółka) to(ta) już pełniła lub ma pełnić trwale wszystkie funkcje samodzielnego podmiotu gospodarczego. Ten element zbadanych decyzji w sprawach koncentracji możemy więc w niniejszym rozdziale pominąć całkowicie, albowiem w każdym przypadku próg ten został przekroczony; gdyby tak nie było, KE wydałaby decyzję oddalającą zgłoszenie na podstawie art. 6 ust. 1 lit. a) rozporządzeń nr 4064/89 lub nr 139/2004.

- cych zgłoszenie przekroczył na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej równowartość 10 mln euro (art. 13 ust. 2 ustawy o ochronie konkurencji z 2007 r.)¹⁰;
- (b) **zakres (zasięg) kontroli; na gruncie prawa UE** zgłoszeniu i kontroli KE podlegają wszelkie ww. **koncentracje o „wymiarze wspólnotowym”** (*Community dimension*), a więc przekraczające (wysokie) progi obrotu określone w art. 1 ust. 2 i 3 rozporządzenia nr 139/2004 (art. 3 ust. 1 tego rozporządzenia)¹¹; **na gruncie prawa polskiego** przedmiotem zgłoszenia i kontroli Prezesa UOKiK jest każdy zamiar koncentracji, jeżeli (1) łączny światowy obrót przedsiębiorstw uczestniczących w koncentracji w roku obrotowym poprzedzającym rok zgłoszenia przekracza równowartość **1 mld euro** lub (2) łączny obrót na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przedsiębiorców uczestniczących w koncentracji w roku obrotowym poprzedzającym rok zgłoszenia przekracza równowartość **50 mln euro** (art. 13 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów z 2007 r.);
- (c) **test i kryteria kontroli; na gruncie obowiązującego obecnie rozporządzenia 139/2004** KE wydaje zgodę bezwarunkową lub warunkową na dokonanie koncentracji lub zakazuje jego dokonania na podstawie testu konkurencji odpowiadającego na pytanie, **czy zamierzona koncentracja utrudniałaby czy nie utrudniałaby znacząco skutecznej konkurencji** (*significant impediment of effective competition*) na wspólnym rynku lub znacznej jego części, **w szczególności w wyniku stworzenia lub umocnienia pozycji dominującej** (art. 2 ust. 2 i 3); w przypadku zamiaru przejęcia kontroli w drodze utworzenia wspólnego przedsiębiorstwa konieczne jest też poddanie go ocenie na podstawie art. 101 ust. 1 i 3 TFUE (dawnego art. 81 ust. 1 i 3 TWE); także **na gruncie prawa polskiego** Prezes UOKiK wydaje zgodę bezwarunkową lub warunkową na dokonanie koncentracji lub zakazuje jego dokonania na podstawie testu konkurencji odpowiadającego na pytanie, czy zamierzona koncentracja **istotnie ogranicza czy nie ogranicza konkurencji, w szczególności przez powstanie lub umocnienie pozycji dominującej na rynku** (art. 18, art. 19 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów z 2007 r.).

Większe, acz nie zasadnicze, różnice występują w sferze normatywnych reguł prawno-ustrojowych i – proceduralnych¹².

Bezpośrednim celem niniejszego rozdziału jest **przedstawienie dorobku stosowania przepisów stanowiących podstawę prawną prewencyjnej kontroli koncentracji w UE w sektorze usług portów lotniczych** (zob. niżej pkt 2 i 3). Ponieważ polskie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów z 2000 i 2007 r. nie znalazły dotychczas praktycznego zastosowania w tym obszarze¹³, nie będzie możliwe bezpośrednie porównanie

¹⁰ Częściowa niekompatybilność tych regulacji (np. odrębne wyliczenie i brak doregulowania istoty „wspólnych przedsiębiorstw”, a także „nabycia mienia”) nie miałyby wpływu na zakres przedmiotowy kontroli koncentracji, gdyby operacje koncentracyjne, będące przedmiotem analizy w prezentowanych poniżej decyzjach, były zgłoszone i kontrolowane na gruncie prawa polskiego przez Prezesa UOKiK.

¹¹ Ten element zbadanych decyzji w sprawach koncentracji możemy w niniejszym rozdziale pominąć całkowicie, albowiem w każdym przypadku próg ten został przekroczony; gdyby tak nie było, KE wydałaby decyzję oddalającą zgłoszenie na podstawie art. 6 ust. 1 lit. a) rozporządzeń nr 4064/89 lub nr 139/2004. Przesłanka „wymiaru wspólnotowego” nie będzie więc w ogóle przedmiotem rozważań w niniejszym rozdziale, albowiem nie ma ona bezpośredniego znaczenia z punktu widzenia polskiej kontroli koncentracji. Oba systemy kontroli koncentracji są bowiem, co do zasady, od siebie niezależne.

¹² Kwestie te nie mają jednak znaczenie z punktu widzenia celów tego rozdziału.

¹³ W każdym razie, według wiedzy autora tego rozdziału, tylko jeden przypadek zamiaru koncentracji na rynku usług portów lotniczych, wobec którego Prezes UOKiK wydał decyzję, był przedmiotem sporu sądowego; przedmiotem sporu była jednak tylko kara za niezgłoszenie zamiaru koncentracji, a więc sprawa nie analizowana w niniejszym rozdziale.

praktyki stosowania tych przepisów. Jednakże, ze względu na wysoką kompatybilność, zwłaszcza prawno-materialnych elementów obu systemów, dorobek stosowania rozporządzeń nr 4064/89 i 39/2004, reprezentowany przez **21 decyzji KE w sprawach koncentracji na rynkach usług portów lotniczych**¹⁴, może być w całej rozciągłości wykorzystywany także w Polsce wtedy, gdy – być może już w niedalekiej przyszłości – koncentracje w tym sektorze będą zgłaszane do i kontrolowane przez Prezesa UOKiK. Pewne wnioski dla Polski, w tym dla PPL, będą więc mogły zostać wyciągnięte.

2. Prewencyjna kontrola koncentracji w sektorze usług portów lotniczych w UE w ostatnich 10 latach – charakterystyka ogólna

2.1. Uwagi wstępne

Warto na wstępie zauważyć, że sektor transportu lotniczego w całości należał przez dziesięciolecia do tzw. sektorów wrażliwych. Z powodów strategicznych i ze względu na – w dużym stopniu – międzynarodowy charakter świadczonych w nim usług przewozowych (przewozów lotniczych), udział państwa w tym sektorze był zawsze dominujący, co wyrażało się m.in. nie tylko we własności portów lotniczych i monopolu państwa na świadczone przez nie usługi, lecz także w wyłączności lub dominacji tzw. flagowych przewoźników lotniczych, działających w sferze przewozów międzynarodowych, głównie na podstawie porozumień bilateralnych. Wszystko to sprawiło, że w momencie ustanowienia Wspólnoty Europejskiej w 1957 r. **sektor transportu lotniczego** nie został objęty systemem integracji rynkowej, polegającej na znoszeniu barier w ruchu lotniczym, lecz **został poddany tzw. Wspólnej Polityce Transportowej (WPT) (Common Transport Policy)**, której podstawy prawne miały być dopiero stworzone (art. 80 ust. 2 TWE [obecnie art. 100 ust. 2 TFUE])¹⁵. W rzeczywistości, **liberalizacja** transportu lotniczego, stanowiąca element WPT, zaczęła być realizowana dopiero na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX w.; dotyczyła ona jednak przede wszystkim **rynków usług transportu lotniczego**. Liberalizację **rynków usług portów lotniczych** rozpoczęto jeszcze później, bo dopiero w II połowie lat dziewięćdziesiątych poprzedniego stulecia¹⁶.

Liberalizacja sektora transportu lotniczego w państwach członkowskich WE musiała wywołać procesy konsolidacyjne. Rozpoczęły się one również od koncentracji przewoźników lotniczych – *nota bene* łatwiejszej ze względu na dostępne już doświadczenia regionalnej i transatlantyckiej kooperacji przewoźników w formie tzw. aliansów strategicznych. Nie może więc dziwić, że od momentu wejścia w życie rozporządzenia nr 4064/89 (od 1990 r.) do dzisiaj do KE zgłoszono prawie 50 zamiarów koncentracji w podsektorze przewozów lotniczych. Zdecydowana większość z nich nie budziła zastrzeżeń i uzyskała zgodę bezwarunkową już w wyniku postępowania wstępnego (I. faza) na podstawie art. 6 ust. 1 pkt b) rozporządzenia nr 4064/89 lub rozporządzenia nr 139/2004¹⁷. Tylko w kilku

¹⁴ Zob. wykaz tych decyzji, wraz z ich skróconą nazwą, zamieszczony na końcu rozdziału.

¹⁵ Zob. A. Jurkowska, *Istota i podstawy prawne Wspólnej Polityki Transportowej*, oraz T. Skoczny, *Wspólna Polityka Transportowa w transporcie lotniczym*, [w:] *Prawo polityk infrastrukturalnych*, pod red. A. Jurkowskiej i T. Skoczego, EuroPrawo, Warszawa 2009.

¹⁶ Zob. opracowania stanowiące część V niniejszej książki, w tym zwłaszcza rozdział A. Żebrowskiej-Dreger, *Usługi naziemne*.

¹⁷ Pierwsze takie zgłoszenie i zgodę stanowiła koncentracja przewoźników amerykańskich *Delta Air Lines/PAN AM* (sprawa IV/M.130 z 1991 r.); od 1997 r. do dzisiaj KE zezwoliła na dokonanie koncentracji na tej podstawie m.in. w sprawach: IV/M.967 *KLM/Air UK* (1997 r.), COMP/M.1626 *SAIR Group/SAA* (1999 r.),

przypadkach KE miała wątpliwości co do zgodności zgłoszonych koncentracji ze wspólnym rynkiem, ale wydała ostatecznie zgodę warunkową na zakończenie I. fazy (na podstawie art. 6 ust. 2 rozporządzenia nr 4064/89)¹⁸, albo zgodę bezwarunkową (na podstawie art. 8 ust. 1)¹⁹ lub warunkową (na podstawie art. 8 ust. 3) po przeprowadzeniu postępowania głównego (II. faza)²⁰. W tej grupie znalazła się również pierwsza istotna koncentracja w europejskim sektorze lotniczym – koncentracja *Air France/KLM*, rodząca początkowo „poważne wątpliwości” z punktu widzenia konkurencji w połączeniach między Francją (Paryżem) i Holandią (Amsterdamem) oraz Europą i USA, które zostały jednak ostatecznie rozwiązane, głównie poprzez podjęcie przez strony transakcji zobowiązań do **oddania** innym przewoźnikom **94** tzw. slotów, czyli **praw do startów i lądowań** (warunek taki przyjęto po raz pierwszy w historii kontroli koncentracji w UE) oraz do nieoferowania większej liczby lotów na trasach dotkniętych koncentracją, co pozwoli konkurentom wejść na te trasy²¹; warunki te są aktualnie stosowane w większości postępowań w sprawach zgłaszanych zamiarów koncentracji na rynkach lotniczych usług przewoźnych²².

Tylko w jednym przypadku (*Ryanair/Air Lingus*) KE zakazała (na zakończenie II. fazy postępowania) dokonania koncentracji, gdyż w jej wyniku nastąpiłoby istotne utrudnienie skutecznej konkurencji na 35 krótkodystansowych liniach do/z irlandzkich portów Dublin, Shannon i Cork przez powstanie monopolu lub dominującej pozycji obu głównych irlandzkich przewoźników, aktualnie silnie ze sobą konkurujących; KE zakazała dokonania tej koncentracji pomimo gotowości oddania przez Ryanair pewnej, zdaniem KE niewystarczającej, liczby slotów²³.

2.2. Koncentracje na rynkach usług portów lotniczych – ogólnie

Dostępna dokumentacja²⁴ postępowań w sprawie koncentracji na rynkach usług portów lotniczych w UE ujawnia **21 przypadków** transakcji koncentracyjnych zgłoszonych KE i poddanych przez nią badaniu w latach 1997–2009. Z jednym wyjątkiem (sprawa *MAG/Ferrovial Aeroportos/Exeter Airport*, zob. niżej), wszystkie te zgłoszone

COMP/M.2008 AOM/*Air Liberte/Air Litoral* (2000 r.), COMP/M.2672 *SAS/Spainair* (2002 r.), *Northwest Airlines/Delta Airlines* (2008 r.), COMP/M.5141 *KLM/Martin Air* (2008 r.) i COMP/M.5403 *Lufthansa/BMI* (2009 r.). Te i inne decyzje są dostępne na stronie http://www.europa.eu.int/comm/competition/mergers/cases/index/by_nace_i_.html

¹⁸ Tak było np. w sprawie COMP/M.2041 *United Airlines/US Airlines* (2001 r.).

¹⁹ Tak było np. w sprawie *KLM/Martinair* (2008 r.).

²⁰ Warunkowe decyzje wydała w sprawach: *Air France/KLM* (2004 r.) czy *Iberia/Vueling/Clickair* (2009 r.). Tak zakończy się zapewne trwające postępowanie w sprawie przejścia Austrian Airlines przez Lufthansę. Zob. Presse Release IP/09/2009.

²¹ Por. decyzję KE (dalej dec. KE) z 11.02.2004 r. w sprawie M.3280 *Air France/KLM*. Por. prezentację tej decyzji w: C. Bermig, O. Stehmann, *New developments in the aviation sector. Consolidation and competition: recent competition cases*, European Commission Competition Policy Newsletter (dalej EC C.P.N.) 2004, nr 2, s. 66–69; O. Stehmann, J. Raya Aguado, *The Air France-KLM merger: A First Step towards the Consolidation of the European Aviation Industry*, “European Competition Law Review” (dalej – E.C.L.R.) 2005, vol. 26, nr 5, s. 258–271.

²² Od ich zrealizowania zależy powodzenie prokonsolidacyjnej polityki KE w sektorze lotniczym. O wątpliwościach w tym zakresie pisze: J. Parker, *Air France/KLM: An Assessment of the Commission’s Approach to Consolidation in the Air Transport Sector*, E.C.L.R. 2006 vol. 26(3), s. 128–134.

²³ Zob. dec. KE z 27.06.2007 r. w sprawie COMP/M.4439 *Ryanair/Air Lingus* (dostępna także pod adresem: http://www.europa.eu.int/comm/competition/mergers/cases/index/by_nace_i_.html).

²⁴ Warto wskazać, że decyzje KE w tych sprawach nie są, z reguły, kwalifikowane przez Komisję w aktualnie stosowanym systemie NACE wyłącznie w grupie H51 „Air transport”, ale także w grupach H52.2.3. „Service activities incidental to air transportation” oraz H52.2.4. „Cargo handling”, stąd ich odszukanie może stwarzać trudności (zob. pod adresem: http://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/index/by_nace-h_.html).

do badania Komisji Europejskiej koncentracji na rynkach usług portów lotniczych zostały uznane przez nią – już po przeprowadzeniu badania wstępnego (I. faza) – za **niebudzące zastrzeżeń dla konkurencji**, a w konsekwencji **zgodne ze wspólnym rynkiem** na podstawie art. 6 ust. 1 lit. b) rozporządzenia nr 4064/89 (11 przypadków²⁵, w tym jeden przypadek w trybie tzw. procedury uproszczonej²⁶) lub rozporządzenia nr 139/2004 (dziesięć przypadków, w tym osiem w trybie tzw. procedury uproszczonej²⁷ i dwa przypadki²⁸ poddane pełnej analizie)²⁹. Trudno o bardziej wyraźny dowód tego, że koncentracje na rynkach usług portów lotniczych wciąż jeszcze nie wywołują żadnych skutków antykonkurencyjnych. W żadnym z tych przypadków KE nie musiała więc nawet rozważać ewentualnych środków zaradczych. Na pierwszą warunkową zgodę na dokonanie koncentracji na rynku usług portów lotniczych trzeba więc jeszcze poczekać.

Na szczególną uwagę zasługuje jednak przypadek koncentracji *MAG/Ferrovial Aeroportos/Exeter Airport*. W sprawie tej przedmiotem zgłoszenia był zamiar nabycia przez brytyjską spółkę Macquire Airports Group Ltd (MAG) i hiszpańską spółkę Ferrovial Aeroportos wspólnej kontroli nad brytyjską spółką publiczną Exeter and Devon Airport Ltd (EDAL), odpowiedzialną za prowadzenie portu lotniczego Exeter i zarządzanie nim. Mimo zastrzeżeń stron transakcji, KE przekazała ją do zbadania brytyjskiemu Urzędowi ds. Uczciwej Konkurencji (Office of Fair Trading – OFT) w trybie art. 9 rozporządzenia nr 139/2004³⁰. Decyzją OFT zamierzona koncentracja, jako grożąca istotnym ograniczeniem konkurencji, została skierowana do Komisji Konkurencji (Competition Commission) na podstawie art. 33 ust. 1 brytyjskiej ustawy Enterprise Act 2002³¹. W dostępnych materiałach brytyjskich nie ma informacji o tym, jak koncentrację tę oceniła Komisja Konkurencji. Można jednak przyjąć, że nie doszła ona do skutku, skoro w 2007 r. KE wyraziła zgodę na przejście wspólnej kontroli nad spółką Exeter and Devon Airport Ltd (EDAL), właścicielem i zarządzającym portem lotniczym Exeter International Airport, przez inwestorów spoza branży – Balfour Beatty i Galaxy. Oznacza to, że zamierzone wcześniej przejście kontroli przez dwóch liczących się graczy na rynkach usług portów lotniczych w Wielkiej Brytanii (grupy Macquire i Ferrovial) zostało skutecznie zablokowane.

Każda decyzja KE w sprawie koncentracji (z wyjątkiem tych wydanych w trybie procedury uproszczonej) informuje o zgłoszeniu zamiaru jej dokonania, przedstawia m.in. strony operacji koncentracyjnej, jej przedmiot, rynki, na jakich koncentracja jest dokonywana i/lub wywiera skutki oraz ocenę koncentracji z punktu widzenia powodowanych przez nią skutków w sferze konkurencji. Dwa ostatnie elementy będą przedmiotem

²⁵ Zob. dec. KE w sprawie: *BIA; Hochtief/AR/DA; Lufthansa/Menzies/LCC; Maersk Air/LFV Holdings; LSG/Onexcorp/Sky Chefs/Caterair; Flughafen Berlin (I); Lufthansa/Menzies/LSG/JV; Flughafen Berlin (II); The Airline Group/NATS; Lufthansa Cargo/Air France Finance/British Airways/GFLEL*.

²⁶ Zob. dec. KE w sprawie *Macquire Airports Luxemburg/Aeroporti di Roma*.

²⁷ Zob. dec. KE w sprawie: *MABSA/Belgia State/BIAC/JV; Macquire Airports Copenhagen/Copenhagen Airports; LBO France/Vinci Airport Services; AIG/GIP/Stratfield; HTA/CDPQ/BAA/Budapest Airport; HTA/CDPQ/GICSI/Budapest Airport; Balfour Beatty/Galaxy/Exeter Airport*; zob. także dec. KE w sprawie *COMP/M.5581 – Euroports Holdings/Benelux Port Holdings*.

²⁸ Zob. dec. KE w sprawie *MAG/Ferrovial Aeroportos/Exeter Airport* oraz w sprawie *Ferrovial/Quebek /GIC/BAA*.

²⁹ Decyzje KE wydane w trybie procedury uproszczonej nie zawierają uzasadnienia, a więc ich wykorzystanie jest w znacznym stopniu ograniczone.

³⁰ Zob. dec. KE w sprawie *MAG/Ferrovial Aeroportos/Exeter Airport*, a zwłaszcza art. 1 dec. KE oraz pkt. 2–4 jej uzasadnienia.

³¹ Zob. decyzję OFT z 11.10.2005 r. w sprawie *Macquire Airports/Ferrovial Aeroportos/Exeter and Devon Airport*, www.of.gov.uk.

poniższych rozważań szczegółowych (pkt 3 i 4.). W tym miejscu warto jednak ogólnie scharakteryzować zakres przedmiotowy (operacje koncentracyjne) i zakres podmiotowy (uczestnicy koncentracji) zbadanych koncentracji; wiedza o tych elementach zgłoszonych KE i przez nią kontrolowanych koncentracji na rynkach usług portów lotniczych może być bezpośrednio użyteczna, kiedy koncentracje takie zaczęły pojawiać się także w Polsce.

2.3. Charakterystyka przedmiotowa

2.3.1. Operacje koncentracyjne

Jak wskazano wyżej³², zgodnie z art. 4 w związku z art. 3 rozporządzenia nr 4064/89 i 139/2004 zgłoszeniu i kontroli KE podlegają **połączenia (fuzje)** oraz **przejęcia kontroli (akwizycje)**, których szczególnym przypadkiem jest **przejęcie kontroli w przedsiębiorstwie wspólnym (joint ventures)**. Jest charakterystyczne, że **żadna ze zgłoszonych i skontrolowanych dotychczas przez KE 21 operacji koncentracyjnych nie polegała na fuzji (połączeniu) przedsiębiorstw**.

Przejęcia kontroli. We wszystkich zbadanych przypadkach przedmiotem zgłoszenia i kontroli były więc operacje koncentracyjne polegające na przejściu kontroli w rozumieniu art. 3 ust. 1 lit. b) rozporządzenia nr 4064/89 lub 139/2004. Tylko **w trzech przypadkach** było to **przejęcie kontroli wyłącznej**³³, w 18 pozostałych przypadkach – przejście kontroli wspólnej. **Przejęcie wspólnej kontroli** było (jest) więc **najczęstszą formą operacji koncentracyjnych na rynkach usług portów lotniczych**.

Przejęcie wspólnej kontroli. W **12 przypadkach** przedmiotem zgłoszenia i badania było **przejęcie wspólnej kontroli bezpośrednio** (wprost), tj. w drodze nabycia akcji lub udziałów w spółce przejmowanej³⁴; w sześciu pozostałych przypadkach przejście wspólnej kontroli następowało za pośrednictwem specjalnego wehikułu akwizycyjnego.

³² Zob. „Wprowadzenie” do niniejszego rozdziału.

³³ Zob.: dec. KE w sprawie *Macquire Airports Copenhagen/Copenhagen Airports*, w której KE wyraziła zgodę na przejście przez spółkę zależną australijskiej grupy bankowej Macquire całkowitej kontroli nad spółką prowadzącą port lotniczy w Kopenhadze; dec. KE w sprawie *LBO France/Vinci Airport Services*, w której KE zgodziła się na przejście przez LBO France kontroli nad grupą spółek należących do Vinci Group, świadczących usługi portów lotniczych w zakresie obsługi ładunków i obsługi naziemnej oraz usługi techniczne; dec. KE w sprawie *Euroports Holdings/Benelux Port Holdings*, którą branżowa luksemburska spółka Euroports, prowadząca porty lotnicze i świadcząca usługi obsługi ładunków magazynowania i inne usługi powiązane, uzyskała zgodę na przejście wyłącznej i całkowitej kontroli nad luksemburską spółką Benelux Port Holding, prowadzącą działalność w tym samym zakresie.

³⁴ Zob.: dec. KE w sprawie *Lufthansa/Menzies/LCC*, wyrażającą zgodę na przejście wspólnej kontroli nad spółką London Cargo Center; dec. KE w sprawie *Maersk Air/LFG Holdings*, na podstawie której niezależna spółka Maersk oraz spółka LFG, należąca do grupy Møller, przejęły kontrolę nad nowo utworzoną spółką Novia, która ma świadczyć usługi naziemne lub usługi cargo w budynkach systemu portów Londynu; dec. KE w sprawie *LSG/Onexcorp/Skychefs/Caterair*, wyrażającą zgodę na przejście przez spółkę Arlington, z grupy Onex, i LSG, spółkę z grupy Lufthansa, wspólnej kontroli nad kilkoma spółkami Sky Chefs, przez nabycie udziałów w nowo utworzonej spółce stanowiącej *joint ventures*, świadczącej usługi cateringowe; dec. KE w sprawie *Lufthansa/Menzies/LGS/JV*, mocą której spółka Menzies odkupiła od Globe Ground (GG) GmbH, spółki z grupy Lufthansa, mniejszościowy pakiet udziałów (49%) w innej spółce z grupy Lufthansa (LGS), której wyłącznym właścicielem była dotychczas spółka GG; dec. KE w sprawie *Macquarie Airports Luxembourg/Aeroport di Roma*, zgodnie z którą kilka spółek nabyło wspólnie kontrolę nad portem lotniczym w Rzymie; dec. KE w sprawie *Lufthansa Cargo/Air France Finance/British Airways/Global Freight Exchange JV*, mocą której KE wydała zgodę na przejście przez Global Freight Exchange Ltd oraz trzech wiodących przewoźników lotniczych wspólnej kontroli nad GF-X Operations Ltd.; dec. KE w sprawie *MABSA/Belgia State/BIAC/JV*, zgodnie z którą spółka z grupy Macquarie (MABSA) stała się współnikiem państwa belgijskiego w spółce zarządzającej portem lotniczym w Brukseli przez odkupienie części jej

Przejęcie wspólnej kontroli za pośrednictwem wehikułu korporacyjnego. Z przejęciem wspólnej kontroli na rynkach usług portów lotniczych za pośrednictwem specjalnie stworzonego **wehikułu korporacyjnego** (pośrednio) mieliśmy do czynienia w sześciu przypadkach koncentracji, których przedmiotem było przejęcie kontroli nad portem lotniczym, a więc w sprawach *BLA*³⁵, *Hochtief/Aer Rianta/Düsseldorf Airport*³⁶, *Flughafen Berlin I i Flughafen Berlin II*³⁷, *MAG/Ferrovial/Exeter Airport*³⁸, *Ferrovial/Quebec/GIC /BAA*³⁹; były to koncentracje o najszerszej skali, poddane szczegółowym badaniom KE.

Zbliżony model przejmowania kontroli zastosowano także w przypadku koncentracji dokonanej na wąsko zdefiniowanym rynku produktowym usług ruchu powietrznego⁴⁰.

akcji; dec. KE w sprawie *AIG/GIP/Stratfield*, którą KE wyraziła zgodę na przejęcie przez kilku inwestorów finansowych całkowitej kontroli nad brytyjską spółką spółką Stratfield Ltd, będącą właścicielem podmiotów, które są właścicielami i prowadzą port lotniczy London City Airport; dec. KE w sprawie *Balfour Beatty/Galaxy/Exeter Airport*, mocą której dwaj inwestorzy nie-branżowi przejęli wspólną kontrolę na portem lotniczym w Exeter; decyzję KE w sprawie *HTA/CDPQ/BAA/Budapest Airport* oraz dec. KE w sprawie *HTA/CDPQ/GICSI/Budapest Airport*, na mocy których dopuszczone zostało przejęcie przez branżowy Hochtief i kilka instytucji finansowych kontroli nad najważniejszym portem lotniczym Budapesztu.

³⁵ W przypadku zbadanej w tej sprawie koncentracji spółka Aer Rianta (AR), za pośrednictwem Aer Rianta International (ARI), NatWest Ventures (NWV) oraz siedem okręgów środkowozachodniej Anglii (District Councils of the British West Midlands) (dystrykty) utworzyły spółkę holdingową *joint ventures (joint ventures holding company)* Birmingham Airport Holdings (BAH) jako wehikuł korporacyjny do przejęcia wspólnej kontroli nad Birmingham International Airport (BIA) oraz Euro-Hub Birmingham (Euro-Hub), które stały się spółkami zależnymi BAH. W wyniku operacji AR i NWV uzyskały wspólnie 40% udziałów BAH; pozostałe udziały zachowały dystrykty (49%) i prywatni inwestorzy (11%). Zob. decyzję KE w sprawie *BLA*, pkt 1 i 58.

³⁶ W przypadku tej koncentracji spółki Hochtief Projektentwicklung GmbH (HTP) i Aer Rianta International (ARI) nabyły od kraju związkowego Nadrenia Północna-Westfalia 50% udziałów w porcie lotniczym Düsseldorf (FDG), za pośrednictwem wehikułu akwizycyjnego Airport Partners GmbH (APG) (w proporcji 60 : 40); pozostałe 50% udziałów w FDG pozostało w gestii miasta Düsseldorf. Zob. dec. KE w sprawie *Hochtief/Aer Rianta/Düsseldorf Airport*, pkt 1 i 7.

³⁷ Także w przypadku koncentracji, polegającej na wspólnym przejęciu kontroli nad spółką Berlin Brandenburg Flughafen Holding GmbH (BBF), dokonanej w drodze dwóch różnych transakcji zgłoszonych i ocenionych przez KE (tzw. sprawy *Flughafen Berlin I i Flughafen Berlin II*), uczestnicy konsorcjum przejmującego pełną kontrolę nad BBF w 1999 r. (zwycięzcy przetargu o wsparcie publiczne finansowania budowy lotniska Berlin Brandenburg) dokonali tego za pośrednictwem specjalnie stworzonej w tym celu spółki Flughafen-Partner Holding GmbH (FPHG); również w przypadku przejęcia w 2001 r. pełnej kontroli nad BBF przez lidera ww. (pierwszego) konsorcjum oraz lidera drugiego z występujących w przetargu konsorcjów (początkowo przegranego), dokonali tego przez nabycie po 26% udziałów w spółce Projektgesellschaft Berlin Brandenburg International Partner GmbH & Co. KG (BBIP); pozostałe udziały przejęli pozostali uczestnicy obu konsorcjów. Zob.: decyzję KE w sprawie *Flughafen Berlin I*, pkt 1 i 6; dec. KE w sprawie *Flughafen Berlin II*, pkt 1 i 6–8.

³⁸ Omawiany już wyżej zamiar wspólnego przejęcia kontroli (w drodze oferty publicznej) nad brytyjską spółką Exeter and Devon Airport Ltd (EDAL) przez brytyjską spółkę Macquarie Airports Group Ltd (MAG) i hiszpańską spółkę Ferrovial Aeropuertos (Ferrovial) miał się dokonać za pośrednictwem wehikułu akwizycyjnego – spółki South West Airports Ltd, wspólnie kontrolowanego przez MAG i Ferrovial. Zob. dec. KE w sprawie *MAG/Ferrovial/Exeter Airport*, pkt 1.

³⁹ Nabycie całego kapitału British Airports Authority (BAA) (w drodze oferty publicznej lub uzgodnienie) przez hiszpańską spółkę Ferrovial Infrastructures (Ferrovial), kanadyjską Caisse de depot et placement du Quebec (Quebec) oraz GIC Special Investments Pte Ltd (GIC) z Singapuru miało nastąpić za pośrednictwem wehikułu akwizycyjnego (spółkę Newco), wspólnie kontrolowaną przez Ferrovial (64%, Quebec – 26% i GIC – 10%), jako że wszystkie podejmowane w tej spółce decyzje personalne i budżetowe będą wymagały zgody wszystkich współników. Zob. dec. KE w sprawie *Ferrovial/Quebec/GIC/BAA*, pkt 1 i 7.

⁴⁰ W przypadku tej koncentracji siedmiu wiodących przewoźników lotniczych działających w Wielkiej Brytanii (Airtours International Airways Ltd, Britannia Airways Ltd, British Airways, British Midland Airways Ltd, easyJet Airline Company Ltd, Monarch Airlines Ltd oraz Virgin Atlantic Airways Ltd) utworzyło specjalny wehikuł korporacyjny (The Airline Group), który stał się podmiotem wspólnie kontrolują-

2.3.2. Usługi stanowiące główny przedmiot kontroli

Opierając się na **kryterium przedmiotu kontroli**, badane zamiary koncentracji można podzielić na **dwie grupy**: (1) te, których przedmiotem badania było przejęcie kontroli nad spółkami, prowadzącymi określony port lotniczy lub określone porty lotnicze i zarządzającymi nimi, oraz (2) te, gdzie operacja koncentracyjna dokonywała się na określonych – wężej zdefiniowanych – rynkach produktowych sektora usług portów lotniczych.

W **13 z 21** zbadanych **przypadków** przedmiotem postępowania było **przejęcie kontroli nad spółkami, prowadzącymi i zarządzającymi portami lotniczymi**, należącymi do „ręki publicznej” bezpośrednio lub do innych spółek publicznych lub prywatnych. Spółki te **świadczyły** – z reguły bezpośrednio – przede wszystkim tzw. **usługi infrastrukturalne** (udostępniania infrastruktury lotniskowej), a niekiedy także inne usługi.

W ośmiu pozostałych badanych **przypadkach przedmiotem postępowania było** przejęcie kontroli nad spółką świadczącą określone **usługi portowe**. **W sześciu przypadkach** były to różne **usługi obsługi naziemnej**: obsługa ładunków w budynkach (*cargo handling in sheds*) w londyńskim systemie portów lotniczych⁴¹; różne usługi obsługi naziemnej⁴²; usługi cateringowe (*airline catering*)⁴³; obsługa pasażerów i obsługa naziemna płytowa (*passenger and ramp ground handling*)⁴⁴; obsługa naziemna (*ground handling*) i usługi techniczne⁴⁵; obsługa ładunków, magazynowanie i usługi powiązane (*cargo handling, storage i related services*)⁴⁶.

W 2 przypadkach przedmiotem operacji koncentracyjnej były **inne usługi**: usługi ruchu lotniczego w zakresie ruchu trasowego i lotniskowego („*en route*” i „*airport*” *air traffic services*)⁴⁷ oraz usługi elektronicznej platformy handlu B2B w zakresie sprzedaży zdolności przewozowej dla przewoźników frachtu lotniczego (*electronic business (B2B) trading platform, facilitating the sale of fair freight capacity between forwarders and carriers*)⁴⁸; koncentracja ta jest objęta niniejszą analizą, aczkolwiek leży na pograniczu sektora usług portów lotniczych i sektora przewozów lotniczych.

2.4. Charakterystyka podmiotowa

2.4.1. Podmioty, nad którymi przejmowana była kontrola

Charakterystyka podmiotowa badanych koncentracji pozwala ukazać trzy kategorie ich uczestników: (1) podmioty, nad jakimi przejmowano kontrolę; (2) podmioty, od których kontrola była przejmowana oraz (3) – co najistotniejsze – podmioty, które tę kontrolę przejmowały.

cym brytyjską korporację National Provider of Traffic Services (NATS) przez odkupienie – w przetargu publicznym – od „ręki publicznej” 46% jej udziałów. Zob. dec. KE w sprawie *The Airline Group/NATS*, pkt 1 i 3.

⁴¹ Zob. dec. KE w sprawie *Lufthansa/Menzies/LCC*, pkt 1 i 4.

⁴² Zob. dec. KE w sprawie *Maersk Air/LFV Holdings*, pkt 1 i 5.

⁴³ Zob. dec. KE w sprawie *LSG/Onexcorp/Sky Chefs/Caterair*, pkt 3.

⁴⁴ Zob. dec. KE w sprawie *Lufthansa/Menzies/LGS/JV*, pkt 5.

⁴⁵ Zob. dec. KE w sprawie *LBO France/Vinci Airport Services*, pkt 2.

⁴⁶ Zob. dec. KE w sprawie *Euroports Holding/Benelux Port Holdings*, pkt 2.

⁴⁷ Zob. dec. KE w sprawie *The Airline Group/NATS*, pkt 4.

⁴⁸ Zob. dec. KE w sprawie *Lufthansa Cargo/Air France Finance/British Airways/Global Freight Exchange JV*, pkt 4.

Podmioty, nad którymi była przejmowana kontrola. Podmiotami, nad którymi była przejmowana kontrola w drodze zgłaszanych i badanych operacji koncentracyjnych, były przede wszystkim **spółki, do których należały porty lotnicze i które nimi** (bezpośrednio lub pośrednio) **zarządzały**. Z taką sytuacją mieliśmy do czynienia w przypadku przejścia kontroli nad: Birmingham International Airport (BIA)⁴⁹; Euro-Hub⁵⁰; Flughafen Düsseldorf Gesellschaft (FDG)⁵¹; Berlin Brandenburg Flughafen Holding GmbH (BBF)⁵²; Aeroporti di Roma S.p.A.⁵³; Brussels International Airport Company (Zeventem)⁵⁴; Exeter and Devon Airport Ltd (EDAL)⁵⁵; Copenhagen Airports A/C⁵⁶; British Airports Authority plc (BAA)⁵⁷; Stratfield Ltd⁵⁸; Budapest Ferihegy International Airport Rt (Bart)⁵⁹.

W pozostałych badanych operacjach koncentracyjnych kontrola była przejmowana nad spółkami świadczącymi usługi obsługi naziemnej i inne⁶⁰ lub będącymi spółkami holdingowymi, zarządzającymi spółkami świadczącymi takie usługi⁶¹; znaczna część tych spółek była przedsiębiorstwami wspólnymi (*joint ventures*)⁶².

⁴⁹ Spółka BIA była, w momencie przejścia nad nią kontroli, wyłączną własnością siedmiu dystryktów samorządowych środkowozachodniej Anglii. Przedmiotem jej działania było prowadzenie i zarządzanie portem lotniczym w Birmingham; BIA była właścicielem terenu i oraz dwóch terminali (pasażerskiego i cargo), a także udostępniała urządzenia i świadczyła usługi z nimi powiązane. Zob. dec. KE w sprawie *BIA*, pkt 1 i 6.

⁵⁰ EuroHub była spółką *joint ventures* BIA, British Airways i innych inwestorów prywatnych; była ona właścicielem i prowadziła trzeci terminal (pasażerski) w porcie lotniczym Birmingham. Zob. dec. KE w sprawie *BIA*, pkt 1 i 7.

⁵¹ FDG była spółką zarządzającą lotniskiem w Düsseldorfie. Zob. dec. KE w sprawie *Hochtief/Aer Rianta/Düsseldorf Airport*, pkt 1 i 8.

⁵² BBF pozostawała w dacie transakcji pod pełną kontrolą „ręki publicznej” (RFN i krajów związkowych Berlin i Brandenburg); była ona odpowiedzialna za prowadzenie systemu portów lotniczych regionu Berlin/Brandenburg oraz za przyszły rozwój tego systemu; istniejące w dacie transakcji trzy berlińskie lotniska w Tegel, Tempelhof i Schönefeld były zarządzane przez 100-procentowe spółki córki BBF. Zob. dec. KE w sprawach *Flughafen Berlin I*, pkt 1 i 5–6 oraz dec. KE w sprawie *Flughafen Berlin II*, pkt 1 i 5–9.

⁵³ Zob. dec. KE w sprawie *Macquarie Airports Luxembourg/Aeroporti di Roma*, pkt 1.

⁵⁴ Zob. dec. KE w sprawie *MABSA/Belgia State/BIA/JV*, pkt 1.

⁵⁵ Brytyjska spółka publiczna EDAL była spółką całkowicie zależną od powiatu Devon (Devon County Council – DCC), odpowiedzialna za zarządzanie i prowadzenie Exeter International Airport. Zob. dec. KE w sprawie *MAG/Ferrovial/Exeter Airport*, pkt 1 i 8 oraz dec. KE w sprawie *Balfour Beatty/Galaxy/Exeter Airport*, pkt 2.

⁵⁶ Zob. dec. KE w sprawie *Macquarie Airports Copenhagen/Copenhagen Airports*, pkt 1

⁵⁷ BAA jest zasadniczo aktywna w obszarze zarządzania portami lotniczymi w UE i poza jej granicami. W Wielkiej Brytanii jest operatorem siedmiu portów lotniczych (London Heathrow, London Gatwick, London Stansted, Southampton, Glasgow, Edinburgh i Aberdeen) oraz linii kolejowej łączącej ze stacją London Paddington. BAA ma też 65% udziałów w porcie lotniczym w Neapolu oraz 75% udziałów (minus 1 akcja) w porcie lotniczym Budapest Ferihegy. Zob. dec. KE w sprawie *Ferrovial/Quebec/GIC/BAA*, pkt 1 i 6–7.

⁵⁸ Spółka Stratfield Ltd jest właścicielem i prowadzącym London City Airport. Zob. dec. KE w sprawie *AIG/GIP/Stratfield*, pkt 2.

⁵⁹ BART jest najważniejszym komercyjnym portem Budapesztu. Zob. dec. KE w sprawie *HTA/CDPQ/BAA/Budapest Airport*, pkt 2 oraz dec. KE w sprawie *HTA/CDPQ/GICSI/Budapest Airport*, pkt 2.

⁶⁰ Taki charakter ma istniejąca spółka London City Center Ltd (LCC), świadcząca usługi – obsługa ładunków w budynkach (*cargo handling in sheds*) w londyńskim systemie portów lotniczych. Zob. dec. KE w sprawie *Lufthansa/Menzies/LCC*, pkt 1 i 4–5.

⁶¹ Zob. np. dec. KE w sprawie *Maersk Air/LFV Holdings*, pkt 1 i 5–6.

⁶² Zob. np. dec. KE w sprawie *Lufthansa Menzies/LGS/JV*, pkt 1 i 6 oraz dec. KE w sprawie *LSG/Onexcorp/Sky Chefs/Caterair*, pkt 1 i 4–14.

2.4.2. Podmioty, od których przejmowano kontrolę

W przypadku pierwszej grupy podmiotów, nad którymi była przejmowana kontrola (spółkami prowadzącymi i zarządzającymi portami lotniczymi), **podmiotami, od których przejmowano nad nimi kontrolę były prawie wyłącznie** (wyjątek stanowiła tylko BAA) **jednostki należące do „ręki publicznej”**. Tak było w przypadku zamiarów koncentracji w sprawach: *BIA*⁶³, *Hochtief/Aer Rianta/Düsseldorf Airport*⁶⁴, *Flughafen Berlin I i Flughafen Berlin II*⁶⁵; *MAG/Ferrovial/Exeter Airport*⁶⁶.

Warto zauważyć, że „ręka publiczna” oddawała kontrolę nad spółkami prowadzącymi porty lotnicze i zarządzającymi nimi **całkowicie** (np. w sprawach *Flughafen Berlin I i Flughafen Berlin II*) **lub** tylko **częściowo**. W sprawie *MAG/Ferrovial/Exeter Airport* wybrani w drodze przetargu publicznego inwestorzy nabyli tylko pewną (nieujawnioną w decyzji) liczbę udziałów w EDAL, a ponieważ pewną (również nieujawnioną w decyzji) liczbę udziałów zachowywał powiat Devon, zamierzona koncentracja musiała być traktowana jako wspólne przejście kontroli nad EDAL – za pośrednictwem wehikułu korporacyjnego SWAL – przez MAG, Ferrovial i EDAL⁶⁷. Również państwo belgijskie sprzedało tylko część udziałów w spółce, będącej własnością Brussels International Airport Company (Zaventem), zastępując swą kontrolę wyłączną kontrolą wspólną⁶⁸.

Również na rynkach usług obsługi naziemnej i innych sprzedawca akcji lub udziałów zachowywał często kontrolę wspólną lub wносił swoje akcje lub udziały do nowo tworzonego przedsiębiorstwa wspólnego⁶⁹.

2.4.3. Podmioty przejmujące kontrolę

Wśród **podmiotów przejmujących kontrolę** można wyróżnić wyraźnie **dwie grupy**: (1) **inwestorów branżowych** oraz (2) **inwestorów finansowych**; na pograniczu tych grup leżą „**zorientowane sektorowo**” spółki wchodzące w skład konglomeratów wielobranżowych lub grup finansowych, działające (wyłącznie lub przede wszystkim) na rynkach usług portów lotniczych, które można zaliczyć do jednej z ww. dwóch grup podstawowych.

Inwestorzy branżowi. W przypadku przejść kontroli nad spółkami prowadzącymi i zarządzającymi portami lotniczymi daje się zauważyć wyraźnie, że w operacjach tych kluczową rolę odgrywali (odgrywają) inwestorzy branżowi i zorientowane sektorowo

⁶³ W sprawie tej były to siedem dystryktów środkowozachodniej Anglii (District Councils of the British West Midlands), stanowiących jednostki samorządu terytorialnego, świadczące różne usługi publiczne i obywatelskie, jak też posiadające udziały w BIA i Euro-Hub. Zob. dec. KE w sprawie *BIA*, pkt 5.

⁶⁴ W tej sprawie podmiotem, od którego miała być przejęta kontrola nad portem lotniczym w Düsseldorfie, było miasto Düsseldorf, pełniące głównie funkcje publiczne, mające jednak bezpośrednie lub pośrednie udziały w spółkach działających w takich obszarach, jak usługi sieciowe (*utilities*), transport, odprowadzanie ścieków i wywóz śmieci. Zob. dec. KE w sprawie *Hochtief/Aer Rianta/Düsseldorf Airport*, pkt 6.

⁶⁵ W przypadku prywatyzacji lotnisk berlińskich i budowy Wielkiego Portu Lotniczego Berlin-Brandenburg podmiotami, od których przejmowano kontrolę nad portami lotniczymi Schönefeld, Tegel i Tempelhof, czyli dotychczasowymi wyłącznymi właścicielami (wyłącznymi udziałowcami spółki BBF) były RFN oraz jej kraje związkowe (Bundesländer) Berlin i Brandenburgia. Zob. dec. KE w sprawie *Flughafen Berlin I*, pkt 4 oraz dec. KE w sprawie *Flughafen Berlin II*, pkt 4.

⁶⁶ W sprawie *MAG/Ferrovial/Exeter Airport*, podmiotem, od którego przejmowana była kontrola był powiat Devon (Devon County Council – DCC), jednostka samorządu terytorialnego odpowiedzialna za prowadzenie i zarządzanie portem lotniczym Exeter International Airport. Zob. dec. KE w sprawie *MAG/Ferrovial/Exeter Airport*, pkt 7.

⁶⁷ Zob. dec. KE w sprawie *MAG/Ferrovial/Exeter Airport*, pkt 1 i 8.

⁶⁸ Zob. dec. KE w sprawie *MABSA/Belgia State/BIAC/JV*, s. 2.

⁶⁹ Zob. np.: dec. KE w sprawie *Maersk Air/LFV Holdings*, pkt 1 i 5–6; dec. KE w sprawie *Lufthansa Menzies/LGS/JV*, pkt 1 i 6; dec. KE w sprawie *LSG/Onexcorp/Sky Chefs/Caterair*, pkt 1 i 4–14;

spółki należące do konglomeratów gospodarczych. W pięciu najważniejszych takich przypadkach przejmującymi – z reguły wspólnie z innymi inwestorami branżowymi i nie-branżowymi – były spółki z grupy **Aer Rianta** (AR), w tym zależna od AR spółka Aer Rianta International (ARI)⁷⁰ oraz spółka akcyjna Flughafen Frankfurt Main Aktiengesellschaft (**FAG**)⁷¹.

Do „zorientowanych branżowo” należy zaliczyć również działające na rynkach usług portów lotniczych spółki należące do dwóch europejskich konglomeratów przemysłowo-budowlanych – niemieckiego **Hochtief** (spółki holdingowej grupy RWE/Hochtief) i hiszpańskiego **Ferrovial**. W ramach pierwszego z nich, przejść kontroli nad spółkami prowadzącymi porty lotnicze i zarządzającymi nimi dokonywały dwie spółki zależne grupy **Hochtief** – Hochtief AirPort GmbH (HTA) i Hochtief Projektentwicklung GmbH (GmbH)⁷², a w ramach grupy **Ferrovial** – spółki Ferrovial Aeropuertos lub Ferrovial Infraestructuras⁷³.

Inwestorzy finansowi. Drugą grupę inwestorów uczestniczących w badanych przejęciach kontroli nad podmiotami prowadzącymi i zarządzającymi portami lotniczymi byli inwestorzy finansowi, np. Bankgesellschaft Berlin Aktiengesellschaft (BBA)⁷⁴, NatWest Ventures (NWV)⁷⁵ czy Quebec⁷⁶.

Mieszany charakter ma natomiast brytyjska spółka Macquarie Airports Group Ltd (**MAG**), należąca do Macquarie Bank Ltd; MAG jest bowiem globalnym prywatnym funduszem inwestycyjnym, ale inwestującym głównie w porty lotnicze i powiązaną z nimi infrastrukturę⁷⁷.

⁷⁰ Aer Rianta jest publiczną spółką z o.o. w pełni należącą do Republiki Irlandii, prowadzącą działalność w zakresie zarządzania portami (głównie irlandzkimi portami Dublin, Shannon i Cork), detalicznymi sklepami wolnocłowymi, hotelami i świadczenia usług cateringowych. Zob. dec. KE w sprawie *BIA*, pkt 3; dec. KE w sprawie *Hochtief/Aer Rianta/Düsseldorf Airport*, pkt 5. W sprawie *BIA* Aer Rianta (AR) nie tylko uczestniczyła w przejściu wspólnej kontroli, ale też miała wspierać pomocą, radą i doświadczeniem w zarządzaniu i prowadzeniu inwestycji na podstawie Porozumienia o Wspieraniu Usług. Zob. dec. KE w sprawie *BIA*, pkt 17.

⁷¹ FAG prowadzi lotnisko we Frankfurcie nad Menem i ma udziały w innych niemieckich lotniskach. Zob. dec. KE w sprawie *Flughafen Berlin I*, pkt 3.

⁷² HTP jest spółką prowadzącą w Niemczech i poza nimi działalność w zakresie planowania, finansowania, budowania, zarządzania i prowadzenia wszelkich typów projektów budowlanych (zob. dec. KE w sprawie *Hochtief/Aer Rianta/Düsseldorf Airport*, pkt 4), a HTA – spółką odpowiedzialną za zarządzanie udziałami Hochtief w lotniskach. Zob. dec. KE w sprawie *Flughafen Berlin I*, pkt 3 oraz dec. KE w sprawie *Flughafen Berlin II*, pkt 3.

⁷³ Grupa Ferrovial prowadzi działalność na różnych rynkach (np. utrzymania linii kolejowych), ale głównie na rynkach budowlanych; działa jednak także za pośrednictwem spółek zależnych na rynkach usług portów lotniczych, będąc m.in. aktywnym koncesjariuszem infrastruktury różnych portów lotniczych. Poprzez spółkę Ferrovial Aeropuertos, oprócz 50-procentowego udziału w porcie lotniczym w Bristol, jest inwestorem branżowym w portach lotniczych w: Sydney (20,9%), Belfast (100%) i Antofagasta (100%) (zob. dec. KE w sprawie *MAG/Ferrovial/Exeter Airport*, pkt 6), a także kontroluje i zarządza portem lotniczym w Belfaście (100%) (zob. dec. KE w sprawie *Ferrovial/Quebec/GIC/BAA*, pkt 3). W 2005 r. Ferrovial nabył także Swissport, spółkę prowadzącą – w skali międzynarodowej – niezamienne usługi obsługi pasażerów i ładunków (cargo).

⁷⁴ BBA jest niemieckim bankiem komercyjnym. Zob. dec. KE w sprawie *Flughafen Berlin I*, pkt 3.

⁷⁵ NWV jest spółką oferującą kapitał podwyższonego ryzyka (*venture capital*), bezpośrednio zależną od notowanego na giełdzie National Westminster Bank – międzynarodowej grupy świadczącej usługi bankowe i finansowe. Zob. dec. KE w sprawie *BIA*, pkt 4.

⁷⁶ Quebec jest wiodącą w Kanadzie instytucją finansową, zarządzającą publicznymi i prywatnymi funduszami emerytalnymi, funduszami ubezpieczeniowymi i prywatnymi funduszami inwestycyjnymi oraz działającą na rynku nieruchomości. Quebec ma też niekontrolne udziały w portach lotniczych w Atenach, Dusseldorfie, Hamburgu i Sydney.

⁷⁷ W UE, spółki z grupy Macquarie wspólnie kontrolują porty lotnicze w Rzymie (Ciampino i Fiumicino) oraz Brukseli, a także mają udziały w portach lotniczych w Birmingham (24,1%) i Kopenhadze (11,3%);

W przejściach kontroli nad spółkami prowadzącymi i zarządzającymi portami lotniczymi uczestniczą też inwestorzy **nie-branżowi i** – co do zasady – **nie-finansowi**, np. Immobilienkonzern (IVG)⁷⁸ czy ABB Energy Ventures B.V. (ABB EV)⁷⁹, nieangażujące zatem na rynkach usług portów lotniczych, ale dostarczające kapitału, głównie dla budowy lub rozbudowy lotnisk.

Podział podmiotów przejmujących kontrolę na inwestorów branżowych⁸⁰ i inwestorów finansowych⁸¹ daje się zastosować także do operacji koncentracyjnych na rynkach usług obsługi naziemnej i innych, aczkolwiek rola tych drugich jest tu ewidentnie mniejsza. W grupie inwestorów branżowych można wyróżnić: (a) spółki niezależne⁸² oraz (b) spółki świadczące usługi obsługi naziemnej należące do grup (koncernów) głównych europejskich przewoźników lotniczych⁸³.

W tej ostatniej grupie szczególnie aktywne są spółki z grupy **Lufthansa**⁸⁴.

Przewoźnicy lotniczy odgrywali również decydującą rolę w koncentracjach na rynkach ruchu lotniczego i elektronicznej platformy dystrybucyjnej zdolności przewozów frachtu⁸⁵.

3. Rynki właściwe usług portów lotniczych w świetle orzecznictwa w sprawach koncentracji

3.1. Wprowadzenie; pojęcie i rola rynków właściwych

Zasadniczą częścią wszystkich decyzji KE w sprawach koncentracji jest punkt poświęcony ocenie „zgodności [koncentracji] ze wspólnym rynkiem” (*compatibility with the common market*). Punktem wyjścia tej oceny jest zawsze **zdefiniowanie** tzw. **rynków właściwych** (*relevant markets*), na których ma dokonać się i/lub wywrzeć skutki dana koncentracja. Wyznaczenie rynku właściwego jest **warunkiem sine qua non przeprowadzenia testu konkurencji** – powstania lub umocnienia/braku powstania lub umocnienia pozycji dominującej, skutkiem czego konkurencja na rynku będzie/nie będzie istotnie ograniczona (na gruncie art. 2 ust. 2 i 3 rozporządzenia nr 4064/89), albo istotnego utrudnienia/braku utrudnienia skutecznej konkurencji, w szczególności powstania lub umocnienia/braku powstania lub umocnienia pozycji dominującej (na gruncie art. 2 ust. 2 i 3 rozporządzenia nr 139/2004).

MAG kontroluje także, wspólnie z Ferrovial (50/50), za pośrednictwem wehikułu akwizycyjnego SWAL, port lotniczy w Bristol. Zob. dec. KE w sprawie *MAG/Ferrovial/Exeter Airport*, pkt 5.

⁷⁸ IVG zajmuje się projektowaniem nieruchomości, zarządzaniem nimi oraz udostępnianiem funduszy inwestycyjnych opartych na nieruchomościach. Zob. dec. KE w sprawie *Flughafen Berlin II*, pkt 3.

⁷⁹ ABB EV należy do koncernu ABB, którego głównymi obszarami działania są wytwarzanie, przesył i dystrybucja energii oraz tworzenie działalności techniczna w transporcie, przemyśle i budownictwie. Zob. dec. KE w sprawie *Flughafen Berlin I*, pkt 3.

⁸⁰ Zob. np. dec. KE w sprawie *Euroports Holdings/Benelux Port Holdings*, pkt 1–2.

⁸¹ Zob. np. dec. KE w sprawie *LBO France/Vinci Airport Services*, pkt 2.

⁸² Zob. dec. KE w sprawie *Lufthansa/Menzies/LCC*, pkt 2; dec. KE w sprawie *Maersk/LFV Holding*, pkt 1 i 4 (LFV jest szwedzką spółką publiczną).

⁸³ Zob. dec. KE w sprawie *Maersk/LFV Holding*, pkt 1 i 3.

⁸⁴ Zob. dec. KE w sprawie *Lufthansa/Menzies/LCC*, pkt 1, 3 i 5; dec. KE w sprawie *Lufthansa/Menzies/LGS/JV*, pkt 1 i 3–6; dec. KE w sprawie *LSG/Onexcorp/Sky Chefs/Caterair*, pkt 1, 3–4 i 7–14.

⁸⁵ Zob. dec. KE w sprawie *The Airline Group/NATS*; dec. KE w sprawie *Lufthansa Cargo/Air France Finance/British Airways/Global Freight Exchange JV*.

Ani prawo pierwotne, ani wtórne nie zawiera normatywnej definicji rynku właściwego. Praktyka orzecznicza wyznaczania tych rynków została uogólniona w obwieszczeniu KE w sprawie definiowania rynków właściwych dla celów prawa konkurencji⁸⁶. W dokumencie tym stwierdzono przede wszystkim, że **wyznaczenie rynku właściwego wymaga zawsze zdefiniowania przynajmniej jednego z dwóch wymiarów** – produktowego i geograficznego.

Zgodnie z pkt 7 ww. obwieszczenia **rynkiem właściwym produktowo** jest rynek produktów i/lub usług, które uważane są za zamiennie lub za substytuty przez konsumenta, ze względu na właściwości produktów, ich ceny i ich zamierzone stosowanie⁸⁷.

Zgodnie z pkt 8 ww. obwieszczenia **rynek właściwy geograficzny** obejmuje obszar, na którym dane przedsiębiorstwa uczestniczą w podaży i popycie na produkty lub usługi, na którym warunki konkurencji są wystarczająco jednorodne, oraz który może zostać odróżniony od sąsiadujących obszarów, ze względu na to, że warunki konkurencji na tym obszarze znacznie się różnią⁸⁸.

Łączną definicję rynku właściwego produktowo i geograficznie zawiera art. 4 pkt 9 polskiej ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów⁸⁹.

Wszystkie te wymogi i definicje znajdują pełne zastosowanie do ekonomicznej działalności portów lotniczych, świadczących określone usługi, lub w ramach których świadczone są pewne usługi⁹⁰. Zawsze jednak trzeba pamiętać, że rynki właściwe wyznaczane są każdorazowo w każdym konkretnym postępowaniu przed organem ochrony konkurencji.

3.2. Rynki właściwe produktowo

3.2.1. Rynki właściwe produktowo w zakresie prowadzenia portów lotniczych i zarządzania nimi

Rynki właściwe produktowo wyznaczone w 21 zbadanych przypadkach zgłoszonych i skontrolowanych koncentracji nie różniły się jednak znacznie, z zastrzeżeniem sytuacji, gdy zamierzona koncentracja nie dokonywała się przedmiotowo na wszystkich rynkach, a tylko na niektórych z nich (np. na poszczególnych rynkach usług obsługi naziemnej⁹¹).

Wyznaczenie rynków właściwych produktowo w sektorze usług portów lotniczych dokonało się w sprawach koncentracji polegających na przejściu kontroli nad podmiotami prowadzącymi porty lotnicze i zarządzającymi nimi. Nie stało się to jednak jednorazowo, przeciwnie – było wynikiem ewolucji, jaka dokonała się między decyzjami KE w sprawach *BLA* i *Hochtief/Aer Rianta/Düsseldorf Airport* (obiema z 1997 r.) oraz

⁸⁶ Zob. Obwieszczenie KE w sprawie definicji rynku właściwego do celów wspólnotowego prawa konkurencji (Dz. Urz. WE 1997 C 372/5), dalej jako: obwieszczenie KE w sprawie rynku właściwego.

⁸⁷ Pkt 7 obwieszczenia KE w sprawie rynku właściwego.

⁸⁸ Pkt 8 obwieszczenia KE w sprawie rynku właściwego.

⁸⁹ Zgodnie z tym przepisem przez „rynek właściwy” rozumie się „rynek towarów, które ze względu na ich przeznaczenie, cenę oraz właściwości, w tym jakość, są uznawane przez ich nabywców za substytuty oraz są oferowane na obszarze, na którym, ze względu na ich rodzaj i właściwości, istnienie barier dostępu do rynku, preferencje konsumentów, znaczące różnice cen i koszty transportu, panują zbliżone warunki konkurencji”. Zob. szerzej: T. Skoczny, *Komentarz do art. 4 pkt 4*, [w:] T. Skoczny, A. Jurkowska, D. Miąsik (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów*, op. cit., s. 207–232.

⁹⁰ Zob. szczegółowe rozważania nt. problemu i definicji rynków właściwych w zamieszczonym wyżej w rozdziale Agaty Jurkowskiej, *Zasady wyznaczania rynków usług portów lotniczych w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i regulacji*.

⁹¹ Zob. pkt 3.2.2. niniejszego rozdziału.

w sprawie *Ferrovial/Quebek/GIG/BAA* (2006 r.); każda kolejna decyzja wydana w tym okresie zawierała coraz bardziej rozbudowaną charakterystykę oferowanych usług (produktów), a zatem coraz bardziej precyzyjną definicję rynków właściwych produktowo w tym sektorze.

W sprawach *BIA* oraz *Hochtief/Aer Rianta/Düsseldorf Airport* KE przyjęła, że zamierzona i zgłoszona jej do kontroli koncentracja ma zostać dokonana w obszarze „działalności, polegającej na prowadzeniu portów lotniczych i zarządzaniu nimi w zakresie odprawiania pasażerów i ładunków oraz świadczeniu powiązanych usług handlowych”. W decyzji w sprawie *Hochtief/Aer Rianta/Düsseldorf Airport*⁹² KE wyraźnie stwierdziła, że działalność ta może być traktowana jako „odmienny rynek produktowy” (*distinct produkt market*). Jednocześnie KE dokonała generalnej tylko kategoryzacji działalności, składającej się na ten rynek i **wyróżniła** – w ramach prowadzenia portów i zarządzania nimi – **świadczenie**⁹³:

- (a) **usług infrastrukturalnych** (np. dróg startowych, stanowisk postojowych statków powietrznych);
- (b) **usług obsługi naziemnej** (tzw. handlingowych) (np. odprawę pasażerów i bagaży, dostarczanie paliwa, obsługę samolotów);
- (c) **usług komercyjnych** (handlowych) (np. cateringu, parkingów samochodowych, wynajmu samochodów, prowadzenia sklepów wolnocłowych i innych punktów sprzedaży detalicznej).

Dwie pierwsze kategorie tych usług są świadczone na rzecz przewoźników lotniczych i ich samolotów; trzecia – na rzecz użytkowników portów lotniczych, zwłaszcza pasażerów.

W obu sprawach (*BIA* oraz *Hochtief/Aer Rianta/Düsseldorf Airport*) KE uznała dodatkowo, że „zarządzanie portami lotniczymi obejmuje także koordynację i nadzór działalności podmiotów trzecich, które dostarczają takie usługi na podstawie umowy lub koncesji”⁹⁴.

Już w decyzji w sprawie *BIA* KE stwierdziła również, że ww. kategorie usług (infrastrukturalnych, obsługi naziemnej i komercyjnych) mogłyby być podstawą wyróżnienia „odrębnych rynków” (*separate markets*)⁹⁵. Postawiła także pytanie, czy każda z ww. kategorii rynków mogłaby być dalej dzielona na „kilka odmiennych rynków” (*several distinct markets*), w zależności od istoty świadczonych usług. Jednakże ze względu na brak pokrywania się działalności uczestników koncentracji i jakichkolwiek antykonkurencyjnych skutków tych koncentracji, KE pozostawiła te problemy i pytania otwartymi; w rzeczywistości nie dokonała więc wyznaczenia rynków właściwych produktowo⁹⁶.

Nawiązując do decyzji w sprawach *BIA* i *Hochtief/Aer Rianta/Düsseldorf Airport*, także w decyzjach w sprawach *Flughafen Berlin I* i *Flughafen Berlin II* KE wyróżniła w działalności polegającej na prowadzeniu portów lotniczych i zarządzania nimi trzy rodzaje usług: **usługi udostępniania infrastruktury lotniskowej** (*Bereitstellung der Flugverkehrsinfrastruktur*), **usługi obsługi naziemnej** (*Boden-Abfertigungsdienstleistungen*) i **powiązane z nimi usługi w obszarze pozalotniczym** (*Dienstleistungen im Non-avia-*

⁹² Zob. dec. KE w sprawie *Hochtief/Aer Rianta/Düsseldorf Airport*, pkt 11.

⁹³ Zob. dec. KE w sprawie *BIA*, pkt 14 i 15; dec. KE w sprawie *Hochtief/Aer Rianta/Düsseldorf Airport*, pkt 11.

⁹⁴ Zob. dec. KE w sprawie *BIA*, pkt 14; dec. KE w sprawie *Hochtief/Aer Rianta/Düsseldorf Airport*, pkt 11.

⁹⁵ Zob. dec. KE w sprawie *BIA*, pkt 15.

⁹⁶ Zob. dec. KE w sprawie *BIA*, pkt 15; dec. KE w sprawie *Hochtief/Aer Rianta/Düsseldorf Airport*, pkt 12.

tion-Bereich). Również w tych wypadkach KE nie dokonała bardziej szczegółowej charakterystyki i podziału tych rodzajów usług⁹⁷.

Także w decyzji w sprawie *MAG/Ferrovial/Exeter Airport* KE odrzuciła stanowisko stron optujących za traktowaniem działalności polegającej na prowadzeniu portów lotniczych i zarządzaniu nimi jako jeden rynek, utrzymała generalną kategoryzację trzech kategorii usług portów lotniczych i nie dokonała ich dalszej segmentacji⁹⁸.

Uczynił to natomiast brytyjski Urząd ds. Uczciwej Konkurencji (OFT) w sprawie *MAG/Ferrovial/Exeter Airport*. OFT zwrócił uwagę na możliwość segmentacji rynku usług infrastrukturalnych (*airport infrastructure services*) według kryteriów podmiotowych; w przypadku świadczenia tych usług na rzecz przewoźników lotniczych wyróżnił usługi świadczone dla: (a) przewoźników regularnych świadczących pełny zakres usług (*full service scheduled airlines*), a więc szerszy zakres usług wyższej jakości niż w przypadku pozostałych dwóch kategorii; (b) przewoźników niskokosztowych (*low cost airlines*) oraz (c) przewoźników czarterowych (*charter airlines*), świadczących przewozy lotnicze do miejsc turystycznych na rzecz pasażerów oczekujących usług portów lotniczych w okresie szczytów sezonowych, nie potrzebujących ich natomiast w pozostałych okresach⁹⁹. W sprawie *MAG/Ferrovial/Exeter Airport*, ani OFT, ani KE segmentacji tej jednak nie dokonały.

Linia orzecznicza KE w zakresie wyróżnienia rynków produktowych w sektorze usług portów lotniczych (ww. podział na trzy ich kategorie) została zaakceptowana także przez uczestników ostatniej dużej koncentracji w tym sektorze – koncentracji *Ferrovial/Quebec/GIC/BAA*, w tym przez większość respondentów przeprowadzonych przez KE w tym postępowaniu badań rynkowych¹⁰⁰. KE zaakceptowała natomiast – zaproponowaną przez OFT w ww. sprawie *MAG/Ferrovial/Exeter Airport* – dalszą segmentację rynku usług infrastrukturalnych według kategorii przewoźników, będących odbiorcami tych usług (przewoźników regularnych świadczących pełny zakres usług, przewoźników niskokosztowych oraz przewoźników czarterowych). Zdaniem KE, wyróżnienie pierwszego z tych segmentów jest uzasadnione także tym, że przewoźnicy regularni, w przeciwieństwie do przewoźników niskokosztowych i czarterowych, muszą zapewniać usługę interline. KE zauważyła jednak, że podział ten staje się coraz mniej ewidentny ze względu na to, że także przewoźnicy regularni zaczynają konkurować z niskokosztowymi przez oferowanie dyskontów¹⁰¹.

W trakcie badań prowadzonych w sprawie *Ferrovial/Quebec/GIC/BAA* niektórzy przewoźnicy lotniczy sugerowali konieczność zdefiniowania – jako rynków właściwych produktowo – rynków usług portów lotniczych na rzecz (a) przewozów długodystansowych (*long-haul services*) i (b) krótkodystansowych (*short-haul services*). Porty lotnicze świadczące usługi w zakresie przewozów długodystansowych potrzebują bowiem dłuższych pasów startowych i muszą przyciągać innych klientów niż porty świadczące usługi w zakresie przewozów krótkodystansowych. Taka segmentacja rynku nie była jednak konieczna w sprawie koncentracji *Ferrovial/Quebec/GIC/BAA*, gdyż nie powodowała ona żadnych skutków antykonkurencyjnych niezależnie od przyjętej definicji rynków¹⁰².

⁹⁷ Zob. dec. KE w sprawie *Flughafen Berlin I*, pkt 9–10; dec. KE w sprawie *Flughafen Berlin II*, pkt 13.

⁹⁸ Zob. dec. KE w sprawie *MAG/Ferrovial/Exeter Airport*, pkt 11 oraz 13–15.

⁹⁹ Ibidem, pkt 12.

¹⁰⁰ Zob. dec. KE w sprawie *Ferrovial/Quebec/GIC/BAA*, pkt 10–11.

¹⁰¹ Zob. dec. KE w sprawie *Ferrovial/Quebec/GIC/BAA*, pkt 12. To stanowisko OFT podtrzymał i szczegółowo uzasadnił w swojej decyzji z 11 p.10.2005 r., pkt 13–16. Zob. wyżej pkt 2.2. niniejszego rozdziału.

¹⁰² Zob. dec. KE w sprawie *Ferrovial/Quebec/GIC/BAA*, pkt 13.

Z tych samych powodów nie były potrzebne w tej sprawie szczegółowe segmentacje rynków usług obsługi naziemnej i powiązanych usług handlowych¹⁰³.

3.2.2. Rynki właściwe produktowo w obszarze usług obsługi naziemnej

Analizowane w niniejszym opracowaniu przypadki koncentracji dokonujących się na rynkach usług obsługi naziemnej, w tym te, w stosunku do których KE wyraziła zgodę decyzją zawierającą szczegółowe jej uzasadnienie, nie przynoszą zbyt wielu analiz poszczególnych rynków właściwych. Jest to o tyle zrozumiałe, że wszystkie te przypadki pochodzą z okresu, gdy istniała już dyrektywa nr 96/67/WE w sprawie dostępu do rynku usług obsługi naziemnej w portach lotniczych Wspólnoty (tzw. dyrektywa handlingowa)¹⁰⁴, która wymienia – w załączniku – 11 rodzajów usług obsługi naziemnej, świadczonych na rzecz użytkowników portów lotniczych, w tym głównie dla przewoźników lotniczych, krótko je charakteryzując¹⁰⁵. Jest również charakterystyczne, że chociaż u podstaw obu tych aktów leży liberalizacyjne oczekiwanie, że – zwłaszcza – przewoźnicy lotniczy będą kontraktowali z podmiotami świadczącymi usługi obsługi naziemnej poszczególne usługi, w praktyce kontraktują one, gdzie tylko jest to możliwe, całe ich pakiety¹⁰⁶.

Poza odwołaniem się do obu ww. aktów i nie wyznaczając rynku konkretnych usług obsługi naziemnej, w sprawie *Maersk Air/LFV Holdings* KE wskazała na możliwość podziału rynków usług obsługi naziemnej na dwie grupy generalne: (1) usługi pozaterminalowe (*air-side services*) i (2) usługi terminalowe (*land-side services*)¹⁰⁷. Do pierwszych zaliczyła usługi świadczone w obszarze między terminalem a samolotem, włączając do nich usługi płytowe, np. załadunek i rozładunek samolotu (w załączniku do dyrektywy handlingowej rynek 5), obsługę bagażu (rynek 3), tankowanie paliwa (rynek 7), jak też obsługę ładunków i poczty (rynek 4). W kategorii usług terminalowych KE umieściła natomiast usługi świadczone wewnątrz terminala lotniczego, włączając do nich obsługę pasażerów (rynek 2), administrację i nadzór (rynek 1), obsługę operacyjną lotów i administracyjną załóg (rynek 9).

Analizowane decyzje w sprawach koncentracji na rynkach usług obsługi naziemnej identyfikują więc tylko rodzaj usługi czy usług, na których działają uczestnicy tych koncentracji. Ze względu na brak jakichkolwiek skutków antykonkurencyjnych badanych koncentracji, KE pozostawiała jednak otwartym szczegółowe wyznaczenie rynków właściwych w badanych przypadkach koncentracji. Za możliwe odrębne rynki produktowe uznała jednak: **rynek obsługi ładunków w budynkach londyńskiego systemu portów lotniczych** (*cargo handling in sheds in the London Airport System*)¹⁰⁸; **rynki obsługi pasażerów** (obejmujące odprawę i obsługę pasażerów i ich bagażu w ramach terminalu lotniczego), **obsługi płytowej i obsługi ładunków** (*passenger, ramp and cardoground handling*) jako odrębne (*separate*) rynki usług, które wymagają szczególnego *know-how* i doświadczenia i mogą być świadczone przez różne podmioty¹⁰⁹; **rynki obsługi**

¹⁰³ Ibidem, pkt 14.

¹⁰⁴ Dyrektywa Rady nr 96/67/WE z 15.10.1996 r. w sprawie dostępu do rynku usług obsługi naziemnej w portach lotniczych Wspólnoty (Dz. Urz. WE L 272/36).

¹⁰⁵ Zob. prezentację tych rodzajów usług w zawartym w niniejszej książce opracowaniu A. Jurkowskiej, *Zasady wyznaczania rynków usług portów lotniczych w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i regulacji*.

¹⁰⁶ Zob. dec. KE w sprawie *Maersk Air/LFV Holdings*, pkt 17 in fine oraz pkt 18–19.

¹⁰⁷ Zob. dec. KE w sprawie *Maersk Air/LFV Holdings*, pkt 20–21.

¹⁰⁸ Zob. dec. KE w sprawie *Lufthansa/Menzies/LCC*, pkt 1 i 4.

¹⁰⁹ Zob. dec. KE w sprawie *Lufthansa/Menzies/LGS/JV*, pkt 5.

ładunków, obsługi naziemnej i usługi techniczne (*cargo handling, ground handling, technical services*)¹¹⁰.

Tylko w decyzji w sprawie *LSG/Onexcorp/Sky Chefs/Caterair KE* wyznaczyła (zdefiniowała) konkretny produktowy rynek właściwy w obszarze usług obsługi naziemnej. Uznała za taki mianowicie tzw. **rynek cateringowy**, czyli **rynek zaopatrzenia pokładowego statków powietrznych w porcie wylotowym** (*in-flight catering services*). Choć dopuściła możliwość dalszego dzielenia tego rynku na segmenty lotów długo- i krótkodystansowych (*long-haul/short-haul*), ekonomicznej, biznesowej i pierwszej klasy (*economy/business/first class*) czy z posiłkiem gorącym, zimnym lub przekąskowym (*hot meals, cold meals/snacks*), to jednak uznała, że warunki konkurencji w tych segmentach nie różnią się istotnie, a przewoźnicy kontraktują pełny zakres usług cateringowych na danym lotnisku u jednego dostawcy¹¹¹.

3.3. Rynki właściwe geograficznie

3.3.1. Rynki właściwe geograficznie w zakresie prowadzenia portów lotniczych i zarządzania nimi

Również w przypadku wyznaczania rynków właściwych geograficznie w sektorze usług prowadzenia portów lotniczych i zarządzania nimi mamy do czynienia z ewolucją, polegającą na coraz bardziej rosnącym doprecyzowaniu tej kategorii. Już w sprawach *BIA* oraz *Hochtief/Aer Rianta/Düsseldorf Airport KE* postawiła pytanie, czy w przypadku usług świadczonych w portach lotniczych rynek geograficzny jest zawężony do granic portu (*confines of the airport*), czy do obszaru jego zasięgu (*catchment area*), czy też rynek ten obejmuje większy obszar, na którym: (a) różne porty lotnicze oferują podobne usługi (*different airports within a given larger area comprising airports offering similar services*)¹¹² lub (b) linie lotnicze są nakierowane na świadomych kosztowo i mniej wrażliwych czasowo pasażerów czarterów i klasy ekonomicznej, którzy dopuszczają podróż z/do bardziej oddalonego portu lotniczego, ale oferującego swoje usługi po niższych stawkach (*airlines targeting cost-conscious and less time-sensitive charter and economy class passengers who will consider travelling further away to an airport that can offer lower fares*)¹¹³.

W tej drugiej decyzji KE postawiła również pytanie, czy definicja rynku geograficznego różni się w przypadku usług infrastrukturalnych i usług komercyjnych¹¹⁴.

Oba pytania pozostawiła jednak otwartymi, ze względu na brak jakichkolwiek antykonkurencyjnych skutków badanych koncentracji¹¹⁵.

Pierwszą próbę wyznaczenia rynków właściwych geograficznie w sprawach koncentracji na rynkach usług portów lotniczych podjęto w sprawie *Flughafen Berlin I*. Strony badanej koncentracji wyszły z założenia, że rynek ten należy wyznaczać, opierając się na **kryterium obszaru zasięgów** (*catchments area*). Przyjmując określony port lotniczy za centralny punkt analizy, geograficzny rynek właściwy w sektorze usług portów lotniczych obejmuje obszar¹¹⁶:

¹¹⁰ Zob. dec. KE w sprawie *LBO France/Vinci Airport Services*, pkt 2.

¹¹¹ Zob. dec. KE w sprawie *LSG/Onexcorp/Sky Chefs/Caterair*, pkt 3.

¹¹² Zob. dec. KE w sprawie *BIA*, pkt 16.

¹¹³ Zob. dec. KE w sprawie *Hochtief/Aer Rianta/Düsseldorf Airport*, pkt 13.

¹¹⁴ Ibidem, pkt 13.

¹¹⁵ Zob. dec. KE w sprawie *BIA*, pkt 16.

¹¹⁶ Zob. dec. KE w sprawie *Flughafen Berlin I*, pkt 11; identycznie w dec. KE w sprawie *Flughafen Berlin II*, pkt 14.

- (a) o promieniu 100 km – w przypadku portów lotniczych obsługujących **połączenia regionalne**;
- (b) o promieniu 300 km – w przypadku portów lotniczych obsługujących **ruch międzynarodowy**.

Komisja Europejska zgodziła się wprawdzie, że kryterium zasięgu (w km) może być punktem wyjścia wyznaczania geograficznych rynków właściwych dla rynków usług portów lotniczych, ale zauważyła, że nie jest on (zasięg) jednak kryterium wystarczającym. W praktyce orzeczniczej trzeba bowiem uwzględnić dodatkowo inne czynniki (np. infrastrukturę sieci transportowej, połączenia w kontekście czasu dotarcia do konkretnych portów), które mogą ten zasięg skrócić lub poszerzyć¹¹⁷.

Komisja uważa jednak, że najistotniejszym czynnikiem wyznaczenia właściwego rynku geograficznego jest potencjalna liczba pasażerów, która jest wynikiem gęstości zaludnienia obszaru wokół danego portu lotniczego. Jej zdaniem, istnieją także różnice w zasięgu rynku geograficznego w przypadku lotów regularnych i czarterowych; w szczególności pasażerowie biznesowi, którzy korzystają z linii regularnych, są bardziej wrażliwi na czas dojazdu do lotniska niż turyści, którzy korzystają głównie z przewozów czarterowych¹¹⁸. Ponieważ jednak w przypadku objętych badaniem portów lotniczych Berlin, Frankfurt i Düsseldorf, na których prowadzą one swoją działalność w zakresie obsługi przewozów regionalnych i bezpośrednich przewozów interkontynentalnych, nie istnieją istotne relacje konkurencyjne, które mogą prowadzić do ograniczenia konkurencji, w obu sprawach (*Flughafen Berlin I* i *Flughafen Berlin II*) KE odstąpiła od wyznaczenia dokładnego rynku geograficznego (*exate Marktabgrenzung der geographischen Märkte*)¹¹⁹.

Gdy chodzi o wyznaczenie właściwego rynku geograficznego dla węzłowych portów lotniczych (*hubs*), na podstawie badań przeprowadzonych w sprawie *Flughafen Berlin I* KE uznała, że do tego samego rynku geograficznego mogą być zaliczone **węzłowe porty lotnicze, do których loty dowożą pasażerów z innych portów lotniczych (*Zubringerflüge*) nie trwają dłużej niż dwie godziny**. Tym samym rynek ten może wykraczać – i w rzeczywistości wykracza – poza granice Niemiec, jako że w końcu lat dziewięćdziesiątych XX w. tylko 52% niemieckich pasażerów przesiadających się na loty interkontynentalne korzystało z portów lotniczych we Frankfurcie nad Menem i w Monachium; prawie połowa korzystała więc z lotnisk pozaniemieckich (głównie w Londynie, Amsterdamie i Kopenhadze). KE zgodziła się ze stronami transakcji, że dla portów lotniczych pełniących funkcje węzłowe (*hubs*) rynkiem właściwym geograficznie jest obszar całej Europy Zachodniej, obejmujący porty lotnicze w Monachium, Frankfurcie nad Menem, Kopenhadze, Londynie, Amsterdamie, Brukseli, Paryżu, Zurychu i Wiedniu¹²⁰.

Szczególna sytuacja istnieje w przypadku przewozów ładunków lotniczych. W tym przypadku rynek geograficzny jest wyznaczany nie tyle przez czas dostaw ładunku do określonego portu lotniczego, co przez szczególne koncepcje logistyczne przedsiębiorstwa transportowego. W sprawach *Flughafen Berlin I* i *Flughafen Berlin II* KE uznała, że na obszarze Niemiec przewozy ładunków koncentrują się w porcie lotniczym Frankfurt nad Menem w takim stopniu, że pozostałe porty lotnicze, głównie w Berlinie i Düsseldorfie, odgrywają rolę marginalną; także w tym przypadku KE odstąpiła więc od wyznaczania właściwego rynku geograficznego¹²¹.

¹¹⁷ Zob. w dec. KE w sprawie *Flughafen Berlin I*, pkt 12 i 14.

¹¹⁸ Ibidem, pkt 13.

¹¹⁹ Zob. w dec. KE w sprawie *Flughafen Berlin I*, pkt 13; w dec. KE w sprawie *Flughafen Berlin II*, pkt 14.

¹²⁰ Zob. dec. KE w sprawie *Flughafen Berlin I*, pkt 11 i 35.

¹²¹ Zob. dec. KE w sprawie *Flughafen Berlin I*, pkt 16; w dec. KE w sprawie *Flughafen Berlin II*, pkt 16.

Rynki właściwe geograficznie nie zostały w zasadzie zdefiniowane w ww. sprawach; ich segmentacja według określonych kryteriów była bardziej sugestią stron koncentracji niż ustaleniem KE, co zostało przez nią wyraźnie podkreślone w sprawie *MAG/Ferrovial/Exeter Airport* w odniesieniu do rynku geograficznego usług udostępniania infrastruktury lotniskowej¹²². W sprawie tej KE stwierdziła jednak, że poza ceną, najistotniejszym kryterium wyboru przez przewoźników lotniczych określonego portu lotniczego jest wielkość i charakter obszaru zasięgu (*catchment area*). Z tego powodu, w badanej sprawie KE uznała, że porty lotnicze w Bristol i Exeter działają na tym samym obszarze zasięgu południowo-zachodniej Anglii, a zatem nie można wykluczyć wąskiego wyznaczenia rynku geograficznego usług portów lotniczych południowo-zachodniej Anglii (obejmującego porty lotnicze w Bristol i Exeter, ale także w Bournemouth, Plymouth, Newquay i Southampton); miało to decydujące znaczenie dla podjęcia decyzji o przekazaniu zgłoszonej koncentracji do zbadania na podstawie prawa brytyjskiego.

Stanowisko to prezentował od początku wnioskujący o przekazanie mu sprawy brytyjski Urząd ds. Uczciwej Konkurencji (OFT). Argumentował on, że wybór portu lotniczego przez przewoźnika lotniczego jest głównie funkcją popytu na obszarze zasięgu konkretnego portu lotniczego i kosztów operowania z tego portu. Bezpośrednimi klientami portów lotniczych nie są bowiem pasażerowie, lecz przewoźnicy lotniczy; to oni decydują, czy utrzymywać połączenie z danego portu lotniczego i płacić mu opłaty lotniskowe. Wybory te zależą jednak w ostateczności od popytu pasażerów. Ci ostatni dokonują swoich wyborów na bazie tzw. uogólnionego kosztu podróży (*generalised cost of journey*), obejmującego cenę biletu, koszt dotarcia do/z portu lotniczego, koszt parkingu, a także czasu podróży. Rynkiem geograficznym usług infrastrukturalnych portów lotniczych może więc być albo terytorium całej Wielkiej Brytanii, albo jej części, w tym np. południowo-zachodniej Anglii¹²³.

Strony ww. koncentracji nie zgadzały się z tym stanowiskiem KE i OFT. Z jednej strony twierdziły, że obszary zasięgu portów lotniczych w Bristolu i Exeter nie są tożsame, gdyż obszar zasięgu portu lotniczego w Bristolu jest większy, zurbanizowany i służący głównie obsłudze pasażerów biznesowych, podczas gdy obszar zasięgu portu lotniczego w Exeter jest mniejszy, rolniczy i służy głównie obsłudze pasażerów turystycznych. Z drugiej strony, uczestnicy zgłoszonej koncentracji uważali, że rynkiem właściwym geograficznie dla zamiaru koncentracji *MAG/Ferrovial/Exeter Airport* jest obszar zasięgu, wykraczający poza południowo-zachodnią Anglię, a nawet poza południową Anglię (czyli z zaliczeniem do niej lotnisk londyńskich), a więc obszar zasięgu całej Wielkiej Brytanii. Ich zdaniem, przy wyborze miejsca alokacji nowego samolotu przewoźnicy lotniczy nie są ograniczeni do określonego regionu Wielkiej Brytanii¹²⁴.

Szczegółowe analizy rynków geograficznych dla każdej z trzech kategorii rynków produktowych, w tym zwłaszcza usług infrastrukturalnych, KE przeprowadziła także w ostatniej analizowanej w niniejszym raporcie decyzji w sprawie *Ferrovial/Quebek/GIC/BAA*.

Gdy chodzi o świadczenie usług udostępniania infrastruktury lotniskowej (usług infrastrukturalnych) przewoźnikom lotniczym KE potwierdziła, że w swoich wcześniejszych sprawach pozostawiała otwartym wyznaczenie właściwego rynku geograficznego

¹²² Zob. dec. KE w sprawie *MAG/Ferrovial/Exeter Airport*, pkt 18–20.

¹²³ Zob. dec. KE w sprawie *MAG/Ferrovial/Exeter Airport*, pkt 16. W swojej decyzji z 11.10.2005 r., pkt 17–28, OFT dokonał szczegółowej analizy obszarów zasięgu z punktu widzenia wyznaczenia rynku geograficznego krajowego lub regionalnego; mimo przewagi argumentów za wyznaczeniem regionalnego rynku południowo-zachodniej Anglii, także OFT pozostawił tę kwestię otwartą.

¹²⁴ Zob. dec. KE w sprawie *MAG/Ferrovial/Exeter Airport*, pkt 17.

ich świadczenia, ale też odnotowała zgłaszane przez strony badanych koncentracji propozycje segmentacji tego rynku według kryterium obszaru o określonym promieniu wokół portu lotniczego (100 lub 300 km) lub obszaru zasięgu, lub obszaru obejmującego podobne świadczenia; powtórzyła także swoje stanowisko co do możliwości określania geograficznego wymiaru tego rynku za pomocą czynnika potencjalnego wolumenu pasażerów określonych typów lotów¹²⁵. W przedmiotowej sprawie odnotowała też propozycję stron badanej koncentracji, żeby różnicować rynki geograficzne dla portów lotniczych węzłowych (*hub airports*), konkurujących między sobą na terytorium Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) w zakresie możliwości dowozów i połączeń, oraz nie-węzłowych (*no-hub airports*), konkurujących na obszarze zasięgu między sobą i z portami węzłowymi¹²⁶.

Przeprowadzone w sprawie *Ferrovial/Quebec/GIC/BAA* badania rynkowe potwierdziły w dużym stopniu, że wielkość obszaru zasięgu jest określana przez wielkość i gęstość populacji, poziom życia oraz rodzaje i wielkość biznesu w tym obszarze, a także, że to na tej właśnie podstawie przewoźnicy lotniczy decydują czy rozpocząć przewozy z danego portu, czy używać go jako port węzłowy¹²⁷. Badania te (głównie analiza potencjalnej reakcji przewoźników na wzrost cen tych usług w poszczególnych portach lotniczych według testu SSNIP (*small but significant and non-transitory increase in price*)), umożliwiły KE pozostawienie otwartym problem dokładnego zdefiniowania rynku geograficznego usług infrastrukturalnych także w tej sprawie, ponieważ można przyjąć, że usługi infrastrukturalne świadczone przez Ferrovial i BAA: (a) w portach lotniczych Londynu oraz Southampton oraz (b) w szkockich portach lotniczych nie są częścią tych samych rynków geograficznych¹²⁸; z badań tych wynikało jednak niezbitie, że do pierwszego z tych rynków nie należy port lotniczy w Bristol, a do drugiego – port lotniczy Belfast City¹²⁹.

3.3.2. Rynki właściwe geograficznie w zakresie usług obsługi naziemnej

Generalnie rzecz biorąc, KE uznaje, że w przypadku usług obsługi naziemnej (jak też usług handlowych) ich **właściwymi rynkami geograficznymi są obszary ograniczone do danego portu lotniczego**¹³⁰ lub **danego systemu portów lotniczych** (np. londyńskiego systemu portów)¹³¹, **poszerzone niekiedy przez ich bezpośrednie otoczenie**¹³²; tak było np. – w przypadku usług obsługi pasażerów – w decyzji w sprawie *Lufthansa Menzies/LGS/JV*, gdzie rynek londyńskiego portu lotniczego Heathrow, został poszerzony o stację kolejową Paddington, na której jest dokonywana odprawa pasażerów lotniczych¹³³.

Ograniczenie właściwego rynku geograficznego dla usług obsługi naziemnej do obszaru ograniczonego do danego portu lotniczego jest oczywiste z punktu widzenia odbiorcy tych usług (przewoźników lotniczych). Z punktu widzenia (zdaniem) ich dostawców jednak możliwe jest włączenie do rynku właściwego geograficznie także szerszego obszaru, obejmującego porty lotnicze, które przewoźników świadomych kosztowo (*feasibly target cost-conscious airlines*) mogłyby skłonić do wyboru innego portu lotniczego, w którym usługi

¹²⁵ Zob. dec. KE w sprawie *Ferrovial/Quebec/GIC/BAA*, pkt 15.

¹²⁶ Ibidem, pkt 16.

¹²⁷ Ibidem, pkt 17.

¹²⁸ Ibidem, pkt 22.

¹²⁹ Ibidem, pkt 18–21.

¹³⁰ Zob. np. dec. KE w sprawie *LSG/Onexcorp/Sky Chefs/Caterair*, pkt 18.

¹³¹ Zob. dec. KE w sprawie *Lufthansa/Menzies/LCC*, pkt 12.

¹³² Zob. dec. KE w sprawie *Flughafen Berlin II*, pkt 17; dec. KE w sprawie *Ferrovial/Quebec/GIC/BAA*, pkt 23–24.

¹³³ Zob. dec. KE w sprawie *Lufthansa Menzies/LGS/JV*, pkt 13.

obsługi naziemnej oferowane są po niższych cenach. W badanej sprawie Maersk Air/LFV Holdings taka sytuacja mogłaby wystąpić w przypadku Sztokholmu, gdzie warunki świadczenia tych usług, zwłaszcza dla przewoźników czarterowych, w portach lotniczych Arlanda – z jednej strony, oraz Skavsta, Bromma, Västerås i Norrköpping – z drugiej, mogłyby być uznane za substytutatywne; sprawa została jednak pozostawiona przez KE otwartą, ze względu na brak zagrożeń antykonkurencyjnych ze strony zamierzonej koncentracji¹³⁴.

4. Podstawowe problemy dopuszczalności koncentracji w sektorze usług portów lotniczych w świetle orzecznictwa

4.1. Pojęcie i kryteria testu konkurencji

Wszystkie zgłoszone KE do zbadania operacje koncentracyjne podlegają ocenie z punktu widzenia tego, **czy są one zgodne, czy nie ze wspólnym rynkiem** (art. 2 ust. 1 zd. pierwsze rozporządzeń nr 4064/89 i 139/2004). Zasadniczy cel badania (kontroli) operacji koncentracyjnych w UE jest więc tożsamy na gruncie poprzednio i obecnie obowiązujących rozporządzeń o kontroli koncentracji; oczywiście cel ten nie występuje na gruncie prawa polskiego.

Tożsamy na gruncie rozporządzeń nr 4064/89 i 139/2004 jest również **zestaw kryteriów**, na podstawie których prowadzone są badania zamierzonych koncentracji. Dokonując ich oceny, Komisja musi mianowicie uwzględnić:

- (a) potrzebę zachowania i rozwoju skutecznej konkurencji na wspólnym rynku, z punktu widzenia m.in. struktury wszystkich dotkniętych nią rynków oraz rzeczywistej i potencjalnej konkurencji ze strony przedsiębiorstw zlokalizowanych we Wspólnocie lub poza nią, a także
- (b) pozycję rynkową zainteresowanych przedsiębiorstw oraz ich siłę ekonomiczną i finansową, możliwości dostępne dla dostawców i użytkowników, ich dostęp do rynków zaopatrzenia i zbytu, wszelkie prawne i inne bariery wejścia na rynek, trendy podaży i popytu w stosunku do właściwych dóbr i usług, interesy konsumentów pośrednich i końcowych oraz rozwój postępu technicznego i gospodarczego, pod warunkiem, że dokonuje się on z korzyścią dla konsumentów i nie stanowi przeszkody dla konkurencji (art. 2 ust. 1 zd. drugie rozporządzeń nr 4064/89 i 139/2004).

W UE prawodawca nie poprzestał jednak na sformułowaniu zasadniczego celu i zestawu kryteriów oceny koncentracji, które muszą być zgłoszone KE, poddane jej ocenie i dopuszczone (jako zgodne ze wspólnym rynkiem) lub niedopuszczone (jako niezgodne ze wspólnym rynkiem) na podstawie norm kompetencyjnych art. 6 (po zakończeniu badania wstępnego, tzw. fazy I.) lub art. 8 (po zakończeniu badania głównego, tzw. fazy II.) rozporządzeń nr 4064/89 i 139/2004. Prawodawca postanowił dodatkowo, że dla wydania **decyzji wyrażającej zgodę** na dokonanie danej (zbadanej) koncentracji lub **decyzji zakazującej** dokonania danej (zbadanej) koncentracji konieczne jest **przeprowadzenie tzw. testu konkurencji**, którego istotą jest stwierdzenie – z najwyższym możliwym prawdopodobieństwem – niewystąpienia lub wystąpienia (ewentualnie zagrożenia wystąpienia) aktualnych lub potencjalnych skutków negatywnych dla konkurencji (antykonkurencyjnych).

Z dniem 1 maja 2004 r. nastąpiła zmiana testu konkurencji, służącego ocenie zgłaszanych KE i kontrolowanych przez nią operacji koncentracyjnych. O ile na gruncie

¹³⁴ Zob. dec. KE w sprawie *Maersk Air/LFV Holdings*, pkt 22–25.

art. 2 ust. 2 i 3 rozporządzenia nr 4064/89 obowiązywał tzw. podwójny test konkurencji, którego zasadniczym elementem było stworzenie lub umocnienie (w przypadku decyzji pozytywnych) lub niestworzenie lub nieumocnienie (w przypadku decyzji negatywnych) pozycji dominującej, wskutek czego konkurencja nie byłaby (w przypadku decyzji pozytywnych) lub byłaby (w przypadku decyzji negatywnych) ograniczona, o tyle na podstawie art. 2 ust. 2 i 3 rozporządzenia nr 139/2004 **test konkurencji** wymaga generalnego zbadania, czy zamierzona koncentracja **nie utrudni znacząco skutecznej konkurencji** na wspólnym rynku lub istotnej jego części, w szczególności w wyniku stworzenia lub umocnienia pozycji dominującej, czy też koncentracja ta **utrudni znacząco skuteczną konkurencję na wspólnym rynku** lub istotnej jego części, w szczególności w wyniku stworzenia lub umocnienia pozycji dominującej. Taka sama zmiana testu konkurencji w polskiej ustawy o ochronie konkurencji z 2000 r. nastąpiła na mocy noweli do tej ustawy z 2004 r., z tym samym dniem 1 maja 2004 r.

Wobec tego, że – jak wskazano wyżej w wielu miejscach – **większość** zgłoszonych KE i zbadanych przez nią **operacji koncentracyjnych polegała na przejęciu** – przez dwa lub więcej przedsiębiorstw – **wspólnej kontroli** nad podmiotem, mającym prowadzić port lotniczy lub zarządzać nim (tj. głównie świadczyć usługi infrastrukturalne) lub świadczyć inne usługi portów lotniczych (obsługi naziemnej lub komercyjne), istotne znaczenie w prezentowanych przypadkach miała/ma **ocena stopnia, w jakim stanowiące koncentrację utworzenie wspólnego przedsiębiorstwa ma na celu lub skutkuje koordynacją zachowań koordynacyjnych** przedsiębiorstw, które pozostają samodzielne. Koordynacja taka była/jest oceniana na podstawie art. 81 ust. 1 i 3 TWE (obecnie art. 101 ust. 3 TFUE); dokonując tej oceny, Komisja Europejska musiała/musi każdorazowo brać pod uwagę w szczególności: (a) czy dwie lub więcej firm macierzystych utrzymuje, w znaczącym stopniu, swoją działalność na tym samym rynku co wspólne przedsiębiorstwo lub na rynku, który stanowi poprzednie lub następne ogniwo rynku w stosunku do tego wspólnego przedsiębiorstwa, lub na rynku sąsiednim ściśle powiązany z tym rynkiem, oraz (b) czy koordynacja, będąca bezpośrednim wynikiem utworzenia wspólnego przedsiębiorstwa, daje zainteresowanemu przedsiębiorstwu możliwość eliminowania konkurencji w zakresie znacznej części danych produktów lub usług (art. 2 ust. 5 rozporządzeń nr 4064/89 i 139/2004).

Jak już wskazano wyżej, **żadna z operacji koncentracyjnych**, jakie przedsiębiorcy zamierzali dokonać na różnych rynkach usług portów lotniczych i poddali prewencyjnej ocenie KE, **nie wzbudziła zastrzeżeń** z punktu widzenia skutków dla konkurencji na wspólnym rynku lub jakiegokolwiek jego istotnej części. W konsekwencji, w przypadku wszystkich zgłoszonych i zbadanych zamiarów koncentracji, **KE wyraziła zgodę na ich dokonanie** (i to już po przeprowadzeniu badania wstępnego, fazy I. postępowania) – niezależnie od tego, czy postępowanie to toczyło się pod „rządami” rozporządzenia nr 4064/89, czy pod „rządami” rozporządzenia nr 139/2004.

4.2. Deklarowane cele/przyczyny koncentracji

Zgłoszone KE i skontrolowane przez nią operacje koncentracyjne, które przedsiębiorstwa zamierzały dokonać w latach 1997–2009, realizowały różne cele. W przypadku kilku najważniejszych, szczegółowo prezentowanych w niniejszym rozdziale zamiarów koncentracji, ich **zasadniczym celem** było **zapewnienie finansowania i realizacji inwestycji w infrastrukturę lotniczą** (np. budowę nowych terminali) oraz **poszerzenie ilości, skali i jakości usług oferowanych pasażerom**; stąd udział w takich koncentracjach

zarówno doświadczonego inwestora branżowego, jak i inwestora finansowego¹³⁵. Jest charakterystyczne, że **koncentracje te** były najczęściej **elementem procesów prywatyzacji**, podejmowanych na największych rynkach lotniczych Europy (głównie w Wielkiej Brytanii i w Niemczech) przede wszystkim dlatego, że władze publiczne reprezentujące dotychczasowych, publicznoprawnych właścicieli portów lotniczych nie były w stanie sfinansować inwestycji koniecznych do pokrycia potrzeb ruchu lotniczego, w tym zatłoczenia najważniejszych portów lotniczych, lub sprostania konkurencji innych portów.

Z czasem, u podstaw koncentracji na rynkach usług portów lotniczych (w tym głównie rynków usług obsługi naziemnej) leżały „**typowe**” **oczekiwania** w zakresie obniżenia kosztów, a w konsekwencji podniesienia rentowności działalności w sektorze usług portów lotniczych, **związane z konsolidacją przedsiębiorstw**.

4.3. Ocena koncentracji zgłoszonych i skontrolowanych przez KE w latach 1997–2006 w świetle obowiązującego w danym okresie testu konkurencji

4.3.1. Ocena 6 najważniejszych operacji koncentracyjnych

Jak wynika z wcześniejszych rozważań, pięć z sześciu analizowanych szczegółowo w tym rozdziale decyzji KE w sprawach zgłoszonych jej zamiarów koncentracji było oceniane na podstawie testu konkurencji zawartego w art. 2 ust. 2–4 rozporządzenia nr 4064/89; tylko w sprawie *Ferrovial/Quebec/GIC/BAA* został zastosowany test konkurencji sformułowany w art. 2–4 rozporządzenia nr 139/2004. Dla pierwszej grupy tych spraw najistotniejsze więc było ustalenie, czy zamierzone koncentracje tworzyły lub wzmacniały pozycję dominującą na wyznaczonych (lub pozostawionych otwartymi) rynkach właściwych produktowo i geograficznie.

W decyzjach w sprawach *BIA* oraz *Hochtief/Aer Rianta/Düsseldorf Airport* nie znajdujemy szczegółowej analizy skutków zgłoszonych koncentracji dla konkurencji; nie doszło w nich jednak do stwierdzenia stworzenia lub wzmocnienia pozycji dominującej, wskutek czego skuteczna konkurencja byłaby istotnie ograniczona na którymkolwiek z badanych rynków, gdyż:

- (a) uczestniczą w niej operatorzy, którzy już wcześniej uczestniczyli w prowadzeniu i zarządzaniu portem lotniczym, nad którym jest przejmowana wspólna kontrola¹³⁶;
- (b) zagraniczny inwestor branżowy (np. irlandzki ARI lub niemiecka HTP) nie działał do tej pory na rynku kraju, w którym zainwestował (tj. na którym znajduje się port lotniczy, nad którym przejął wspólną kontrolę)¹³⁷ lub na obszarze Europy kontynentalnej¹³⁸, albo miał dotychczas udziały w porcie lotniczym (nowym porcie lotniczym w Atenach), położonym w dużej odległości od portów lotniczych, kontrolowanych przez uczestników koncentracji¹³⁹;
- (c) działalność spółki, nad którą jest przejmowana kontrola (np. FDG), jest ograniczona do portu macierzystego i innego portu, nie pozostających w relacjach konkurencyjnych z uczestnikami koncentracji¹⁴⁰.

¹³⁵ Zob. dec. KE w sprawie *BIA*, pkt. 17.

¹³⁶ Zob. dec. KE w sprawie *BIA*, pkt. 18.

¹³⁷ Ibidem, pkt. 18.

¹³⁸ Zob. dec. KE w sprawie *Hochtief/Aer Rianta/Düsseldorf Airport*, pkt. 14.

¹³⁹ Ibidem, pkt. 15.

¹⁴⁰ Ibidem, pkt. 16.

W jednej z późniejszych decyzji KE stwierdziła także, że nie spełnia testu konkurencji z art. 2 ust. 2–3 rozporządzenia nr 4064/89 fakt, że uczestnicy koncentracji (FAG i VIA) zyskiwali tylko mniejszościowy udział (7%) w konsorcjum BBIP bez specjalnych praw kontrolnych¹⁴¹.

Pierwsza w miarę szczegółowa ocena skutków zamierzonych koncentracji dla konkurencji została dokonana dopiero w sprawach *Flughafen Berlin I* (1999 r.) i *Flughafen Berlin II* (2001 r.). U jej podstaw legły ustalenia dotyczące wielkości lotniczych przewozów pasażerów i ładunków do/z niemieckich portów lotniczych, w tym w badanych w tych sprawach portach lotniczych we Frankfurcie nad Menem, Düsseldorfie i Berlinie, kontrolowanych indywidualnie lub wspólnie przez uczestników zamierzonych koncentracji. Z ustaleń tych wynika przede wszystkim, że przez port lotniczy we Frankfurcie nad Menem przewozi się około jedną trzecią wszystkich pasażerów i około dwie trzecie całego ładunku, przewożonych do/z Niemiec¹⁴². Oznacza to, że dla oceny skutków zamierzonych koncentracji dla konkurencji konieczne było zbadanie, czy między tymi trzema portami lotniczymi istnieją, a jeśli tak, to jak intensywne są relacje konkurencyjne, które mogą prowadzić do powstania lub umocnienia pozycji dominującej na rynkach usług tworzonego wielkiego portu lotniczego Berlin/Brandenburg i/lub koordynacji zachowań konkurencyjnych spółek Hochtief i FAG w zakresie usług świadczonych przez nie w portach lotniczych we Frankfurcie nad Menem i w Düsseldorfie. Odpowiedzi na te pytania KE udzieliła odrębnie dla rynków produktowych: przewozów regionalnych/przewozów międzykontynentalnych; dowozu pasażerów do węzłowego portu lotniczego; przewozów towarowych; usług obsługi naziemnej i usług komercyjnych.

Gdy chodzi o **przewozy regionalne** (do portów niemieckich i europejskich), KE wykluczyła przecinanie się obszarów zasięgu (100 km), a tym samym istnienie stosunku konkurencyjnego portów lotniczych we Frankfurcie nad Menem i w Düsseldorfie¹⁴³ oraz w Monachium, Mönchengladbach i Atenach¹⁴⁴.

Dla przewozów interkontynentalnych przecinanie się obszarów zasięgu (300 km) mogłoby mieć miejsce w przypadku portów lotniczych we Frankfurcie nad Menem i w Düsseldorfie. Na gruncie przeprowadzonych badań w sprawie *Flughafen Berlin I* KE stwierdziła jednak, że między nimi istnieje raczej stosunek komplementarności niż konkurencyjności, jako że w praktyce pasażerowie lotów interkontynentalnych realizowanych z portu lotniczego w Düsseldorfie pochodzą z obszaru wyznaczonego promieniem maksimum 150 km od tego lotniska. Przecinanie się obszarów zasięgu portów lotniczych we Frankfurcie nad Menem i w Berlinie, praktycznie nieistniejące w latach dziewięćdziesiątych XX w., mogło mieć miejsce dopiero po rozbudowie portu lotniczego Berlin/Brandenburg, ale – jak zakładano – do 2007 r. port ten nie przekroczy 2% w interkontynentalnym ruchu pasażerskim i 4% interkontynentalnym przewozie ładunków. Nie będzie to więc miało znaczenia dla konkurencji między tymi portami. Przecinanie się obszarów zasięgu portów lotniczych w Berlinie i w Düsseldorfie w przypadku przewozów interkontynentalnych w ogóle nie ma miejsca, ze względu na odległość między nimi¹⁴⁵.

¹⁴¹ Zob. dec. KE w sprawie *Flughafen Berlin II*, pkt 22.

¹⁴² W 1997 r. dla przewozów – odpowiednio – pasażerskich i ładunku wielkości te wynosiły: Frankfurt nad Menem – 40.262.691 pasażerów i 1.400.977 ton; Düsseldorf – 15.532.058 pasażerów i 70.867 ton; Berlin – 11.564.952 pasażerów i 37.441 ton. Zob. dec. KE w sprawie *Flughafen Berlin I*, pkt 17.

¹⁴³ Zob. dec. KE w sprawie *Flughafen Berlin I*, pkt 20.

¹⁴⁴ Zob. dec. KE w sprawie *Flughafen Berlin II*, pkt 19.

¹⁴⁵ Zob. dec. KE w sprawie *Flughafen Berlin I*, pkt 21–23; zob. także dec. KE w sprawie *Flughafen Berlin II*, pkt 19.

W ostateczności KE stwierdziła, że w obszarach przewozów regionalnych i bezpośrednich przewozów interkontynentalnych między portami lotniczymi we Frankfurcie nad Menem, w Düsseldorfie i w Berlinie nie występują żadne istotne relacje konkurencyjne. Nie można więc oczekiwać, że zamierzona koncentracja prowadzi do powstania lub umocnienia pozycji dominującej w rozumieniu art. 2 ust. 2 rozporządzenia nr 4064/89.

Inaczej niż w przypadku przewozów regionalnych i bezpośrednich przewozów interkontynentalnych, **w przypadku przewozów do/z portu węzłowego** może dojść do powstania stosunku konkurencji między portami lotniczymi we Frankfurcie nad Menem i w Berlinie w sytuacji, gdy port lotniczy w Berlinie stanie się w dalszej przyszłości – po rozbudowie – portem węzłowym (głównie w lotach w kierunku wschodnim). Nawet wtedy jednak nie można przyjąć, że dodane do siebie udziały rynkowe w obszarze lotów do/z portu węzłowego dla pasażerów niemieckich doprowadziłyby do powstania pozycji dominującej portów lotniczych we Frankfurcie nad Menem i w Berlinie¹⁴⁶.

W sprawie *Flughafen Berlin II* KE nie miała też wątpliwości, że żadne skutki antykonkurencyjne nie powstaną na produktowych rynkach przewozów towarowych – niezależnie od ich traktowania jako rynki krajowe czy europejskie – oraz rynkach usług obsługi naziemnej i usług komercyjnych, traktowanych geograficznie jako rynki poszczególnych portów lotniczych i ich bezpośredniego otoczenia¹⁴⁷.

W sprawie *MAG/Ferrovial/Exeter Airport* KE zbadała głównie wpływ zamierzonej koncentracji na konkurencję w zakresie świadczenia usług udostępniania infrastruktury lotniskowej w Wielkiej Brytanii. Ustaliła przede wszystkim, że badana operacja koncentracyjna może prowadzić do pewnego pokrywania się działań jej uczestników, i to niezależnie od tego, w jaki sposób zdefiniowany jest rynek produktowy i geograficzny. Łączny udział w rynku usług infrastrukturalnych, obliczany według kryterium wolumenu pasażerów, wyniósłby po operacji koncentracyjnej mniej niż 5% – w przypadku rynku geograficznego całej Wielkiej Brytanii, mniej niż 15% – w przypadku rynku geograficznego południowej Anglii, ale w przypadku ograniczenia rynku geograficznego do południowo-zachodniej Anglii już około 65–70% (Bristol – 60–65%, Exeter 5–10%), a – zdaniem brytyjskiego Urzędu ds. Uczciwej Konkurencji (OFT) – jeżeli wykluczy się port lotniczy w Bournemouth – to nawet więcej¹⁴⁸.

Ponieważ jednak uczestnicy koncentracji twierdzili, że nawet w przypadku tak wąskiego zdefiniowania rynku tych usług, nie będą oni mieli władzy rynkowej, ze względu na szczególną siłę przyciągania lotnisk londyńskich oraz reprezentowaną przez nie tzw. równoważącą władzę (*countervailing power*), OFT wnosił o przekazanie mu zgłoszonego zamiaru koncentracji do szczegółowego zbadania jej skutków na podstawie prawa brytyjskiego, do czego KE przychyliła się¹⁴⁹.

W swojej decyzji z 5 października 2005 r. OFT, nie mogąc wykluczyć, że w wyniku zamierzonej koncentracji może dojść do wzrostu cen usług lotniskowych, redukcji konkurencyjnych lotów do/z określonych miejsc (*destinations*) oraz eliminacji potencjalnej i aktualnej konkurencji poprzez redukcję inwestycji i ekspansji, uznał, że

¹⁴⁶ W 1997 r. udział w tym rynku produktowym portu lotniczego we Frankfurcie nad Menem, gdyby ograniczyć go, jak proponują strony operacji, do geograficznego rynku niemieckiego, wynosił 40%, a w wymiarze rynku europejskiego tylko 19,6%; udział pozostałych portów węzłowych wynosił: dla Londynu – 26,5%, dla Paryża – 18,3%, a dla Amsterdamu – 13,7%. Zob. dec. KE w sprawie *Flughafen Berlin I*, pkt 27–28.

¹⁴⁷ Zob. dec. KE w sprawie *Flughafen Berlin II*, pkt 20–21.

¹⁴⁸ Zob. dec. KE w sprawie *MAG/Ferrovial/Exeter Airport*, pkt 21–23.

¹⁴⁹ Ibidem, art. 1 i pkt 24–29 uzasadnienia.

zamierzona koncentracja może powodować istotne ograniczenie konkurencji, a więc powinna być skierowana do zbadania przez Komisję ds. Konkurencji (Competition Commission)¹⁵⁰.

W ostatniej z analizowanych w tym rozdziale szczegółowo spraw (w sprawie *Ferrovial/Quebec/GIC/BAA*), KE, bazując już na nowym teście konkurencji sformułowanym w rozporządzeniu nr 139/2004, zbadała przede wszystkim skutki horyzontalne i wertykalne przejścia kontroli nad BAA przez uczestników koncentracji, w tym głównie przez inwestora branżowego (Ferrovial).

Antykonkurencyjnych skutków horyzontalnych tej koncentracji nie stwierdziła w ogóle, jako że jej uczestnicy nie działają na tych samych geograficznych rynkach usług infrastrukturalnych¹⁵¹ oraz obsługi naziemnej i usług komercyjnych¹⁵².

W kontekście wertykalnych skutków zamierzonej koncentracji KE ustaliła, że Ferrovial świadczy także usługi obsługi naziemnej za pośrednictwem swojej zależnej spółki Swissport. Spółka ta świadczy usługi obsługi naziemnej na niektórych rynkach niektórych portów lotniczych należących do BAA (np. obsługę pasażerów i usługi płytowe w Stansted i Gatwick, a także obsługę ładunków w Heathrow). KE nie stwierdziła jednak (mimo zastrzeżeń konkurentów Swissportu) zagrożeń dla konkurencyjnych rynków usług obsługi naziemnej na brytyjskich lotniskach, przede wszystkim ze względu na ich regulowany charakter (w wyniku implementacji przez Wielką Brytanię tzw. dyrektywy handlingowej nr 96/67) w przypadku londyńskich portów lotniczych w Heathrow, Gatwick i Stansted, a zatem pozostawianie opłat lotniskowych pod częściowym wpływem regulatora (CAA); w przypadku pozostałych portów lotniczych, mimo niekiedy dużego udziału w tych rynkach spółki Swissport, równoważonego powtarzalnością przetargów na koncesje o ich prowadzenie, nie ma ona realnych możliwości zawyżania opłat i stosowania skrośnego subsydiowania, a więc Ferrovial nie może zakłócić konkurencji na niżej położonym rynku (*down-stream market*) usług obsługi naziemnej¹⁵³.

4.3.2. Ocena koncentracji na rynkach usług obsługi naziemnej

Również w pozostałych, prezentowanych w niniejszym rozdziale, decyzjach KE dotyczących operacji koncentracyjnych na rynkach usług obsługi naziemnej, nie zostały stwierdzone żadne skutki antykonkurencyjne zamierzonych koncentracji; w konsekwencji, KE wyraziła zgodę na ich dokonanie. Z tych decyzji, które zawierają formalne uzasadnienie wiemy, że u podstaw ww. oceny leżały następujące okoliczności:

- (a) niskie udziały w rynkach właściwych uczestników koncentracji (LGS i Menzies), brak dla nich wspólnych rynków produktowych i geograficznego nakładania się rynków oraz brak dotkniętych rynków wertykalnych¹⁵⁴;
- (b) w sytuacji, gdy każdy port lotniczy stanowi odrębny rynek właściwy geograficznie, brak horyzontalnego pokrywania się rynków uczestników koncentracji (jakiegokolwiek spółki z grup Sky Chefs i LGS) oraz ich niski łączny udział w rynku usług cateringowych na całym terytorium Europejskiego Obszaru Geograficznego (10–25%)¹⁵⁵;
- (c) brak geograficznego nakładania się rynków, na których dotychczas działają uczestnicy koncentracji (Maersk Air i LFG), brak wertykalnego efektu wykluczenia oraz

¹⁵⁰ Zob. dec. OFT z 5.10.2005 r., pkt 29–50, 60–63.

¹⁵¹ Zob. dec. KE w sprawie *Ferrovial/Quebec/GIC/BAA*, pkt 25–28.

¹⁵² Ibidem, pkt 29.

¹⁵³ Ibidem, pkt 30–43.

¹⁵⁴ Zob. dec. KE w sprawie *Lufthansa/Menzies/LSG/JV*, pkt 12–16.

¹⁵⁵ Zob. dec. KE w sprawie *LSG/Onecorp/Sky Chefs/Caterair*, pkt 19 i 20.

istnienie silniejszych konkurentów (np. SAS) na rynkach usług obsługi naziemnej w sztokholmskich portach lotniczych, na których uczestnicy koncentracji zamierzają działać wspólnie¹⁵⁶;

- (d) niski udział w rynku obsługi ładunków w porcie lotniczym Heathrow i w systemie portów lotniczych Londynu oraz brak wertykalnego efektu wykluczenia na rynku niższego szczebla (*down-stream market*) usług transportu ładunków z obiektów do samolotów (*from the sched to the aircraft*)¹⁵⁷.

4.3.3. Brak koordynacji między przejmującymi wspólną kontrolę

W sprawie *Hochtief/Aer Rianta/Düsseldorf Airport*¹⁵⁸ nie stwierdzono koordynacji zachowań koordynacyjnych między spółkami-matkami AR/ARI, Hochtief/HTP i miastem Düsseldorf, jako że spółki-matki nie będą aktywne ani na rynku wspólnego przedsiębiorstwa, ani na żadnym rynku, na którym działa każda ze spółek-matek; AR i Hochtief działają w obszarze zarządzania portami lotniczymi, ale ich działalność w tym zakresie jest prowadzona na obszarach geograficznie odrębnych (*distinct*) od tych, na których działa FDG.

W sprawie *Flughafen Berlin I*, po przeprowadzeniu badania, czy zamierzona koncentracja nie doprowadzi do koordynacji zachowań konkurencyjnych spółek Hochtief i FAG w zakresie usług świadczonych przez nie w portach lotniczych we Frankfurcie nad Menem i w Düsseldorfie, KE uznała, że w obszarach przewozów regionalnych i bezpośrednich przewozów interkontynentalnych między portami lotniczymi we Frankfurcie nad Menem, w Düsseldorfie i w Berlinie nie występują żadne istotne relacje konkurencyjne, a więc zamierzona koncentracja do koordynacji takiej nie doprowadzi¹⁵⁹.

4.3.4. Inne zastrzeżenia stron trzecich

Rozpoczynając od spraw *Flughafen Berlin I* i *Flughafen Berlin II*, KE musiała także zająć stanowisko wobec zastrzeżeń stron trzecich co do dwóch możliwych skutków przyszłych badanych koncentracji – uzyskania nadmiernej ilości praw startów i lądowań (slotów) oraz stosowania zawyżonych opłat za usługi portów lotniczych. W obu tych sprawach odmówiła natomiast oceny prawidłowości przeprowadzenia przetargowej procedury wyboru konsorcjum, które otrzyma pomoc publiczną w celu wsparcia budowy (wielkiego) lotniska Berlin/Brandenburg jako sprawy podlegającej ocenie na podstawie reguł o pomocy publicznej (art. 87 w zw. z art. 86 TWE [obecnie art. 106 w zw. z art. 107 TFUE])¹⁶⁰.

W sprawach *Flughafen Berlin I* i *Flughafen Berlin II* KE uznała obawy uzyskania – w rezultacie zamierzonej koncentracji – nadmiernej ilości praw startów i lądowań (slotów) najpierw na trzech istniejących lotniskach berlińskich (Schönendorf, Tegel i Tempelhof), a potem na (wielkim) lotnisku Berlin/Brandenburg za nieuzasadnione¹⁶¹.

¹⁵⁶ Zob. dec. KE w sprawie *Maersk Air/LFG*, pkt 26–32.

¹⁵⁷ Zob. dec. KE w sprawie *Fufthansa/Menzies/LCC*, pkt 14–15.

¹⁵⁸ Zob. dec. KE w sprawie *Hochtief/Aer Rianta/Düsseldorf Airport*, pkt 9.

¹⁵⁹ Zob. dec. KE w sprawie *Flughafen Berlin I*, pkt 19 i 24.

¹⁶⁰ Zob. dec. KE w sprawie *Flughafen Berlin I*, pkt 29; dec. KE w sprawie *Flughafen Berlin II*, pkt 23 i 25. Zob. też w: A. Jurkowska, T. Skoczny, *Wspólnotowe reguły pomocy publicznej w odniesieniu do budowy infrastruktury lotniczej oraz działań operacyjnych portów lotniczych a polska ustawa z 2009 r. portów lotniczych* (rozdział 5 niniejszej książki).

¹⁶¹ Zob. dec. KE w sprawie *Flughafen Berlin I*, pkt 29; dec. KE w sprawie *Flughafen Berlin II*, pkt 23 i 25.

Natomiast ewentualne stosowanie w przyszłości zawyżonych opłat za usługi portów lotniczych podlega ocenie *ex post* na podstawie przepisów o zakazie nadużywania pozycji dominującej WE (art. 82 w zw. z art. 86 TWE [obecnie art. 102 w zw. z art. 106 TFUE]) lub państwa członkowskiego. Komisja podkreśliła jednak, że zagrożenie takie nie wiąże się bezpośrednio z zamierzoną koncentracją, albowiem występowałyby także w przypadku innych podmiotów prowadzących i zarządzających portem lotniczym¹⁶².

4.4. Dopuszczalność ograniczeń dodatkowych

Zgodnie z art. 6 ust. 1 lit. b) akapit drugi oraz art. 8 ust. 1 akapit trzeci rozporządzeń nr 4064/89 i 139/2004, KE jest także zobowiązana dokonać oceny dopuszczalności tzw. ograniczeń dodatkowych, bezpośrednio związanych i koniecznych dla dokonania koncentracji. Jeżeli przesłanki te są spełnione, decyzja o wyrażeniu zgody na dokonanie zamierzonej koncentracji obejmuje (oznacza) również zgodę na te ograniczenia konkurencji. Szczegółową podstawą tych ocen były – na gruncie rozporządzenia nr 4064/89 – *Commission Notice on restrictions directly and necessary to concentrations*¹⁶³, a są – na gruncie rozporządzenia nr 139/2004 – komunikat KE w sprawie ograniczeń bezpośrednio związanych i koniecznych dla dokonania koncentracji¹⁶⁴.

Najczęściej, KE musiała ocenić tzw. **klauzule niekonkurowania (zakazy konkurencji)**, zawarte z reguły w porozumieniach wspólników – uczestników koncentracji polegających na przejęciu kontroli wspólnej w istniejącym lub nowo tworzonej (*joint ventures*). Najczęściej uznała je za bezpośrednio związane i konieczne dla zamierzonej koncentracji; niekiedy jednak uznała takie ograniczenia za nieproporcjonalne do celów, jakim miały one służyć, a więc niekonieczne. I tak:

- (a) KE uznała za dopuszczalny zakaz konkurowania w zakresie prowadzenia i zarządzania portami lotniczymi leżącymi we wspólnym zasięgu (*catchment area*)¹⁶⁵, prowadzenia jakiegokolwiek działalności konkurencyjnej w portach lotniczych Wielkiej Brytanii¹⁶⁶ lub doradzania jakiemukolwiek innemu podmiotowi¹⁶⁷;
- (b) za dopuszczalne uznała KE także zobowiązanie się dotychczasowych wspólników do niewspierania budowy lub rozbudowy innego lotniska komunikacyjnego w promieniu 125 km od Bramy Brandenburskiej do 31 grudnia 2026 r.; w sprawie *Flughafen Berlin I* KE uznała, że stanowi to uzgodnienie konkurencyjne, którego znaczenie rozciąga się poza tę datę ze względu na długość procesów inwestycyjnych w sektorze usług portów lotniczych, a w konsekwencji stwierdziła, że zgoda na zamierzoną koncentrację nie rozciąga się na to ograniczenie dodatkowe¹⁶⁸; w sprawie *Flughafen Berlin II* KE podtrzymała to stanowisko tylko w zakresie działań dotychczasowych wspólników (władz publicznych) niemających charakteru władczego, albowiem w zakresie działań mających taki charakter art. 81 TWE (obecny art. 101 TFUE) nie ma zastosowania¹⁶⁹;

¹⁶² Zob. dec. KE w sprawie *Flughafen Berlin I*, pkt 29; dec. KE w sprawie *Flughafen Berlin II*, pkt 23 i 26.

¹⁶³ Dz. Urz. WE 2001 C 188/5.

¹⁶⁴ Dz. Urz. UE 2005 C 56/24.

¹⁶⁵ Zob. dec. KE w sprawie *BIA*, pkt 21.

¹⁶⁶ Zob. dec. KE w sprawie *Lufthansa/Menzies/LGS/JV*, pkt 15–16.

¹⁶⁷ Zob. dec. KE w sprawie *Maersk Air/LFG Holding*, pkt 34.

¹⁶⁸ Zob. dec. KE w sprawie *Flughafen Berlin I*, pkt 31.

¹⁶⁹ Zob. dec. KE w sprawie *Flughafen Berlin II*, pkt 28.

(c) tylko w ograniczonym zakresie KE dopuściła klauzule niekonkurowania z tworzoną przez wspólników spółką *joint venture*; za powiązany i konieczny uznała zakaz konkurowania tylko w okresie posiadania przez spółki-matki pakietu kontrolnego w ich wspólnym przedsiębiorstwie¹⁷⁰; zawarty w Porozumieniu Wspólników zakaz konkurowania przez określony czas po ustaniu jego mocy obowiązującej nie został uznany za dopuszczalny¹⁷¹.

Za, co do zasady, dopuszczalne KE uznała także:

- (a) postanowienia Porozumienia o Konsorcjum, dopuszczające umowę o doradztwo w zakresie zarządzania portem lotniczym (FDG) między wspólnikami, ograniczoną czasowo do okresu rozruchu¹⁷²;
- (b) postanowienia Porozumienia o Konsorcjum, ograniczające prawo wspólników do odstąpienia od sprawowania wspólnej kontroli nad spółką przejmowaną (FDG), na czas wystarczający dla zrealizowania celów prywatyzacji¹⁷³;
- (c) zobowiązanie się dotychczasowych wspólników do zaprzestania prowadzenia berlińskich lotnisk Tegel i Tempelhof; w sprawie *Flughafen Berlin I* KE uznała, że ograniczenie to stanowi integralną część projektu budowy wielkiego lotniska Berlin/Brandenburg i stanowi zabezpieczenie podejmowanych inwestycji w kwocie 8 mld DM, a zatem jest dopuszczalne¹⁷⁴; w sprawie *Flughafen Berlin II* zmieniła swoje zdanie w tym zakresie i uznała, że wprowadzie ograniczenie to stanowi zabezpieczenie podejmowanych ww. inwestycji, ale jest bezterminowe i wychodzi poza zakres tego, co jest potrzebne dla dokonania koncentracji, a w konsekwencji zgoda na zamierzoną koncentrację nie rozciąga się na to ograniczenie dodatkowe¹⁷⁵;
- (d) umowę koncesji zawartą między dotychczasowymi wspólnikami a konsorcjum, opiewającą na 50 lat; ograniczenie to jest dopuszczalne, gdyż stanowi integralną część projektu budowy wielkiego lotniska Berlin/Brandenburg i stanowi zabezpieczenie podejmowanych inwestycji¹⁷⁶;
- (e) wymóg zachowania w tajemnicy wobec osób trzecich informacji ujawnionej przez jednego drugiemu z uczestników koncentracji¹⁷⁷.

5. Podsumowanie

Celem powyższych rozważań było przedstawienie i zanalizowanie dorobku stosowania wspólnych reguł konkurencji UE do procesów koncentracji w sektorze usług portów lotniczych w okresie po wejściu w życie tzw. dyrektywy handligowej, a więc o którym można już powiedzieć, że miały do niego w pełni zastosowanie wymogi liberalizacyjne ustanowione w ramach WPT. Chociaż tempo i intensywność procesów koncentracji w sektorze usług przewozów lotniczych były znacznie większe, to jednak **zaczął się także „ruch” zmian w strukturze własności i zarządzania portami lotniczymi.** Najważniejsze z nich zostały zgłoszone KE i przez nią prewencyjnie skontrolowane. Jednakże

¹⁷⁰ Zob. dec. KE w sprawie *Maersk Air/LFG Holding*, pkt 34–36; dec. KE w sprawie *Lufthansa/Menzies/LCC*, pkt 17–18.

¹⁷¹ Zob. dec. KE w sprawie *Maersk Air/LFG Holding*, pkt 34–36.

¹⁷² Zob. dec. KE w sprawie *Hochtief/Aer Rianta/Düsseldorf Airport*, pkt 19 i 21.

¹⁷³ Ibidem, pkt 209.

¹⁷⁴ Zob. dec. KE w sprawie *Flughafen Berlin I*, pkt 31.

¹⁷⁵ Zob. dec. KE w sprawie *Flughafen Berlin II*, pkt 28.

¹⁷⁶ Zob. dec. KE w sprawie *Flughafen Berlin I*, pkt 31.

¹⁷⁷ Zob. dec. KE w sprawie *Lufthansa/Menzies/LGS/JV*, pkt 19–20. .

tylko w jednym z 21 zbadanych przez KE zamiarów operacji koncentracyjnych do koncentracji nie doszło, aczkolwiek w wyniku interwencji brytyjskiego organu ochrony konkurencji, a nie KE¹⁷⁸.

Dokonana powyżej charakterystyka przedmiotowa i podmiotowa wszystkich 21 przypadków koncentracji zgłoszonych i zbadanych przez KE wykazała wiele interesujących cech tej „populacji”. Za wysoce charakterystyczne można uznać, że żadna z badanych operacji koncentracyjnych nie dotyczyła fuzji (połączenia) dwóch samodzielnych przedsiębiorstw (portów lotniczych) i tylko nieliczne (3) odnosiły się do przejścia kontroli (akwizycji) wyłącznej. Przedmiotem prawie wszystkich (18 z 21) zbadanych zamiarów koncentracji były **przejęcia kontroli wspólnej** istniejących przedsiębiorstw lub nowo tworzonych przedsiębiorstw wspólnych (*joint ventures*). Równie charakterystyczne jest, że w większości przypadków (13 z 21) zgłaszane i kontrolowane przez KE były przejścia kontroli nad spółkami prowadzącymi i zarządzającymi portami lotniczymi (świadczącymi głównie usługi infrastrukturalne), dokonywanymi w ramach procesów prywatyzacji uwarunkowanej potrzebami inwestycyjnymi; tak było m.in. w przypadku sześciu największych operacji koncentracyjnych zbadanych w postępowaniach w sprawach *BIA*¹⁷⁹, *Hochtief/Aer Rianta/Düsseldorf Airport*¹⁸⁰, *Flughafen Berlin I* i *Flughafen Berlin II*¹⁸¹, *MAG/Ferrovial/Exeter Airport*¹⁸², *Ferrovial/Quebec/GIC/BAA*¹⁸³. W procesach tych szczególną rolę odgrywają „branżowo zorientowane” spółki niemieckiego koncernu **Hochtief** i hiszpańskiej grupy **Ferrovial**. Na rynkach usług obsługi naziemnej szczególnie aktywne są spółki jednego z największych światowych przewoźników lotniczych – niemieckiej grupy **Lufthansa**.

Z przeprowadzonych powyżej rozważań wynika, że w postępowaniach w sprawach koncentracji KE wyraźnie (jednoznacznie) wyróżnia przedmiotowo (produktowo) **trzy główne segmenty rynku usług portów lotniczych**:

- (a) **usług infrastrukturalnych** (np. pasów startowych, miejsc parkowania samolotów);
- (b) **usług obsługi naziemnej** (tzw. handlingowych) (np. odprawę pasażerów i bagaży, dostarczanie paliwa, obsługę samolotów);
- (c) **usług komercyjnych** (handlowych) (np. parkingów samochodowych, wynajmu samochodów, prowadzenia sklepów wolnocłowych i innych punktów sprzedaży detalicznej).

Niezmiernie rzadko jednak KE dokonywała faktycznego wyznaczenia (zdefiniowania) konkretnego rynku właściwego produktowo (np. rynku usług cateringowych).

Z przeprowadzonych powyżej rozważań wynika także, że w postępowaniach w sprawach koncentracji KE akceptuje wyróżnienie następujących rynków właściwych geograficznie:

- (a) **ryнку węzłowych portów lotniczych (*hubs*), do których loty dowożące pasażerów z innych portów lotniczych nie trwają dłużej niż dwie godziny;**
- (b) **ryнку portów lotniczych obsługujących ruch międzynarodowy w zasięgu obszaru (*catchment area*) o promieniu 300 km;**

¹⁷⁸ Zob. dec. KE w sprawie *MAG/Ferrovial Aeropuertos/Exeter Airport* oraz dec. OFT z 11.10.2005 r. w sprawie *Macquaire Airports/Ferrovial Aeropuertos/Exeter and Devon Airport* (dostępna na stronie: www.of.gov.uk).

¹⁷⁹ Zob. dec. KE w sprawie *BIA*, pkt 1 i 58.

¹⁸⁰ Zob. dec. KE w sprawie *Hochtief/Aer Rianta/Düsseldorf Airport*.

¹⁸¹ Zob. dec. KE w sprawie *Flughafen Berlin I*; dec. KE w sprawie *Flughafen Berlin II*.

¹⁸² Zob. dec. KE w sprawie *MAG/Ferrovial/Exeter Airport*.

¹⁸³ Zob. dec. KE w sprawie *Ferrovial/Quebec/GIC/BAA*.

(c) rynku portów lotniczych obsługujących połączenia regionalne w zasięgu obszaru o promieniu 100 km;

(d) rynku ograniczonego do danego portu lotniczego lub danego systemu portów lotniczych, poszerzone niekiedy przez ich bezpośrednie otoczenie.

Za najbardziej charakterystyczny rezultat przeprowadzonego badania należy jednak uznać fakt, że wszystkie zgłoszone i skontrolowane przez KE zamiary koncentracji zostały uznane przez nią za **zgodne ze wspólnym rynkiem**, a więc **niespełniające testu konkurencji** obowiązującego na gruncie zarówno rozporządzenia nr 4064/89, jak i rozporządzenia nr 139/2004. Oznacza to, że zamierzone koncentracje w ogóle nie zagrażały konkurencji, bo dokonywane były na rynkach, które nie były wspólne produktowo i/lub nie pokrywały się geograficznie, nie powodowały wykluczających efektów wertykalnych na powiązanych rynkach wyższego lub niższego stopnia i nie kreowały żadnych innych skutków antykonkurencyjnych. Wielkie, skomplikowane i groźne dla konkurencji koncentracje w sektorze usług portów lotniczych są zatem wciąż jeszcze przed nami.

Źródła

Literatura

- C. Bermig, O. Stehmann, *New developments In the aviation sector. Consolidation and competition: recent competition cases*, EC C.P.N. 2004, nr 2.
- M. Bernatt, A. Jurkowska, T. Skoczny, *Ochrona konkurencji i konsumentów*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania UW, Warszawa 2007.
- K. Kohutek, M. Sieradzka, *Ochrona konkurencji i konsumentów. Komentarz*, LEX & Wolters Kluwer business, Warszawa 2008.
- A. Lindsay, *The EC Merger Regulation: Substantive Issues*, Sweet & Maxwell, London 2006.
- E. Navarro, A. Font, J. Folgera, J. Briones, *Merger Control in the EU*, 2nd ed., Oxford 2005.
- J. Parker, *Air France/KLM: An Assessment of the Commission's Approach to Consolidation in the Air Transport Sector*, E.C.L.R. 2006, vol. 25(3).
- T. Skoczny, „Wprowadzenie do działu III” i „Wprowadzenie do rozdz. 1 Działu III”, [w:] T. Skoczny, A. Jurkowska, D. Miąsik (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*. Pod redakcją prof. T. Skoczno, C.H. Beck, Warszawa 2009.
- T. Skoczny, *Wspólna Polityka Transportowa w transporcie lotniczym*, [w:] *Prawo polityk infrastrukturalnych*, pod red. A. Jurkowskiej i T. Skoczno, EuroPrawo, Warszawa 2009.
- O. Stehmann, J. Raya Aguado, *The Air France-KLM merger: A First Step towards the Consolidation of the European Aviation Industry*, E.C.L.R. 2005, vol. 26(5).

Akty prawne

- Commission Notice on restrictions directly and necessary to concentrations (Dz. Urz. WE 2001 C 188/5).
- Komunikat Komisji w sprawie ograniczeń bezpośrednio związanych i koniecznych dla dokonania koncentracji (Dz. Urz. UE 2005 C 56/24).
- Obwieszczenie Komisji w sprawie definicji rynku właściwego do celów wspólnotowego prawa konkurencji (Dz. Urz. WE 1997 C 372/5).
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 139/2004 z 20.01.2004 r. w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw (Dz. Urz. UE 2004 L 24/1); opublikowane po polsku w: Dz. Urz. UE polskie wydanie specjalne, 08/ t. 3, s. 40.
- Rozporządzenie Rady (EWG) nr 4064/89 z 21.12.1989 r. w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstwa (Dz. Urz. WE 1989 L 395/1; zob. też zmianę dokonaną rozporządzeniem 1310/97, Dz. Urz. WE 1997 L 180/1).

Ustawa z 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, Dz.U. 2007, nr 50, poz. 331 z późn. zm.

Decyzje KE w sprawach koncentracji na rynkach usług portów lotniczych za lata 1997–2009 (dostępne tylko ze strony internetowej KE/DG COMP) <http://www.europa.eu.int/comm/competition/mergers/cases/index/bynamei.html>

Decyzja KE w sprawie BIA

decyzja KE z 25.03.1997 r. w sprawie IV/M.786 – *Birmingham International Airport*, Brussels, 25.03.1997.

Decyzja KE w sprawie Hochtief/AR/DA

decyzja KE z 22.12.1997 r. w sprawie IV/M.1035 – *Hochtief/Aer Rianta/Dusseldorf Airport*, Brussels, 22.12.1997.

Decyzja KE w sprawie Lufthansa/Menzies/LCC

decyzja KE w sprawie IV/M.1165 – *Lufthansa/Menzies/LCC*, Brussels, 30.06.1998.

Decyzja KE w sprawie Maersk Air/LFV Holdings

decyzja KE w sprawie IV/M.1124 – *Maersk Air/LFV Holdings*, Brussels, 06.07.1998.

Decyzja KE w sprawie LSG/Onexcorp/Sky Chefs/Caterair

decyzja KE w sprawie IV/M.1269 – *LSG/Onexcorp/Sky Chefs/Caterair*, Brussels, 09.11.1998.

Decyzja KE w sprawie Flughafen Berlin I

decyzja KE w sprawie IV/M.1255 – *Flughafen Berlin*, Brussels, 21.05.1999.

Decyzja KE w sprawie Lufthansa/Menzies/LGS/JV

decyzja w sprawie COMP/M.1913 – *Lufthansa/Menzies/LSG/JV*, Brussels, 29.08.2000.

Decyzja KE w sprawie Flughafen Berlin II

decyzja KE w sprawie COMP/M.2262 – *Flughafen Berlin II*, Brüssel, 05.02.2001, SG(2001) D/285934.

Decyzja KE w sprawie The Airline Group/NATS

decyzja KE w sprawie COMP/M.2315 *The Airline Group/NATS*, Brussels, 14.05.2001 SG(2001) D/288530.

Decyzja KE w sprawie Macquire Airports Luxemburg/Aeroporti di Roma

decyzja KE w sprawie No COMP/M.2927 – *Macquire Airports Luxemburg/Aeroporti di Roma*, Brussels, 20.09.2002.

Decyzja KE w sprawie Lufthansa Cargo/Air France Finance/British Airways/GFLEL

decyzja KE w sprawie COMP/M.2830 *Lufthansa Cargo/Air France Finance/British Airways/Global Freight Exchange JV*, Brussels, 25.10.2002, SG (2002) D/232326.

Decyzja KE w sprawie MABSA/Belgia State/BIAC/JV

decyzja KE w sprawie No COMP/M.3646 – *MABSA/Belgia State/BIAC/JV*, Brussels, 17.12.2004.

Decyzja KE w sprawie MAG/Ferrovial Aeropuertos/Exeter Airport

decyzję KE w sprawie przekazania sprawy COMP/M.3823 – *MAG/Ferrovial Aeropuertos/Exeter Airport do właściwych władz Zjednoczonego Królestwa zgodnie z art. 9 Rozporządzenia (WE) No 139/2004*, Brussels, 08.08.2005, C(2005)3144.

Decyzja OFT z 11 października 2005 r. w sprawie Macquire Airports/Ferrovial Aeropuertos/Exeter and Devon Airport

decyzja brytyjskiego Urzędu ds. Uczciwego Handlu (OFT) w sprawie *Macquire Airports/Ferrovial Aeropuertos/Exeter and Devon Airport* (dostępna na stronie www.oft.gov.uk).

Decyzja KE w sprawie Macquire Airports Copenhagen/Copenhagen Airports

decyzja KE w sprawie COMP/M.4016 *Macquire Airports Copenhagen/Copenhagen Airports*, Brussels, 05.12.2005.

Decyzja KE w sprawie Ferrovial/Quebek/GIC/BAA

decyzja KE w sprawie COMP/M.4164 – *Ferrovial/Quebek/GIC/BAA*, Brussels, 23.05.2006.

Decyzja KE w sprawie LBO France/Vinci Airport Services

decyzja KE w sprawie COMP/M.4399 – *LBO France/Vinci Airport Services*, Brussels, 16.10.2006.

Decyzja KE w sprawie AIG/GIP/Stratfield

decyzja KE w sprawie COMP/M.4429 – *AIG/GIP/Stratfield*, Brussels, 23.11.2006.

Decyzja KE w sprawie HTA/CDPQ/BAA/Budapest Airport

decyzja KE w sprawie COMP/M.4466 – HTA/CDPQ/BAA/Budapeszt Airport, Brussels, 18.12.2006.

Decyzja KE w sprawie HTA/CDPQ/GICSI/Budapest Airport

decyzja KE w sprawie COMP/M.4582 – HTA/CDPQ/GICSI/Budapeszt Airport, Brussels, 15.03.2007.

Decyzja KE w sprawie Balfour Beatty/Galaxy/Exeter Airport

decyzja KE w sprawie COMP/M.4559 – Balfour Beatty/Galaxy/Exeter Airport, Brussels, 12.03.2007.

Decyzja KE w sprawie Euroports Holdings/Benelux Port Holdings

decyzja KE w sprawie COMP/M.5581 – Euroports Holdings/Benelux Port Holdings, Brussels,
19.08.2009

ROZDZIAŁ 5.

Reguły pomocy publicznej UE w odniesieniu do budowy infrastruktury lotniczej oraz działań operacyjnych portów lotniczych

1. Wprowadzenie

Wspólne reguły rynku wewnętrznego i wolnej konkurencji UE mogą być naruszane przez państwa członkowskie Unii Europejskiej (UE) poprzez **przyznawanie przedsiębiorstwom pomocy publicznej** (ang. *state aid*, niem. *staatliche Beihilfen*), stanowiącej jedną z najbardziej skutecznych form interwencjonizmu państwowego w gospodarce. Pomoc ta jest często konieczna i uzasadniona z perspektywy konkretnego państwa członkowskiego. Mimo to, jeśli **narusza zasadę równości (równouprawnienia w kontekście przynależności państwowej) przedsiębiorstw biorących udział w obrocie towarowym i negatywnie wpływa na handel między państwami członkowskimi UE**, może być ona nie do zaakceptowania z perspektywy całej Unii Europejskiej (UE).

Przeciwno zakłócaniu konkurencji na rynku wewnętrznym przez państwa członkowskie w drodze pomocy publicznej wymierzone są przepisy **art. 107–109 TFUE** (dawne art. 87–89 TWE). Przepisy te nie ustanawiają jednak bezwzględnego zakazu takiej pomocy. Artykuł 107 ust. 1 TFUE (dawny art. 87 ust. 1 TWE) stanowi jedynie, że określona „pomoc państwa jest **niezgodna ze wspólnym rynkiem**”. Nie ulega wszakże wątpliwości, że przepis ten ustanawia **względny (warunkowy) zakaz** antykonkurencyjnej **pomocy publicznej** interwenującej w handel między państwami członkowskimi UE¹. Artykuł 107 TFUE (dawny art. 87 TWE) przewiduje bowiem także dwa typy wyłączeń spod tego zakazu: **określone rodzaje pomocy dozwolonej ex lege** (ust. 2) oraz **określone rodzaje pomocy dopuszczalnej** na mocy decyzji organów Unii (ust. 3).

* Dr Agata Jurkowska – doktor nauk prawnych; adiunkt w Samodzielnym Zakładzie Europejskiego Prawa Gospodarczego Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego; sekretarz naukowy Centrum Studiów Antymonopolowych i Regulacyjnych WZ UW.

** Prof. UW dr hab. Tadeusz Skoczny – prawnik; kierownik Samodzielnego Zakładu Europejskiego Prawa Gospodarczego Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego; kierownik Centrum Studiów Antymonopolowych i Regulacyjnych WZ UW.

¹ Por. wyrok ETS z 10.12.1969 r. w połączonych sprawach 6/69 i 11/69 *KE v. Francja* (Zb. Orz. 1969, s. 523) i z 22.03.1977 r. w sprawie 78/76 *Steinike und Weinling v. KE* (Zb. Orz. 1977, s. 595).

Spod zakazu art. 107 ust. 1 TFUE (dawny art. 87 ust. 1 TWE) może też być wyłączone **pomoc publiczna dla przedsiębiorstw świadczących „usługi w ogólnym interesie gospodarczym”**, o których mowa w art. 106 ust. 2 TFUE (dawny art. 86 ust. 2 TWE).

Kompetencje i tryb działania organów UE w zakresie egzekwowania przepisów art. 107 TFUE (dawny art. 87 TWE) oraz obowiązków państw członkowskich reguluje **art. 108 TFUE** (dawny art. 88 TWE). **Artykuł 109 TFUE** (dawny art. 89 TWE) natomiast zawiera delegację dla Rady do wydawania przepisów wykonawczych do art. 107 i 108 TFUE (dawne art. 87 i 88 TWE).

Ogólne reguły pomocy publicznej zawarte w art. 107-109 TFUE (dawne art. 87–89 TWE) stosowane są również dla oceny potencjalnego wsparcia dla portów lotniczych. **Porty lotnicze** mogą być **bezpośrednim** (np. pomoc inwestycyjna na budowę lotnisk) **lub pośrednim** (np. wsparcie dla tzw. tanich przewoźników skłaniające ich do korzystania z określonego lotniska) **odbiorcą pomocy**.

Dla oceny zgodności z prawem UE każdego krajowego (w tym polskiego) programu lub projektu pomocy publicznej dla portów lotniczych najważniejsze są zatem następujące przepisy prawa pierwotnego UE: a) **art. 107 ust. 1 TFUE** (dawny art. 87 ust. 1 TWE), ustanawiający **zakaz** antykonkurencyjnej i antyintegracyjnej pomocy publicznej; b) **art. 107 ust. 2 TFUE** (dawny art. 87 ust. 2 TWE), zawierający **wyłączenie** spod tego zakazu *ex lege* pewnych rodzajów pomocy publicznej; c) **art. 107 ust. 3 lit. a, b i c TFUE** (dawny art. 87 ust. 3 lit. a, b i c TWE), określające **podstawy wyłączenia** pomocy publicznej **w drodze aktów instytucji UE**; d) **art. 106 ust. 2 TFUE** (dawny art. 86 ust. 2 TWE), tworzący wyłączenie spod zakazu art. 107 ust. 1 TFUE pomocy publicznej **dla przedsiębiorstw świadczących usługi użyteczności publicznej**.

Spśród środków realizacji przez KE jej polityki w zakresie pomocy państwa dla lotnisk najważniejsze są pochodzące z 2005 r. „Wytoczne wspólnotowe dotyczące finansowania portów lotniczych i pomocy państwa na rozpoczęcie działalności dla przedsiębiorstw lotniczych oferujących przeloty z regionalnych portów lotniczych”².

2. Zakaz pomocy publicznej

Zgodnie z **art. 107 ust. 1 TFUE** (dawny art. 87 ust. 1 TWE), z zastrzeżeniem innych postanowień Traktatu, wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna ze wspólnym rynkiem w zakresie w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi. Na gruncie art. 107 ust. 1 TFUE (dawny art. 87 ust. 1 TWE) zakazana jest więc: (1) **pomoc państwa**³, (2) **która**

² Dz. Urz. UE 2005 C 312/1; cyt. dalej jako „Wytoczne z 2005 r.”.

³ Por. wyroki ETS: z 22.03.1977 r. w sprawie 78/76 *Steinike und Weinlig v. Niemcy* (Zb. Orz. 1977, s. 595); z 30.01.1985 r. w sprawie 290/83 *KE v. Francja* (Zb. Orz. 1985, s. 439); z 14.10.1987 r. w sprawie 248/84 *Niemcy v. KE* (Zb. Orz. 1987, s. 4013); z 2.02.1988 r. w połączonych sprawach 67, 68 & 70/85 *Kwekerij Gebroeders van der Kooy BV and others v. KE* (Zb. Orz. 1988, s. 219); z 24.02.1987 r. w sprawie 310/85 *Deufli v. KE* (Zb. Orz. 1987, s. 901); z 21.03.1991 r. w sprawie 303/88 *Włochy v. KE (sprawa ENI-Lanerosi)* (Zb. Orz. 1991, s. I-1433).

faworyzuje jej beneficjentów⁴, (3) ma charakter antykonkurencyjny⁵ i (4) wpływa na handel między państwami członkowskimi UE⁶.

Artykuł 107 ust. 1 (dawny art. 87 ust. 1 TWE) formułuje więc **cztery** (normatywne) **przesłanki zakazanej pomocy publicznej⁷**. Aby zatem określony program lub projekt pomocy publicznej mógł zostać – w drodze subsumcji – uznany za zakazany, cztery wymienione w tym przepisie **przesłanki zakazu** muszą być **spełnione kumulatywnie**.

Szczegółowe rozumienie każdej z tych przesłanek przynoszą niektóre orzeczenia sądów UE oraz liczne dokumenty KE. Umożliwiają one przede wszystkim odpowiedź na pytanie, **czy w przypadku określonego transferu finansowego z „ręki publicznej” do przedsiębiorstw mamy w ogóle do czynienia z pomocą publiczną, czy też z:**

- (a) **działalnością państwa jako właściciela przedsiębiorstwa publicznego⁸** (np. portu lotniczego), zobowiązanego do dbania o jego interes; dla rozstrzygnięcia tego problemu, prawo i orzecznictwo UE wypracowało **test** (koncepcję, zasadę) tzw. **inwestora prywatnego działającego w warunkach gospodarki rynkowej** (*market economy private investor*, MEIP)⁹, określany skróto jako **test prywatnego inwestora (TPI)**, zgodnie z którym **pomocą publiczną** jest tylko **różnica między warunkami, na jakich państwo (przedsiębiorstwo publiczne) udostępniło przedsiębiorstwu publicznemu (innemu przedsiębiorstwu) określone fundusze publiczne** (głównie zasilenia kapitałowe, gwarancje kredytowe czy zwolnienia lub ulgi podatkowe), **a warunkami, na jakich inwestor prywatny działający w normalnych warunkach gospodarki rynkowej, przekazałby takie fundusze (zasoby) porównywalnemu przedsiębiorstwu prywatnemu¹⁰**;
- (b) **rekompensatą kosztów świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym** (*services of general economic interest*), nie przysparzającą przedsiębiorcy świadczącemu te usługi żadnych korzyści gospodarczych; w orzeczeniu w sprawie *Altmark* ETS przesądził ostatecznie¹¹, że **dotacje dla firm, rekompensujące jedynie nakłady ponie-**

⁴ Por. wyrok ETS z 23.02.1961 r. w sprawie 30/59 *Bergmiansprämie* (Zb. Orz. 1961, s. 1).

⁵ Por. wyroki ETS: z 2.07.1974 r. w sprawie 173/73 *Włochy v. KE* (Zb. Orz. 1974, s. 709); z 17.10.1980 r. w sprawie 730/79 *Philip Morris v. KE* (Zb. Orz. 1980, s. 2671); z 26.01.1985 r. w sprawie 296 & 318/82 *Holandia i Leeuwarder Papierwarenfabriek BV v. KE* (Zb. Orz. 1985, s. 809).

⁶ Por. wyroki ETS: z 17.10.1980 r. w sprawie 730/79 *Philip Morris v. KE* (Zb. Orz. 1980, s. 2671); z 13.07.1988 r. w sprawie 102/87 *Francja v. KE* (Zb. Orz. 1988, s. 4067).

⁷ Pierwszą szczegółową analizę tych przesłanek w odniesieniu do pomocy publicznej w transporcie lotniczym przeprowadzili A. Ryan, T. Soames, *State aid and air transport*, „European Competition Law Review” (dalej E.C.L.R.) 1995, t. 16, nr 5, s. 293, 297–298.

⁸ Por. art. 2 ust. 1 lit. b) oraz ust. 2 dyrektywy 80/723/EWG KE z 5.06.1980 r. w sprawie przejrzystości relacji finansowych między państwami członkowskimi a przedsiębiorstwami publicznymi oraz o przejrzystości finansowej wewnątrz niektórych przedsiębiorstw (Dz. Urz. WE L 195/35), w wersji ze zmianami dokonanymi dyrektywami nr 85/413/EWG (Dz. Urz. WE L 229/20), 93/84/EWG (Dz. Urz. WE L 254/16) i 2000/52/WE (Dz. Urz. WE L 193/75).

⁹ Por. orzeczenia ETS w sprawach: C-305/89 *Włochy v. KE* (Zb. Orz. 1991, I-1603) i C-93/94 *SFEI v. La Poste* (Zb. Orz. 1996, I-3547, pkt 58–62). Por. także A. Ryan, T. Soames, op. cit., s. 294.

¹⁰ Por. szerzej S. Dudzik, *Pomoc państwa dla przedsiębiorstw publicznych w prawie Wspólnoty Europejskiej. Między neutralnością a zaangażowaniem*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2002, s. 227 i d.; A. Ryan, T. Soames, op. cit., s. 294–297. Stanowisko KE w tych sprawach prezentują: Stosowanie Artykułów 92 i 93 [obecnie 87 i 88] TWE do udziałów władz publicznych. Biuletyn KE 9-1984; Obwieszczenie Komisji w sprawie zastosowania art. 87 i 88 TWE do pomocy państwowej w formie gwarancji (Dz. Urz. WE 2000 C 71/7); Komunikat KE. Pomoc państwa a kapitał podwyższonego ryzyka (Dz. Urz. WE 2001 C 235/3). Por. także Wytoczne z 1994 r. (por. niżej).

¹¹ Por. orzeczenie ETS z 24.02.2003 r. w sprawie C-280/00 *Altmark Trans GmbH and Regierungspräsidium Magdeburg v Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, and Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht (Altmark)* (Zb. Orz. 2003, I-7747). Por. także wcześniejsze orzeczenie ETS w sprawie C-53/00 *Ferring SA v Agence centrale des organismes de securite sociale (ACOSS) (Ferring)* (Zb. Orz. 2001, I-9067) oraz

sione na działalność gospodarczą, do prowadzenia której są one prawnie zobowiązane, nie stanowi niedozwolonej pomocy publicznej; aby jednak tego rodzaju rekompensata nie była traktowana jako niedozwolona pomoc publiczna, muszą być spełnione cztery warunki: (1) obowiązki beneficjenta pomocy muszą być wyraźnie zdefiniowane i faktycznie na niego nałożone; (2) sposób wyliczenia rekompensaty musi być określony obiektywnie i przejrzyste przed nałożeniem nań obowiązków; (3) rekompensata nie może przewyższać kosztów realizacji obowiązków publicznych, przy uwzględnienia wpływów z tej działalności i rozsądnego zysku; (4) jeżeli firma realizująca obowiązki publiczne nie została wyłoniona w drodze zamówień publicznych, poziom rekompensaty ustala się na podstawie analizy kosztów „typowego, dobrze prowadzonego przedsiębiorstwa”¹².

Zastosowanie tego ostatniego kryterium „testu Altmark” przysparza jednak w praktyce niemałych problemów: po pierwsze, nie są publicznie dostępne dane, które pozwalałyby zainteresowanemu przedsiębiorstwu lub zlecającemu usługi wyznaczyć koszty działalności „typowego przedsiębiorstwa”; po drugie, w sferze usług użyteczności publicznej trudno w ogóle mówić o „typowym” przedsiębiorstwie. Trudności te w konsekwencji znacznie ograniczają przydatność testu Altmark dla potencjalnych beneficjentów i dawców pomocy.

Kluczowe znaczenie dla uznania określonej działalności za pomoc ma pochodzenie środków (środki ze źródeł publicznych), a nie status podmiotu udzielającego potencjalnej pomocy. Lista podmiotów udzielających pomocy publicznej jest zatem nieograniczona – nawet podmioty prywatne, o ile dysponują środkami publicznymi, mogą być ewentualnymi dawcami pomocy publicznej, zakazanej w świetle art. 107 ust. 1 TFUE (dawny art. 87 ust. 1 TWE). W przypadku PPL, które posiada status „przedsiębiorstwa publicznego”, należy przyjąć **domniemanie istnienia pomocy publicznej w przypadku udostępnienia** (aktywnie lub pasywnie) **środków będących w dyspozycji PPL innym przedsiębiorcom**, w tym także nowym przedsiębiorcom (spółkom) prawa prywatnego, tworzonym z udziałem innych podmiotów – publicznych i/lub prywatnych¹³.

Istotą oceny tego rodzaju relacji pozostanie wykorzystanie testu prywatnego inwestora (TPI), pozwalającego uznać za dopuszczalne korzyści (*advantage*) wynikające z działań np. przedsiębiorstwa publicznego, przy jednoczesnym zachowaniu neutralności stosunków między przedsiębiorstwami publicznymi a prywatnymi. Test prywatnego inwestora powinien być zastosowany przede wszystkim wówczas, gdy podmiot dysponujący środkami publicznymi (np. przedsiębiorstwo publiczne) dokonuje inwestycji w określone przedsięwzięcie wraz z przedsiębiorstwami prywatnymi (tak było w sprawie współfinansowania sieci szerokopasmowych przez władze miejskie Amsterdamu w sytuacji, gdy

późniejsze orzeczenie ETS w połączonych sprawach C-34/01 do C-38/01 *Enirisorse SpA v. Minister delle Finanze (Enirisorse)* (Zb. Orz. 2003, I-14243). Por. S. Dudzik, op. cit., s. 385 i d. oraz cytowaną tam literaturę, a także: R. Feltkamp, *Some reflections on the structure of the state aid rules in the Treaty of Rome*, “EC Competition Policy Newsletter” (dalej EC C.P.N.) 2003, nr 1, s. 29–31; Ph. Nicolaidis, *Compensation for Public Service Obligations: The Floodgates of State AIDS?*, E.C.L.R. 2003, t. 23, nr 11, s. 561–575; F. Louis, A. Valery, *Ferring Revisited: the Altmark Case and State Financing of Public Service Obligations*, “World Competition” 2004, t. 27, nr 1, s. 53–74.

¹² Zasady te zostały też zaakceptowane przez KE; por. decyzję Komisji nr 2005/842/WE z 28.11.2005 r. w sprawie stosowania art. 86 ust. 2 TWE do pomocy państwa w formie rekompensaty za usług publicznych przyznawane określonym państwom zobowiązanym do świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym (Dz. Urz. UE 2005 L 312/67)); Ramy wspólnotowe (przyjęte 13.07.2005 r.) dla pomocy państwa w formie rekompensaty za usługi publicznej (Dz. Urz. UE 2005 C 295/4).

¹³ Zob. Decyzja KE w sprawie N 570/2008 – *Pomoc na inwestycje dla Portu Lotniczego Rzeszów-Jesionka*; list do państwa członkowskiego – K(2009) 3024 wersja ostateczna, 29.04.2009 r.

pozostałymi inwestorami byli przedsiębiorcy prywatni, np. ING Retail, z którymi władze Amsterdamu utworzyły spółkę dla realizacji określonego projektu gospodarczego)¹⁴. W takim przypadku **ocena dokonywana w ramach TPI obejmuje cztery kroki**:

- (1) ocena, czy uczestniczący w projekcie inwestorzy są inwestorami prywatnymi (*market investors*) oraz czy inwestycja inwestorów prywatnych ma rzeczywiście znaczenie gospodarcze (w odniesieniu do całości inwestycji oraz w odniesieniu do siły finansowej poszczególnych inwestorów prywatnych);
- (2) ocena, czy inwestycja jest realizowana przez wszystkich inwestorów (publicznych i prywatnych) w tym samym czasie;
- (3) ocena, czy warunki inwestycji są identyczne dla wszystkich udziałowców;
- (4) ocena zewnętrznych (wobec projektu inwestycyjnego) relacji udziałowców inwestycji (podmiot publiczny, pozostali inwestorzy prywatni), np. posiadanie gwarancji państwa¹⁵.

Najlepszym dowodem spełnienia TPI jest wykazanie nie tylko tego, że warunki inwestycji byłyby zaakceptowane w gospodarce rynkowej (przez inwestora prywatnego), lecz także że taki inwestor dokonałby taką samą inwestycję na takich samych warunkach¹⁶.

Szczegółowe kryteria (*benchmarks*) TPI stanowią: (a) postawa racjonalnego prywatnego inwestora; (b) polityka kosztowa dobrze prowadzonego przedsiębiorstwa (*well run firm*), (c) strukturalna niekorzyść konkurentów z sektora prywatnego¹⁷.

W konsekwencji zastosowania powyższych benchmarków dla oceny działań polegających na zaangażowaniu środków przedsiębiorstwa publicznego (inwestycji) w działalność innego przedsiębiorcy (np. poprzez dokapitalizowanie) wymaga uwzględnienia w ramach TPI: (a) perspektywy przyszłościowej (badania *ex ante*), (b) właściwych relacji między ryzykiem a zyskiem z inwestycji (c) kosztu kapitału (*opportunity cost of capital*) oraz (d) krańcowej dochodowości inwestycji (*marginal profitability*)¹⁸.

Test prywatnego inwestora został w orzecznictwie rozwinięty (zmodyfikowany) również w test prywatnego pożyczkodawcy (*Market Economy Lender Principle – MELP*), zgodnie z którym pomocy publicznej nie stanowi pożyczka udzielona innemu podmiotowi na warunkach, jakie mogłyby być zaakceptowane przez komercyjnego (prywatnego) pożyczkodawcę. Innym testem, bazującym na TPI, jest test prywatnego kredytodawcy/wierzyciela (*Market Economy Creditor Principle – MECP*), wypracowany w orzeczeniu w sprawie *Tubacex*¹⁹. Europejski Trybunał Sprawiedliwości uznał w tym wyroku, że pomocą publiczną nie są takie umorzenia, ulgi czy odroczenia w spłacie kredytu, które byłyby zastosowane również przez prywatnego kredytodawcę. Prowadzi to zresztą do ogólniejszego wniosku, że pomocą publiczną nie są te ułatwienia kre-

¹⁴ Dec. KE z 11.12.2007 r. – C 53/2006 (ex N 262/05, ex CP 127/04) *Citynet Amsterdam – investment by the City of Amsterdam in a fibre-to-the home (FTTH) network* (Dz. Urz. UE 2008 L 247, s. 50).

¹⁵ N. Gaál, I. Papdías, A. Riedl, *Citynet Amsterdam : an application of the market economy investor principle in the electronic communications sector*, EC C.P.N. 2008, nr 1, s. 83–84. Zob. także praktyczne zastosowania TPI: dec. KE nr 2006/621/WE z 2.08.2006 r. *France Télécom* (Dz. Urz. UE 2006 L 257/11); wyrok ETS z 8.05.2003 r. w sprawach C-328/99 i C-399/00 *Republika Włoska i SIM 2 Multimedia SpA v KE [Seleco]* (Zb. Orz. 2003, s. I-4035), pkt 37–38.

¹⁶ B. Slocock, *The Market Economy Investor Principle*, EC C.P.N. 2002, nr 2, s. 24.

¹⁷ H.W. Friederiszick, M. Tröge, *The Market Economy Investor Principle – Lessons Learned from the German Landesbanken cases*, EC C.P.N. 2006, nr 1.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ Wyrok ETS z 29.04.1999 r. C-342/96 *Tubacex* (Zb. Orz. 1999, s. I-2459).

dytowe, które przyznawane są w związku z długami, jakie same w sobie nie stanowią pomocy publicznej²⁰.

Reasumując, test prywatnego inwestora może być skutecznym instrumentem dowodzenia legalności działań PPL w kontekście zakazu pomocy publicznej z art. 107 ust. 1 TFUE (dawny art. 87 ust. 1 TWE). Należy jednak wyraźnie podkreślić, że TPI dokonywany jest przez przedsiębiorstwo na zasadzie samooceny, zaś ostateczna decyzja co do potencjalnej dopuszczalności wsparcia należy do Komisji.

Może się zdarzyć, że KE uzna zgłoszone lub zaskarżone środki publiczne za nie-
stanowiące pomocy publicznej w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE (dawny art. 87 ust. 1 TWE), albowiem nie spełniają one którejs z ww. czterech normatywnych przesłanek zakazu. Tak było np. w sprawie pomocy udzielonej włoskiej spółce Aereba w celu wsparcia budowy portu lotniczego Marina di Campo na wyspie Elba (w tym przypadku nie stwierdzono, że pomoc ta zakłóca konkurencję)²¹.

Niekiedy określone środki publiczne nie są uznane za pomoc publiczną w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE (dawny art. 87 ust. 1 TWE) w postępowaniach, w których inne środki stanowią zakazaną pomoc publiczną. Tak było np. w przypadku trzech środków, których beneficjentem był Olympic Airways²². KE stwierdziła, że pomocy takiej nie stanowi m.in. rekompensata kosztów przeniesienia się do nowego portu lotniczego Spata.

3. Wyłączenia spod zakazu pomocy publicznej

3.1. Dozwolona pomoc publiczna w świetle art. 107 ust. 2 TFUE

Artykuł 107 ust. 2 TFUE (dawny art. 87 ust. 2 TWE) ustanawia zamknięty katalog rodzajów pomocy publicznej, które spełniają wszystkie przesłanki zakazu ustanowionego w art. 107 ust. 1 TFUE (dawny art. 87 ust. 1 TWE), ale są spod niego **wyłączone**, gdyż są *per se* „**zgodne z rynkiem wewnętrznym**”. Artykuł 107 ust. 2 TFUE przewiduje zatem traktatowe wyłączenie spod zakazu antykonkurencyjnej i antyintegracyjnej pomocy publicznej, która – gdyby nie to legalne (*ex lege*) wyłączenie – mogłaby podlegać ocenie na gruncie art. 107 ust. 1 TFUE (dawny art. 87 ust. 1 TWE), a w konsekwencji zostać uznana za zakazaną. Inaczej niż w przypadku pomocy dopuszczalnej na mocy art. 107 ust. 3 TFUE (dawny art. 87 ust. 3 TWE), rodzaje pomocy publicznej, o których mowa w art. 107 ust. 2 TFUE, są **wyłączone automatycznie**, a więc KE nie ma prawa oceniać, czy dana pomoc podlega wyłączeniu na gruncie art. 107 ust. 2 TFUE²³.

Jednakże, w świetle art. 108 ust. 3 TFUE (dawny art. 88 ust. 3 TWE), Komisja winna być odpowiednim do swoich uwag, o wszelkich planach przyznania lub zmiany pomocy”, a w rezultacie państwo członkowskie może „wprowadzić w życie projektowane środki” dopiero wtedy, gdy Komisja „wyda decyzję końcową”. Oznacza to, że także programy

²⁰ B. Slocock, *The Market Economy Investor Principle*, s. 25.

²¹ Por. dec. KE w sprawie N 106/2003 z 22.09.2004 r. – *Italia. Contributi straordinari [Della Regione Toscana] alla provincia di Livorno e Aereba SpA per la realizzazione di interventi a favore dell'aeroporto di Marina di Campo Nell'Isola d'Elba*, Bruxelles, 22.09.2004 C(2004)3475 fin.

²² Por. dec. KE z 11.12.2002 r. w sprawie pomocy udzielonej przez Grecję dla Olympic Airways (Dz. Urz. WE 2003 L 132/1). Procedura badania tych środków została wszczęta 6 marca 2002 r. na skutek skarg HACA z października 2000 r. i lipca 2001 r. Por. Press Release IP/02/1853 r. z 11.12.2002 r.

²³ A. Ryan, T. Soames (op. cit., s. 298-299) mówią w tym przypadku o tzw. „obowiązkowym wyłączeniu” (*mandatory exemptions*).

i projekty pomocy dozwolonej, winny być do niej zgłaszane. **Wymóg zgłoszenia** pomocy dozwolonej może być jednak **trudny do spełnienia w przypadku pomocy nadzwyczajnej** (art. 107 ust. 2 pkt b TFUE [dawny art. 87 ust. 2 pkt b TWE])²⁴.

Z zestawienia obu ww. cech prawa pomocy publicznej UE (automatyzmu wyłączenia pomocy dozwolonej i prawa KE do badania wszelkiej pomocy) wynika, że w ramach stosownego (nieformalnego lub formalnego) postępowania, KE może jedynie sprawdzać, **czy zgłoszony jej program lub projekt pomocy dozwolonej spełnia** – określone dla tego rodzaju pomocy – **przesłanki wyłączenia**. Wyłączenie to jest zatem automatyczne tylko o tyle, o ile KE uzna, w drodze deklaratoryjnej decyzji wydanej na skutek obligatoryjnego zgłoszenia jej programu lub projektu takiej pomocy, że mieści się on w ramach tego przepisu²⁵. Tak jest również w przypadku dwóch rodzajów pomocy dozwolonej stosownej także w sektorze lotniczym²⁶.

Artykuł 107 ust. 2 TFUE uznaje „za zgodne ze wspólnym rynkiem”, czyli *ex lege* **dozwolone, trzy rodzaje pomocy publicznej**: pomoc socjalną (pkt a), pomoc nadzwyczajną (pkt b) oraz pomoc spowodowaną podziałem Niemiec (pkt c)²⁷.

3.2. Dopuszczalna pomoc publiczna w świetle art. 107 ust. 3 TFUE

Artykuł 107 ust. 3 TFUE (dawny art. 87 ust. 3 TWE) wymienia **cztery rodzaje antykonkurencyjnej i antyintegracyjnej pomocy państwa** (lit. a-d), tj. pomocy państwa spełniającej przesłanki art. 107 ust. 1 TFUE, które **mogą być uznane „za zgodne ze wspólnym rynkiem”**, czyli **dopuszczone na mocy konstytucyjnej decyzji KE** podjętej w trybie procedury określonej w art. 108 TFUE (dawny art. 88 TWE), oraz przyznaje Radzie kompetencję do uznania za dopuszczalne (w trybie decyzji podjętej na wniosek KE kwalifikowaną większością głosów) inne rodzaje pomocy państwa (lit. e/). Wszystkie te rodzaje pomocy państwa mogą być wyłączone spod zakazu art. 107 ust. 1 TFUE, przy czym **wyłączenie** to nie ma charakteru automatycznego i obligatoryjnego; przeciwnie, jest **fakultatywne i uznaniowe**²⁸. KE i Rada mogą więc odmówić udzielenia wyłączenia, jeśli uznają, że określona pomoc:

²⁴ Por. M. Bo Jaspers, *Emergency Aid: An Analysis of the Commission's Practice with Regard to Article 87(2)(B) EC Treaty, in Particular in the Light of the Air Transport Insurance Cases Post September 11*, European Competition Law Review 2004, vol. 25(9), ss. 546-557.

²⁵ Por. art. 108 ust. 3 TFUE (dawny art. 88 ust. 3 TWE) oraz art. 2 ust. 1 rozporządzenia (WE) Rady nr 659/1999 z 22.03.1999 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 93 TWE (Dz. Urz. WE 1999 L 83/1).

²⁶ Pierwszym rodzajem takiej pomocy jest tzw. pomoc socjalna, przeznaczona dla indywidualnych konsumentów i nie wiążąca się z dyskryminacją ze względu na produkt; pomoc taka przyjmuje z reguły postać bezpośredniej pomocy operacyjnej (dotacje), która ma na celu obniżenie ceny biletów lotniczych dla określonych grup społecznych (często mieszkańców terytoriów odległych od dużych aglomeracji, np. wysp – zob. m.in. dec. KE w sprawie NN 52/2003 – *France. Révision des régimes d'aides individuelle à caractère social concernant la desserte aérienne entre Marseille, Nice, Montpellier et Lyon avec la Corse, Bruxelles* (Dz. Urz. UE 2005 C 176/12); list do państwa członkowskiego – doc. C(2005)1328 fin.

Drugim rodzajem dozwolonej pomocy w sektorze lotnictwa jest pomoc w celu usunięcia skutków zdarzeń nadzwyczajnych. Pomoc taka została wykorzystana w celu „naprawienia szkód” powstałych w wyniku zamachów terrorystycznych na USA 11 września 2001 r. (pomoc na ratowanie rynku ubezpieczeń transportu lotniczego; rekompensaty za zamknięcie przestrzeni powietrznej USA) – zob. Commission Communication on the repercussions of the terrorist attacks in the US on the air transport industry, 10.10.2001, COM(2001) 574 final; Commissions Communication on the consequences of the war in Iraq for energy and transport, 26.03.2003, COM(2003) 164 final.

²⁷ Ze względu na to, że nie stwierdziłem przypadku zastosowania tego przepisu w sektorze lotniczym, o pomocy tej nie będzie mowy w niniejszym artykule.

²⁸ O „uznaniowym wyłączeniu” (*discretionary exemptions*) mówią A. Ryan, T. Soames, op. cit., s. 299 i d.

- **nie realizuje celów** określonych w art. 107 ust. 3 TFUE²⁹;
- nie spełnia wymogów tzw. kompensacyjnego uzasadnienia (*compensatory justification principle*), albowiem **nie jest konieczna dla realizacji tych celów**, tj. jeśli zostanie udowodnione, że celu tego nie da się osiągnąć na mocy działania praw rynku³⁰;
- **wykracza** ona poza **wymiar**, który jest **niezbędny dla osiągnięcia celów** określonych w art. 107 ust. 3 TFUE (**zasada proporcjonalności**) oraz w jakim jej przyznanie leży w interesie UE³¹.

Artykuł 107 ust. 3 lit. a-d TFUE przewidują możliwość wyłączenia spod zakazu art. 107 ust. 1 TFUE następujących rodzajów pomocy państwa: pomocy regionalnej (art. 107 ust. 3 lit. a/), pomocy prorozwojowej (art. 107 ust. 3 lit. b), pomocy dla pewnych rodzajów działalności lub regionów (art. 107 ust. 3 lit. c) oraz pomocy dla ochrony kultury (art. 107 ust. 3 lit. d/). Szczególnie istotne podstawy dopuszczalności pomocy państwa tworzą art. 107 ust. 3 lit. a/ i lit. c/ TFUE. Artykuł 107 ust. 3 lit. a/ TFUE umożliwia wyłączenie spod zakazu antykonkurencyjnej i antyintegracyjnej pomocy państwa „pomocy przeznaczonej na **wspieranie rozwoju gospodarczego regionów**, w których **poziom życia jest nienormalnie niski** lub regionów, w których istnieje **poważne bezrobocie**”. Natomiast na mocy art. 107 ust. 3 lit. c/ TFUE, za zgodną ze wspólnym rynkiem może być uznana „pomoc przeznaczona na **ułatwianie rozwoju niektórych działań gospodarczych lub niektórych regionów gospodarczych**, jeśli nie zmienia ona warunków handlu i konkurencji w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem”.

Na podstawie art. 107 ust. 3 lit. a/ oraz c/ TFUE ukształtowały się zatem **trzy główne rodzaje wyłączeń** spod zakazu art. 107 ust. 1 TFUE, a mianowicie wyłączenia **dla pomocy regionalnej, sektorowej i horyzontalnej**.

Zakres dopuszczalności wyłączeń, o których mowa w art. 107 ust. 3 TFUE, tylko w niewielkim – choć rosnącym – stopniu wynika z przepisów powszechnie obowiązującego prawa UE (zwłaszcza rozporządzeń wiążących w całości i stosowanych bezpośrednio we wszystkich państwach członkowskich). Dla samoograniczenia uznaniowości decyzji KE i podwyższenia pewności prawnej dla przedsiębiorstw w tych sprawach, KE wydaje liczne – niewiążące – akty polityki stosowania prawa konkurencji, takie jak np. wytyczne z 2005 r. w sprawie finansowania portów lotniczych i wspierania przewozów z regionalnych portów lotniczych.

Obserwowany od kilku lat gwałtowny **rozwój tzw. tanich przewoźników lotniczych** wywołał nowe **problemy związane z oceną pomocy publicznej w sektorze lotniczym, w tym pomocy udzielanej tym przewoźnikom przez władze regionalne, będące właścicielami regionalnych portów lotniczych**. Konkretnie przypadki takiej pomocy zostały już jednak poddane ocenie przez sądy krajowe³² i Komisję w postępowaniach w sprawach *Ryanair/Charleroi*³³ i *Intermediación Aérea SL*³⁴. Decyzja w pierwszej z tych spraw spotkała się z ostrą krytyką prawników spółki Ryanair, zwłaszcza za złe zastosowanie

²⁹ Por. wyrok ETS w sprawie 730/79 *Philip Morris v. KE*.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ Por. European Commission. XII Report on Competition Policy (1982), Luxemburg 1983, pkt 160.

³² Por. R. Errera, *Decision of the Strasbourg Chamber of Commerce to sign two contracts with Ryanair under which sums would be paid to the company in exchange for a marketing plan for Strassbourg and Alsace*, Public Law 2004, s. 448–450.

³³ Dec. KE z 12.02.2004 r. dotycząca korzyści przyznanych przez Region Walonia oraz Port Bruksela Południowa Charleroi linii lotniczej Ryanair w związku z jego osiedleniem się w Charleroi (Dz. Urz. UE 2004 L 137/1).

³⁴ Por. dec. KE z 20.10.2004 r. dotycząca programu pomocy realizowanego przez Królestwo Hiszpanii na rzecz spółki lotniczej Intermediación Aérea SL (Dz. Urz. UE 2004 L 110/56).

przez KE zasady prywatnego inwestora rynkowego (TPI)³⁵; krytykę tę podzielił zresztą ostatecznie SPI. Wypracowane w tej decyzji zasady stanowią podstawę „Wytycznych wspólnotowych dotyczących finansowania portów lotniczych i pomocy państwa na rozpoczęcie działalności dla przedsiębiorstw lotniczych oferujących przeloty z regionalnych portów lotniczych” (dalej: Wytyczne z 2005 r.).³⁶

Przedmiotem postępowania w sprawie *Ryanair/Charleroi* były dwa porozumienia, których zasadniczym celem było założenie przez Ryanair na lotnisku w podbruskelskim Charleroi jego pierwszej kontynentalno-europejskiej bazy operacyjnej. Ocenie poddano porozumienie zawarte przez Ryanair z Regionem Walonii, na mocy którego przewoźnik otrzymał 50% upustu w publikowanych opłatach za lądowanie, a Region Walonii zobowiązał się do pokrywania ewentualnych strat przewoźnika spowodowanych zmianami podatków i godzin otwarcia lotnisk w latach 2001–2016. Przedmiotem oceny było również porozumienie zawarte przez Ryanair ze spółką publiczną zarządzającą należącym do Regionu Walonii lotniskiem w Charleroi (*Brussels South Charleroi Airport, BSCA*). Porozumienie ustalało opłaty za usługi naziemne (odprawy) na poziomie 10% stawek taryfowych oraz przewidywało udział spółki BSCA w różnych kosztach Ryanair związanych z ustanowieniem bazy i otwieraniem nowych tras. W zamian za to, Ryanair podjął 15-letnie zobowiązanie utrzymywania na lotnisku Charleroi do czterech samolotów i zapewnienia istotnej liczby pasażerów.

Oceniając sprawę, Komisja stwierdziła, że pomoc udzielona Ryanair spełnia wszystkie przesłanki pomocy zakazanej przez art. 107 ust. 1 TFUE: (1) Ryanair otrzymał korzyści zarówno od Regionu Walonia, jak i od spółki BSCA, przy czym ten pierwszy podmiot – zdaniem Komisji – nie działał jak inwestor prywatny w gospodarce rynkowej³⁷ (KE zastosowała TPI tylko wobec działalności BSCA); (2) korzyści te zostały sfinansowane ze środków państwowych; (3) pomoc miała wpływ na handel między państwami członkowskimi i (4) zakłócała konkurencję. W konsekwencji, za niezgodną ze wspólnym rynkiem uznana została belgijska pomoc publiczna polegająca na: (a) pozataryfowej redukcji opłat za lądowanie (art. 1 decyzji); (b) pozataryfowych upustów w opłatach za odprawy (art. 2 decyzji). Belgia została zobowiązana do skalkulowania pomocy niedozwolonej i zapewnienia jej zwrotu (art. 2 i 4 decyzji).

Badając ewentualną dopuszczalność tej pomocy na gruncie art. 107 ust. 3 TFUE Komisja stwierdziła, że nie może być ona uznana za dopuszczalną ze względu na jej skutki dla rozwoju pewnych regionów (art. 107 ust. 1 lit. a/ TFUE). W grę wchodziło natomiast uznanie niektórych elementów tej pomocy jako środków wspomagających rozwój lotnictwa cywilnego, a w szczególności rozwój regionalnych portów lotniczych (art. 107 ust. 3 lit. c/ TFUE); wkład, jaki badana pomoc wnosi w rozwój nowych usług transportu lotniczego i trwały rozwój regionalnego portu sprawia, że jej część może być uznana za zgodną ze wspólnym rynkiem, z zastrzeżeniem określonych w decyzji warunków (art. 4 decyzji).

Decyzja KE w sprawie *Ryanair/Charleroi* została jednak **unieważniona przez SPI** wyrokiem T-196/04 z 17 grudnia 2008 r. Ryanair, kwestionując uznanie działań Regionu Walonii i BSCA za pomoc publiczną i dopatrując się w tym rozstrzygnięciu KE naru-

³⁵ Ryanair złożył odwołanie od tej decyzji do SPI, który jeszcze nie orzekł w sprawie. Por. J. Callaghan, *Implications of the Charleroi Case for the Competitiveness of EU Air Transport*, E.C.L.R. 2005, t. 26, nr 8, s. 439–444, głównie s. 440–443.

³⁶ Dz. Urz. UE 2005 C 312/1.

³⁷ Niewłaściwe zastosowanie tej zasady zarzucono omawianej decyzji w odwołaniu do SPI; por. także J. Callaghan, op. cit., s. 440–442.

szenia art. 107 ust. 1 TFUE, twierdził przede wszystkim, że BCSA i Region Walonii stanowią jeden i ten sam podmiot, do którego – jako całości – należy stosować zasadę prywatnego inwestora. Sąd Pierwszej Instancji podzielił to stanowisko wskazując, że „w ramach zastosowania kryterium prywatnego inwestora konieczne jest rozpatrzenie transakcji komercyjnej jako całości, aby w ten sposób sprawdzić, czy podmiot państwowy i podmiot kontrolowany przez państwo, traktowane łącznie, zachowywały się jak działające racjonalnie w warunkach gospodarki rynkowej podmioty gospodarcze” (pkt 59 wyroku). Zdaniem SPI „łączące Region Walonii z BCSA związki gospodarcze nie są pozbawione znaczenia dla sprawy w zakresie, w jakim nie można *a priori* wykluczyć, że Region Walonii nie tylko brał udział w prowadzonej przez BCSA działalności [...], lecz także uzyskał za przyznanie spornych środków finansowe świadczenie wzajemne” (pkt 60 wyroku).

W odniesieniu do działań władz Regionu Walonii KE stwierdziła, że ustalanie wysokości opłat lotniskowych należy do przysługujących mu uprawnień prawodawczych i regulacyjnych i w związku z tym Region Walonii działa tu jako regulator, a nie przedsiębiorstwo. Dodatkowo, zdaniem KE, władze Regionu Walonii naruszyły „mające zastosowanie krajowe przepisy prawne”, przyznając Ryanairowi rabat w drodze prywatnoprawnej umowy i doprowadzając w ten sposób do sytuacji „pomieszczenia uprawnień” (pkt 83 wyroku). Rozpatrując zarzuty Ryanair, SPI stwierdził, że:

- zasada prywatnego inwestora nie powinna mieć zastosowania w przypadku, w którym państwo to działa jako władza publiczna (wówczas zachowanie państwa nigdy nie będzie porównywalne z zachowaniem podmiotu gospodarczego czy prywatnego inwestora działającego w warunkach gospodarki rynkowej) (pkt 85 wyroku);
- „ustalanie kwoty opłat za lądowanie oraz udzielanie wiążącej się z wysokością tych opłat gwarancji odszkodowania jest działalnością powiązaną z zarządzaniem infrastrukturą lotniskową, a zatem jest to działalność gospodarcza” (pkt 88 wyroku);
- „oddanie przez władzę publiczną do dyspozycji przewoźnika lotniczego urządzeń lotniskowych, a także ich zarządu, w zamian za uiszczenie opłaty, której stawka została swobodnie przez tę władzę ustalona, może zostać uznane za działalność o charakterze gospodarczym, która może być wprawdzie wykonywana w ramach sektora publicznego, ale nie wchodzi z tego tylko względu w zakres wykonywania prerogatyw władzy publicznej” (pkt 91 wyroku);
- to, czy zachowanie władz Regionu Walonii było zgodne z prawem krajowym, nie stanowi czynnika, który powinien zostać uwzględniony w celu rozstrzygnięcia kwestii, czy działał on zgodnie z zasadą prywatnego inwestora. Sama okoliczność, że „dana działalność odpowiada pod względnym prawnym odstępstwem od stawek przyjętych w przepisie regulacyjnym, nie pozwala na wyciągnięcie wniosku, że działalność tę należy uznać za niemającą charakteru gospodarczego” (pkt 98 wyroku).

Ostatecznie SPI stwierdził, że „sama tylko **okoliczność, że Regionowi Walonii przysługują w dziedzinie ustalania wysokości opłat lotniskowych uprawnienia o charakterze regulacyjnym, nie wyklucza tego, że badanie systemu rabatów tych opłat winno być dokonywane w świetle zasady prywatnego inwestora**, bo taki system mógł być wprowadzony w życie przez prywatny podmiot gospodarczy” (pkt 101 wyroku). Odmowa kompleksowego rozpatrzenia działalności Regionu Walonii i BCSA z punktu widzenia zasady prywatnego inwestora, mimo łączących te podmioty więzi gospodarczych, stanowi naruszenie prawa przez KE i może być podstawą unieważnienia decyzji.

Komentatorzy wyroku SPI podnoszą jednak, że orzeczenia w sprawie *Ryanair/Charleroi* ma ograniczone znaczenie dla praktyki, skoro Sąd uznał brak zastosowania TPI

za błąd co do prawa, nie przedstawiając jednocześnie merytorycznych rozważań co do tego, czy KE właściwie stosuje TPI³⁸.

4. Wytyczne w sprawie finansowania portów lotniczych

4.1. Zakres i podstawy prawne

Przy pomocy wydanych w 2005 r. wytycznych dotyczących finansowania portów lotniczych i pomocy państwa na rozpoczęcie działalności dla przedsiębiorstw lotniczych oferujących przeloty z regionalnych portów lotniczych KE postanowiła: (1) określić zasady finansowania portów lotniczych oraz (2) rozszerzyć możliwości stosowania pomocy bezpośredniej dla użytkownika linii lotniczych, włączając do niej pomoc dla przedsiębiorstw lotniczych na rozpoczęcie działalności na bazie regionalnych portów lotniczych. Zakres tych Wytycznych zależy więc w dużym stopniu od zdefiniowania „regionalnych portów lotniczych” w stosunku do innych lotnisk, zwłaszcza na tle kategorii „dużych wspólnotowych portów lotniczych” (kategoria A) i „krajowych portów lotniczych” (kategoria B); „**regionalne porty lotnicze**” Komisja dzieli na: „**duże regionalne porty lotnicze**” (od 1 do 5 mln pasażerów [kategoria C]) i „**małe regionalne porty lotnicze**” (do 1 mln pasażerów [kategoria D]).

Wytyczne dotyczą wszelkiej pomocy publicznej (krajowej, regionalnej i lokalnej) dla portów lotniczych, zarządzających portami lotniczymi oraz przewoźników lotniczych. Dokument ten nie pozostawia wątpliwości, że w przypadku, gdy przywileje finansowe dotyczą inwestycji planowanych przez inwestora prywatnego działającego zgodnie z zasadami gospodarki rynkowej, nie stanowią one pomocy i nie stosuje się do nich omawianych Wytycznych. Wytyczne z 2005 r. w całości dotyczą zarówno dużych i małych regionalnych portów lotniczych, jak i krajowych portów lotniczych. W zakresie, w jakim finansowanie portów lotniczych stanowi pomoc publiczną, Wytyczne dotyczą wszystkich kategorii portów lotniczych.

Pomoc objęta Wytycznymi z 2005 r. będzie oceniana na podstawie art. 106 ust. 2 TFUE (dawny art. 86 ust. 2 TWE) oraz art. 107 ust. 3 lit. a/ (pomoc regionalna), b/ (pomoc prorozwojowa, w tym pomoc dla projektów sieci transeuropejskich) i c/ (pomoc sektorowa) TFUE (odpowiednio art. 107 ust. 3 lit. a/ b/ c/ TFUE).

4.2. Finansowanie portów lotniczych

Komisja stwierdza w Wytycznych z 2005 r., że przedmiotem dokonywanej na podstawie ww. norm TWE i tych Wytycznych będzie tylko pomoc dla „działalności gospodarczej” zarządzających portami publicznymi (a więc nie będzie wykonywanie kompetencji władz publicznych), w tym do działalności, która stanowi świadczenie usług w ogólnym interesie gospodarczym (w tym zakresie pomoc publiczna ma miejsce dopiero wtedy, gdy wykracza poza tzw. rekompensatę; por. niżej). Na gruncie art. 107 ust. 3 i art. 106 ust. 2 TFUE (dawne art. 87 ust. 3 i art. 86 ust. 2 TWE) oceniana jest zatem przede

³⁸ G. Niels, *Overruled: the state aid case against Ryanair and Charleroi Airport*, January 2009, Oxera, London 2009, s. 5 (dostępne pod adresem: http://www.oxera.com/cmsDocuments/Agenda_January09/The%20Ryanair%20case.pdf).

wszystkim pomoc do działalności polegającej na: (a) budowie infrastruktury lotniczej, (b) użytkowaniu infrastruktury portu lotniczego oraz (c) usługach portu lotniczego.

W zakresie budowy infrastruktury portów lotniczych (pasy, terminale, płyta, wieże) przez władze publiczne Komisja zachowuje stanowisko wyrażone w Wytycznych z 1994 r. (Wytyczne Komisji dotyczące stosowania art. 92 i 93 [obecnie art. 107 i 108 TFUE – przyp. aut.] oraz art. 61 Układu EOG do pomocy państwa w sektorze lotniczym³⁹), w myśl którego nie będzie tego traktować jako zakazaną pomoc publiczną, o ile nie będą naruszone podstawowe zasady prawa UE, w tym zasada niedyskryminacji, np. innych niż głównych użytkowników infrastruktury, zasada proporcjonalności, niedyskryminacji i przejrzystości procedur przetargowych, koncesyjnych i prywatyzacyjnych, czy rozdzielenia księgowego różnych rodzajów działań⁴⁰. Wytyczne z 2005 r. zwalniają z obowiązku zgłoszenia pomocy na budowę infrastruktury małych regionalnych (w tym odizolowanych) portów lotniczych.

Warunki uznania pomocy na inwestycje w portach lotniczych za zgodną ze wspólnym rynkiem formułowane są przez KE następująco (**pkt 62 Wytycznych z 2005 r.**):

- (1) budowa i użytkowanie infrastruktury odpowiadają jasno sprecyzowanym celom związanym z ogólnym interesem gospodarczym (rozwoj regionalny, dostęp itp.);
- (2) infrastruktura jest niezbędna i współmierna z punktu widzenia wyznaczonego celu;
- (3) infrastruktura oferuje zadowalające średniookresowe perspektywy użytkowania, zwłaszcza jeśli chodzi o już istniejącą infrastrukturę;
- (4) dostęp do danej infrastruktury jest otwarty dla wszystkich potencjalnych użytkowników w sposób równy i niedyskryminujący;
- (5) stopień wpływu na rozwój handlu nie jest sprzeczny z interesem UE.

Dotacje z tytułu użytkowania infrastruktury portu lotniczego oraz zarządzania nią będą uznawane za zakazaną pomoc publiczną, zwłaszcza gdy stanowią tzw. pomoc operacyjną (służą pokrywaniu kosztów bieżących). Stosunkowo szeroki zakres takiej pomocy może być jednak uznany za rekompensatę (według cytowanego wyżej standardu orzeczenia w sprawie *Altmark*) lub uprawnione dofinansowanie świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym (art. 106 ust. 2 TFUE [dawny art. 86 ust. 2 TWE]).

Wyjątkowo w przypadku portów lotniczych kategorii D Wytyczne z 2005 r. wprowadziły zwolnienie z obowiązku notyfikacji i uznały za dopuszczalną pomoc publiczną rekompensaty przyznane tym samym portom lotniczym z tytułu świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym (dotyczy to takich środków pomocowych, które nie spełniają tzw. kryteriów *Altmark*, a tym samym stanowią pomoc publiczną). Warunkiem zwolnienia z obowiązku zgłoszenia jest przestrzeganie kryteriów określonych w decyzji Komisji nr 2005/842/WE z 28 listopada 2005 r. w sprawie stosowania postanowień art. 86 ust. 2 TWE [obecnie art. 106 ust. 2 TFU – przyp. aut.] wobec pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług użyteczności publicznej, przyznanej niektórym przedsiębiorstwom zobowiązanym do zarządzania usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym⁴¹. Warunki pomocy dopuszczalnej na podstawie

³⁹ Dz. Urz. WE 1994 C 350/5.

⁴⁰ W doktrynie nie ma zgodności co do tego, czy Wytyczne z 1994 r. i Wytyczne z 2005 r. są wobec siebie komplementarne – jak twierdzą Ch. Koenig, A. Trias, *A New Sound Approach to EC State Aid Control of Airport Infrastructure Funding*, „European State Aid Law Quarterly” 2009, t. 3 – czy też Wytyczne 2005 r. zastępują *de facto* Wytyczne z 1994 r., jak twierdzi U. Soltész, *The new Commission Guidelines on State aid for airports – A step too far ...*, „European State Aid Law Quarterly” 2006, t. 4.

⁴¹ Dz. Urz. UE 2005 L 312/67.

ww. decyzji dotyczą: (a) treści aktu prawnego, na mocy którego przedsiębiorstwo jest zobowiązane do świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym (art. 4 decyzji), (b) kwoty i części składowych rekompensaty (art. 5 decyzji).

Środki wsparcia przekazane małym regionalnym portom lotniczym, nieodpowiadające kryteriom Altmark, ani niespełniające warunków określonych w ww. decyzji KE, podlegają obowiązkowi notyfikacji. Za przykłady notyfikacji takich pomocy mogą służyć notyfikacje pomocy publicznych (uznanych ostatecznie przez KE za zgodne ze wspólnym rynkiem), rozpatrzonych w następujących decyzjach:

- N 638/2007 – Rozbudowa regionalnego portu lotniczego: Port Lotniczy Łódź Sp. z o.o.⁴²;
- N 158/2008 – Pomoc w zakresie budowy portu lotniczego Lublin-Świdnik⁴³;
- NN 21/2007 – Wsparcie dla Portu Lotniczego Rzeszów-Jasionka – Polska⁴⁴.

Są to usługi (działania) o charakterze pozagospodarczym, w związku z czym nie stosuje się wobec nich przepisów prawa subwencyjnego (o pomocy publicznej). Z orzecznictwa ETS wynika, że **działania wchodzące w zakres kompetencji państwa i wykonywane w ramach prerogatyw władzy państwowej** nie stanowią – jako działalność pozbawiona charakteru gospodarczego – pomocy państwa. Punkt 33 Wytocznych z 2005 r. wymienia wśród takich działań z zakresu prerogatyw państwa działania związane z bezpieczeństwem, kontrolą ruchu lotniczego, policją, służbą celną itp. Katalog tych działań ma charakter otwarty i jedynie egzemplifikujący. Również orzecznictwo sądów UE w tym zakresie jest niejednolite i niewyczerpujące, jednak zauważalną tendencją jest raczej zawężająca interpretacja zakresu prerogatyw władzy publicznej uznawanych za działalność niegospodarczą. Ocena gospodarczego czy pozagospodarczego charakteru działalności dokonywana jest z uwzględnieniem całości towarzyszących jej warunków prawno-ekonomiczno-finansowych, przy czym nie można uznać za rozstrzygające w tym względzie przepisów prawa krajowego (nawet jeśli prawo krajowe uznaje określoną sferę za objętą prerogatywą władzy publicznej, niekoniecznie stoi to na przeszkodzie zastosowaniu prawa ochrony konkurencji UE). Do rozstrzygnięcia problemu uznawania zapewnienia bezpieczeństwa za prerogatywy państwa nie przyczynia się również projekt dyrektywy Parlamentu i Rady w sprawie opłat za bezpieczeństwo w lotnictwie⁴⁵, który definiuje opłatę za bezpieczeństwo (*security charge*) jako opłatę pobieraną specjalnie w celu pokrycia części lub całości środków bezpieczeństwa przewidzianych dla ochrony lotnictwa cywilnego przed nielegalnymi działaniami (*acts of unlawful interference*)⁴⁶.

Z analizy orzecznictwa i praktyki decyzyjnej organów ochrony konkurencji UE wynika, że za działalność pozagospodarczą (z zakresu prerogatyw władzy publicznej) uznawane jest zapewnienie bezpośredniego osobistego bezpieczeństwa pasażerom w portach lotniczych przed zagrożeniem zewnętrznym (terroryzmem, przestępczością) – potwierdzają to m.in.: decyzja w sprawie *Spatosimo*⁴⁷; decyzja w sprawach dodatkowych kosztów zapewnienia bezpieczeństwa pasażerów linii lotniczych po atakach z 11 września 2001 r.⁴⁸

⁴² List do państwa członkowskiego – dok. K(2008)1110 wersja ostateczna, 2.04.2008 r.

⁴³ List do państwa członkowskiego – dok. K(2008)2268 wersja ostateczna, 4.04.2008 r.

⁴⁴ List do państwa członkowskiego – dok. K(2007)5103 wersja ostateczna, 23.10.2007 r.

⁴⁵ Dyrektywa nr 2009/0063 (COD).

⁴⁶ Art. 2 lit. d) projektu.

⁴⁷ Dec. KE z 2.05.2005 r., Case COMP/D3/38469 (*Spatosimo*), pkt 51; wyrok SPI z 16.01.2008 r. w sprawie T-306/05 *Isabella Scippacercola, Ionnis Terezakis v KE* (Zb. Orz. 2008, s. II-4), pkt 145.

⁴⁸ Dec. KE z 19.03.2003 r., N 309/09 *Aviation security – Compensation for costs incurred following the attacks of 11 Septemeber 2001* (Dz. Urz. UE 2003 C 148/7).

Do prerogatyw władzy publicznej nie jest natomiast zaliczane działanie na rzecz bezpiecznej eksploatacji portu lotniczego przez jego użytkowników (przewoźników i pasażerów), tj. ochrona przed zagrożeniami wynikającymi z samego ruchu lotniczego i funkcjonowania portu lotniczego (bezpieczeństwo „infrastrukturalne”) – organy UE wydają się stać na stanowisku, że zapewnienie bezpieczeństwa w tej sferze (np. bezpieczeństwa pasów startowych) stanowi immanentną część działalności gospodarczej (swoiste „BHP”), polegającej na zarządzaniu portem lotniczym. Choć środki na zapewnienie bezpiecznej eksploatacji portów lotniczych uznawane są za pomoc publiczną, to z reguły nie jest ona przedmiotem krytyki ze strony KE, na co wskazują m.in. wymienione poniżej w pkt 32 przykładowe decyzje Komisji.

Dotacje do usług portu lotniczego, w tym usług obsługi naziemnej, np. rabaty dotyczące kosztów tej usługi, będą co do zasady stanowiły zakazaną pomoc publiczną w portach lotniczych powyżej 2 mln pasażerów, w których rynek tych usług został otwarty na konkurencję na podstawie dyrektywy nr 96/67/WE i gdzie działa więcej niż jeden operator. Firma zarządzająca lotniskiem może jednak pobierać opłaty za dostęp do urządzeń portu lotniczego w wysokości obejmującej także pewną marżę zysku⁴⁹.

W przypadku, gdy na rynkach tych wciąż działa tylko jeden operator lub gdy jednym z operatorów jest zarządca portu lotniczego pomoc taka może mieć charakter antykonkurencyjny i antyintegracyjny, jeżeli jest udzielana w sposób nieprzejrzysty. Poniżej 2 mln pasażerów rabaty takie nie są zakazane, a w przypadku małych (odizolowanych) portów lotniczych mogą być nawet uznane za rekompensatę według standardu orzeczenia *Altmark* (patrz wyżej).

4.3. Pomoc na rozpoczęcie działalności

Rozwój regionalnych, małych (często odizolowanych) i średnich portów lotniczych, w tym osiągnięcie przez nie tzw. progu rentowności mierzonego liczbą obsłużonych pasażerów (około 1,5 mln), nie jest najczęściej możliwy bez wsparcia uruchamiania nowych połączeń (tras) z takich regionalnych portów lotniczych, dokonywanego głównie przez tzw. małych przewoźników (i ewentualnie przewoźników czarterowych). Aby pomoc ta nie zakłócała konkurencji na rynku usług transportu lotniczego i na rynku usług portu lotniczego, musi ona spełniać liczne warunki konieczne, określone w Wytycznych z 2005 r. Aprobata Komisji otrzyma przede wszystkim pomoc: dotycząca otwierania nowych tras lub nowych połączeń na danej trasie, pociągających za sobą wzrost pasażerów wylatujących z danego portu lotniczego; mająca charakter zachęty; malejąca; proporcjonalna; pomoc, której intensywność nie może przekraczać 50% przez 5 lat; obliczona w sposób przejrzysty w przeliczeniu na zabieranego pasażera; jawna itp. (pkt 77–79 Wytycznych z 2005 r.).

Pierwsze reakcje na projekt Wytycznych z 2005 r. były krytyczne, zwłaszcza w odniesieniu do ww. koniecznych warunków dopuszczalności pomocy na uruchamianie nowych linii. Zdaniem przedstawiciela Ryanair, Wytyczne z 2005 r. pomnażają błędy decyzji w sprawie *Ryanair/Charleroi*⁵⁰; założenie, że pomoc może mieć miejsce tylko w przypadku otwierania nowych tras lub nowych częstości (*frequencies*) i że tylko na pięć lat i przy ograniczonej intensywności⁵¹, będzie miało – jego zdaniem – niekorzystne skutki

⁴⁹ Por. orzeczenie ETS w sprawie C-363/01 *Flughafen Hannover-Langenhagen v Deutsche Lufthansa AG* (Zb. Orz. 2003, s. I-11893).

⁵⁰ Por. J. Callaghan, op. cit., s. 442.

⁵¹ Ibidem, s. 442–443.

dla konkurencyjności transportu lotniczego w UE⁵². Orzeczenie SPI, unieważniające decyzję w sprawie *Ryanair/Charleroi* będzie dodatkowym argumentem skłaniającym KE do rewizji wytycznych, zapowiadaną na koniec 2009 r.

4.4. Praktyka decyzyjna Komisji Europejskiej po wydaniu Wytycznych

4.4.1. Pomoc dla portów lotniczych

W związku z Wytycznymi z 2005 r. KE podjęła kilkanaście rozstrzygnięć dotyczących zarówno **pomocy skierowanej do samych portów lotniczych** (rozwój infrastruktury i działalność operacyjna), jak i pomocy związanej z uruchomieniem nowych połączeń przez tanich przewoźników⁵³. W pierwszym z obszarów **KE zaakceptowała bez zastrzeżeń** m.in. pomoc na:

- budowę infrastruktury (np. rekonstrukcja terminalu, poprawa systemów kanalizacyjnych i energetycznych, budowa hangarów, budowa nowej wieży kontrolnej) oraz nabycie ziemi na potrzeby lotniska Newquay Cornwall⁵⁴;
- oczyszczenie i oświetlenie pasów startowych, zagospodarowanie obszaru pod budowę terminali, działania na rzecz ochrony przed hałasem na lotnisku Augsburg⁵⁵;
- rozbudowę i zapewnienie bezpieczeństwa pasa startowego, zakup urządzeń zapewniających bezpieczeństwo, unowocześnienie systemu komputerowego obsługi informacyjnych tablic świetlnych dla pasażerów w City of Derry Airport⁵⁶;
- budowę nowej i rozbudowa istniejącej infrastruktury oraz poprawę środków bezpieczeństwa w porcie lotniczym w Łodzi (np. wydłużenie pasów startowych, rozbudowę terminalu 2, zakup sprzętu do obsługi samolotów)⁵⁷;
- odbudowę i poszerzenie pasa startowego na lotnisku w Dreźnie⁵⁸;
- budowę infrastruktury bezpieczeństwa w tokańskich portach lotniczych⁵⁹;
- budowę pasów startowych w porcie lotniczym Kassel-Calden⁶⁰;
- rozwój infrastruktury portów lotniczych na Litwie (Wilno, Kowno, Połaga) w celu zwiększenia przepustowości oraz spełnienia wymogów bezpieczeństwa⁶¹.

Obok jednoznacznie pozytywnych ocen **pomocy państwa dla portów lotniczych**, praktyka decyzyjna KE przyniosła także **przykłady wsparcia budzącego wątpliwości z perspektywy zgodności tych działań ze wspólnym rynkiem**.

⁵² Ibidem, s. 443–444.

⁵³ Zestawienie rozstrzygnięć KE zawarte jest w poniższych „Źródłach” do niniejszego rozdziału.

⁵⁴ Dec. N 303/2007 – *Newquay Cornwall Airport Development* (Dz. Urz. UE 2007 C 319/1); list do państwa członkowskiego – dok. C (2007) 4316 final.

⁵⁵ Dec. N 619/2006 – *Entwicklung des Flughafens Augsburg* (Dz. Urz. UE 2007 C 133/7); list do państwa członkowskiego – dok. K (2007) 649 endg.

⁵⁶ Dec. NN 21/2006 – *City of Derry Airport* (Dz. Urz. UE 2006 C 272/13); list do państwa członkowskiego – dok. C (2006) 1843 final.

⁵⁷ Dec. N 741/06 i N 743/06 – *Port Lotniczy im. Wł. Reymonta Łódź* (Dz. Urz. UE 2007 C 157/2); list do państwa członkowskiego – dok. K(2007)1420 wersja ostateczna.

⁵⁸ Dec. NN 4/09 (ex N 361/08) – *Flughafen Dresden* (Dz. Urz. UE 2009 C 125/3); list do państwa członkowskiego – dok. K(2009) 2010 endgültig.

⁵⁹ Dec. N 45/2009 – *Italia Progetto relativo a interventi integrati per il sistema aeroportuale Toscano* (Dz. Urz. UE 2009 C 125/4); list do państwa członkowskiego – dok. C(2009) 2462 definitivo.

⁶⁰ Dec. NN 14/2007 i N 112/2008 – *Deutschland Flughafen Kassel-Calden* (Dz. Urz. UE 2009 C 97/50); list do państwa członkowskiego – dok. K(2009) 1084 endgültig.

⁶¹ Dec. NN 9/2009 – *Assistance for a development of airport infrastructure capacity and the introduction of security requirements* (dotąd niepubl.).

Akceptacji KE nie znalazła wstępnie pomoc przeznaczona na utworzenie europejskiego centrum dystrybucyjnego koncernu DHL w porcie lotniczym w Lipsku (*decyzja w sprawie DHL-Lipsk/Halle*⁶²). Komisja zakwestionowała trzy środki pomocowe: (1) wkład kapitałowy w wysokości 350 mln euro, przeznaczony na sfinansowanie budowy nowego południowego pasa startowego na terenie portu lotniczego; (2) zobowiązanie się (w umowie z DHL) portu lotniczego w Lipsku do wybudowania nowego pasa południowego i wywiązywania się w okresie kilku lat⁶³ z dalszych zobowiązań, w tym m.in. zapewnienia ciągłości operacji lotniczych na pasie południowym przez 24 godziny na dobę, siedem dni w tygodniu; (3) poręczenie wystawione przez kraj związkowy Saksonia na rzecz portu lotniczego w Lipsku oraz DHL w celu zabezpieczenia roszczeń odszkodowawczych na wypadek, gdyby DHL zostało pozbawione możliwości użytkowania portu lotniczego zgodnie z planem (np. w przypadku administracyjnego zakazu lotów nocnych). Komisja uznała, że w badanej sprawie nie ma zastosowania zasada prywatnego inwestora działającego w warunkach gospodarki rynkowej. Zdaniem KE, stosowania tej zasady „nie wyklucza jedynie fakt, że sektor prywatny nie jest zaangażowany w finansowanie infrastruktury portu lotniczego”; również „trudna sytuacja gospodarcza nie zwalnia inwestora publicznego z obowiązku podejmowania rozważnych decyzji, czyli zachowania porównywalnego z zachowaniem inwestora prywatnego w identycznej sytuacji”⁶⁴. Natomiast rząd Niemiec stanął na stanowisku, że port lotniczy w Lipsku zastosował się do zasady prywatnego inwestora, ponieważ zmiana przebiegu pasa południowego pozwoliła zmniejszyć straty ponoszone przez port lotniczy oraz miała przyczynić się do rentowności lotniska w średniej lub długiej perspektywie czasowej⁶⁵. Przeprowadzone przez KE analizy finansowe (dla okresu 2005–2042)⁶⁶ obalają jednak argument o rentowności działań portu lotniczego w Lipsku, co prowadzi KE do wniosku, że „nie należy przypuszczać, że prywatny inwestor podjąłby decyzję o inwestycji w budowę pasa startowego”⁶⁷, „nawet gdyby stosował strategię zysków długo-, a nie krótkoterminowych”⁶⁸. Komisja konkluduje, że „finansowanie ze środków publicznych ma raczej na celu, jak wyraźnie przedstawiły to Niemcy, rozwój regionu, poprawę jego dostępności, stworzenie nowych miejsc pracy oraz ochronę środowiska (np. redukcję natężenia hałasu)”⁶⁹. Ostatecznie KE uznała zastosowane środki za pomoc publiczną, ale jednocześnie przeprowadziła test dopuszczalności tej pomocy w świetle pkt 62 Wytucznych z 2005 r. (zob. pkt 27 powyżej). Pomoc inwestycyjna przekazana na rzecz portu lotniczego w Lipsku – zdaniem KE – spełnia pięć kryteriów dopuszczalności pomocy, określonych w Wytucznych.

Ostatecznie, mimo wstępnych wątpliwości, KE uznała (art. 1 decyzji)⁷⁰, że pomoc dla portu lotniczego w Lipsku jest zgodna ze wspólnym rynkiem (za niedopuszczalną pomoc KE uznała natomiast pomoc na rzecz DHL w postaci poręczenia i nieograniczonych gwarancji w umowie ramowej).

⁶² Dec. KE nr 2008/948/WE z 23.07.2008 r., *DHL-Lipsk/Halle* (Dz. Urz. UE 2008 L 346/1).

⁶³ W decyzji KE informacja o tym, w jakim czasie miało być zrealizowane to zobowiązanie, została utajniona – zob. pkt 10 lit. b) decyzji.

⁶⁴ Pkt 193 decyzji.

⁶⁵ Pkt 198 decyzji.

⁶⁶ Pkt 210–219 decyzji.

⁶⁷ Pkt 212 decyzji.

⁶⁸ Pkt 217 decyzji.

⁶⁹ Pkt 215 decyzji.

⁷⁰ W polskiej wersji językowej omawianej decyzji zakradł się błąd w art. 1 decyzji, który stwierdza, że pomoc jest niezgodna ze wspólnym rynkiem.

Ponadto, KE powzięła podejrzenie, skłaniające ją do wszczęcia postępowania w sprawie, co do tego, że działalność operacyjna podberlińskiego lotniska Schönefeld GmbH była finansowana dzięki zyskom wypracowanym w dwóch innych berlińskich portach lotniczych⁷¹. Komisja uznała również, że potencjalną pomocą publiczną było prawdopodobnie finansowanie przez region Sardynia zarządzania portem lotniczym Alghero za pomocą rekompensat z tytułu strat poniesionych przez port lotniczy w związku z umowami zawartymi z Ryanair, wynoszących w okresie 2002–2006 8 mln EUR oraz poprzez podwyższenie kapitału przedsiębiorstwa SOGEAAL (operator portu lotniczego)⁷². Komisja stwierdziła również, że potencjalną pomocą publiczną jest prawdopodobnie finansowanie przez Miasto Lubeka na różne sposoby działalności portu lotniczego Lubeka Blankensee, a mianowicie w postaci umowy o pokryciu strat, korzystnej umowy dzierżawy oraz poręczeń. W tej samej sprawie KE uznała za potencjalną pomoc państwa dla Infratil w kontekście prywatyzacji spółki Flughafen Lübeck GmbH, która została „sprywatyzowana” przez sprzedaż 90% udziałów w spółce przez miasto Lubeka nowozelandzkiemu operatorowi infrastruktury Infratil⁷³. Komisja podała również w wątpliwość dokapitalizowanie portu lotniczego Frankfurt-Hahn w 2002 i 2004 r. oraz umowę o transferze zysków i strat zawartą między portem lotniczym a jego spółką-matką Fraport AG (będącą własnością publiczną)⁷⁴.

4.4.2. Pomoc dla przewoźników lotniczych w kontekście rozwoju portów lotniczych

Komisja wielokrotnie aprobowała pomoc dla przewoźników oferujących nowe połączenia z portów lotniczych. Pozytywne decyzje KE dotyczyły m.in.:

- przewoźników startujących z portu lotniczego Grosseto⁷⁵;
- planu rozwoju połączeń z portów lotniczych na Malcie⁷⁶;
- nowego połączenia Tulon–Londyn, obsługiwanego przez Ryanair⁷⁷;
- planu rozwoju nowych połączeń w północno-wschodniej i północno-zachodniej Anglii oraz Walii⁷⁸;
- utworzenie funduszu rozwojowego na rzecz szwedzkiego portu lotniczego Norrköping (umowy z nowymi operatorami lotniczymi); fundusz jest zarządzany przez firmę marketingową, w której 50% udziałów posiadają władze miejskie, pozostałe 50% – prywatne firmy (w tym przypadku KE stwierdziła, że w ogóle nie mamy tu do czynienia z pomocą publiczną)⁷⁹.

⁷¹ C 27/07 (ex NN 29/07) – *Berlin Schönefeld Airport* (Dz. Urz. UE 2007 C 257/16) .

⁷² C 37/07 (ex NN 36/07) – *Domniemana pomoc państwa przyznana dla portu lotniczego Alghero oraz na rzecz Ryanair oraz innych przewoźników lotniczych przez ten port lotniczy* (Dz. Urz. UE 2008 C 12/7); Ryanair złożył odwołanie od tej decyzji (T-495/08), oparte jednak na argumentach natury proceduralnej.

⁷³ C 24/07 (ex NN 71/06) – *Pomoc państwa dla spółki Flughafen Lübeck GmbH oraz dla Ryanair* (Dz. Urz. 2007 UE C 287/27); Ryanair złożył odwołanie od tej decyzji (T-498/08), oparte jednak na argumentach natury proceduralnej.

⁷⁴ C 29/08 (ex NN 54/07) – *Flughafen Frankfurt Hahn & Ryanair* (Dz. Urz. UE 2009 C 12/6); Ryanair złożył odwołanie od tej decyzji (T-498/08), oparte jednak na argumentach natury proceduralnej.

⁷⁵ Dec. N 194/07 – *Start-up aid to airlines departing from Grosseto airport* (Dz. Urz. UE 2007 C 284/4); list do państwa członkowskiego, C (2007) 4529 def.

⁷⁶ Dec. N 640/06 – *Air Route Development Scheme for Malta* (Dz. Urz. UE 2006 C 90/140); list do państwa członkowskiego – dok. C(2006)5490 final.

⁷⁷ Dec. N 563/05 *Aid to Ryanair for the air service between Toulon and London* (Dz. Urz. UE 2006 C 204/40); list do państwa członkowskiego – dok. C(2006)2333 final.

⁷⁸ Dec. N 303/2005 – *Scheme for Route Development Funds* (Dz. Urz. UE 2006 C 272/11); list do państwa członkowskiego – dok. C (2006) 1844 final.

⁷⁹ Dec. N 791/06 - *Business Case Norrköping* (Dz. Urz. UE 2007 C 227/6); list do państwa członkowskiego – dok. K(2007) 3274 slutlig.

Tabela 1. Argumenty przesądające o pozytywnym wyniku testu dopuszczalności pomocy dla portów lotniczych (na podstawie pkt 62 Wytocznych z 2005 r.) w decyzji DHL-Lipsk-Halle

Warunek testu dopuszczalności	Argumenty KE
I. Budowa i użytkowanie infrastruktury odpowiadają jasno sprecyzowanym celom związanym z ogólnym interesem gospodarczym (rozwoj regionalny, dostęp itp.). [pkt 258–263 decyzji]	<ol style="list-style-type: none"> 1) silna dynamika wzrostu przewozów lotniczych; 2) znaczenie lotnisk regionalnych (takie jak lotnisko w Lipsku) wobec kryzysu przepustowości dużych lotnisk europejskich; 3) umiejscowienie lotniska w sieci transportowej (połączenia z siecią kolejową) i promocja transportu multimodalnego; 4) pozytywne wyniki w zakresie zatrudnienia (zmniejszenie bezrobocia); 5) poprawa bezpieczeństwa i efektywności lotniska; 6) korzystny wpływ inwestycji na region, w tym zwiększenie atrakcyjności dla inwestorów i odwiedzających; 7) nowy przebieg pasa startowego ograniczy przeloty nad gęsto zaludnionymi częściami Lipska i Halle.
II. Infrastruktura jest niezbędna i współmierna z punktu widzenia wyznaczonego celu [pkt 264–270 decyzji]	<ol style="list-style-type: none"> 1) prognozowany znaczący wzrost liczby wolumenu towarów i pasażerów; 2) okoliczność, że środki naprawcze starego pasa startowego okazały się nieefektywne; 3) ograniczona – ze względu na stan techniczny – ilość operacji na dotychczas istniejących pasach startowych.
III. Infrastruktura oferuje zadowalające średniookresowe perspektywy użytkowania, zwłaszcza jeśli chodzi o już istniejącą infrastrukturę [pkt 271–273 decyzji]	<ol style="list-style-type: none"> 1) korzystne perspektywy eksploatacji nowej infrastruktury w perspektywie średniookresowej, także w świetle zoptymalizowania dotychczasowej infrastruktury; 2) dynamika wzrostu wolumenu przewozów towarowych i pasażerskich; 3) dostęp do rynku liczącego około 7 mln osób w obrębie 100 km.
IV. Dostęp do danej infrastruktury jest otwarty dla wszystkich potencjalnych użytkowników w sposób równy i niedyskryminujący [pkt 274–278 decyzji]	<ol style="list-style-type: none"> 1) fakt, że na operacje DHL przypada tylko 19% czasu użytkowania nowego pasa południowego (czyli 9,4% całkowitej przepustowości lotniska), podczas gdy na większości lotnisk, gdzie zlokalizowane są centra dystrybucyjne, powszechne jest użytkowanie przez operatorów około 60–80% całkowitej przepustowości pasów przez operatorów lotniczych o ugruntowanej pozycji; 2) port lotniczy w Lipsku nie jest portem zatłoczonym, brak więc ryzyka dyskryminacji konkurentów DHL; 3) zastosowanie zasady praw nabytych (<i>grandfather rights</i>) skutkujące brakiem uprzywilejowania DHL.
V. Stopień wpływu na rozwój handlu nie jest sprzeczny z interesem Unii [pkt 279–283 decyzji]	<ol style="list-style-type: none"> 1) minimalne ryzyko zakłócenia konkurencji, gdyż nowy pas przede wszystkim zastępuje stary pas; 2) najważniejsze niemieckie lotniska konkurujące z Lipskiem są zatłoczone i obowiązują na nich ograniczenia lotów (zwłaszcza nocnych).

Źródło: Opracowanie własne na podstawie decyzji KE w sprawie DHL-Lipsk/Halle.

W obszarze **pomocy publicznej dla przewoźników wątpliwości KE** – co do legalności działań podmiotów publicznych w świetle art. 107 ust. 1 TFUE (zgodności pomocy z rynkiem wewnętrznym) – **wzbudziły m.in.:**

– umowy o wyłączne użytkowanie przez linie lotnie easyJet terminalu B lotniska Schönefeld, za miesięczną kwotę czynszu poniżej 8 tys. euro, umowa została zawarta bez ogłoszenia przetargu⁸⁰;

⁸⁰ C 27/07 (ex NN 29/07) – *Berlin Schönefeld Airport* (Dz. Urz. UE 2007 C 257/16); Ryanair złożył odwołanie od tej decyzji (T-496/08), oparte jednak na argumentach natury proceduralnej.

- przyznanie easyJet preferencyjnych – w stosunku do innych przewoźników – zasad stosowania zredukowanych opłat lotniskowych (umowa z easyJet została zawarta na 20 lat, z innymi przewoźnikami – na cztery lata, ponadto umowa ta przewidywała szczególne warunki stałych obniżek opłat)⁸¹;
- wsparcie marketingowe oferowane przez port lotniczy Schönefeld GmbH niektórym liniom lotniczym, zwłaszcza wsparcie w postaci jednorazowej opłaty (*one-shot payment*), która nie bazowała na rzeczywistych kosztach⁸²;
- system ekspansji nowych i istniejących połączeń stosowany przez port lotniczy w Dortmundzie, a polegający na oferowaniu niższych niż standardowe opłat lotniskowych tanim przewoźnikom; opłaty te nie wystarczają do pokrycia kosztów operacyjnych spółki Flughafen Dortmund GmbH związanych ze świadczeniem usług portu lotniczego, straty nie są natomiast pokrywane z komercyjnych usług dla pasażerów; dodatkowe rabaty przynoszą korzyści wyłącznie przedsiębiorstwom o utrwalonej pozycji, a tym samym nie są w żaden sposób powiązane z ewentualnymi kosztami rozpoczęcia działalności⁸³;
- stosowanie nieodpowiednich opłat za lądowanie i opłat pasażerskich (lub opłat łączonych) oraz pomoc publiczna w postaci umowy marketingowej w relacjach między portem lotniczym w Lubece a Ryanair⁸⁴;
- preferencyjne traktowanie przyznane Ryanair w porcie lotniczym Aarhus przez obniżenie uiszczanych opłat za obsługę pasażerską, opłat za odloty i przyloty oraz opłat za obsługę naziemną⁸⁵;
- preferencyjne traktowanie przyznane Ryanair w porcie lotniczym Aarhus przez obniżenie uiszczanych opłat za obsługę pasażerską, opłat za odloty i przyloty oraz opłat za obsługę naziemną⁸⁶;
- stosowanie przez SOGEEAL (operator portu lotniczego w Alghero) nienależnych i/lub dyskryminacyjnych redukcji opłat za obsługę wobec przewoźników lotniczych Europe Air Post, Air Vallese, Air Dolomiti oraz Alpi Eagles, a także stosowanie wobec Ryanair nienależnych i/lub dyskryminacyjnych opłat za obsługę naziemną oraz szczególnych warunków umów marketingowych⁸⁷;
- potencjalne stosowanie wobec Ryanair przez Airpro (podmiot zarządzający portem lotniczym Tampere-Pirkkala) „opłaty ryczałtowej” na takim poziomie, który nie pokrywa rzeczywistych kosztów świadczenia usług lotniskowych⁸⁸;
- zapis umowy o świadczenie usług portu lotniczego, zawartej między Ryanair a Izłą Handlowo-Przemysłową w Pau, zgodnie z którym „w ramach normalnego funkcjo-

⁸¹ Ibidem.

⁸² Ibidem.

⁸³ C 26/07 (ex NN 28/07) *NERES – Port lotniczy Dortmund* (Dz. Urz. UE 2007 C 217/25). Decyzja ta dotyczy środków pomocy publicznych, których stosowanie rozpoczęło się od 1 lipca 2004 r., więc środki te nie są oceniane przez KE w kontekście Wytycznych z 2005 r.

⁸⁴ C 24/07 (ex NN 71/06) – *Pomoc państwa dla spółki Flughafen Lübeck GmbH oraz dla Ryanair* (Dz. Urz. UE 2007 C 287/27).

⁸⁵ C 5/08 (ex NN 58/07) – *Bezprawne udzielenie pomocy Ryanair przez Aarhus Airport Ltd* (Dz. Urz. UE 2008 C 109/15); Ryanair złożył odwołanie od tej decyzji (T-494/08), oparte jednak na argumentach natury proceduralnej.

⁸⁶ Ibidem.

⁸⁷ C 37/07 (ex NN 36/07) – *Domniemana pomoc państwa przyznana dla portu lotniczego Alghero oraz na rzecz Ryanair oraz innych przewoźników lotniczych przez ten port lotniczy* (Dz. Urz. UE 2008 C 12/7).

⁸⁸ C 25/07 (ex NN 26/07) – *Domniemana pomoc państwa na rzecz Ryanair w porcie lotniczym Tampere-Pirkkala* (Dz. Urz. UE 2007 C 244/13); Ryanair złożył odwołanie od tej decyzji (T-500/08), oparte jednak na argumentach natury proceduralnej.

- nowania, przy zachowaniu 5-minutowej rotacji i pracy dziennej, przedsiębiorstwo Ryanair nie jest zobowiązane do wnoszenia opłat za postój oraz oświetlenie stanowiska postojowego⁸⁹;
- umowa o świadczenie usług marketingowych w Internecie, zawarta między Airport Marketing Services (AMS, spółka 100% zależną od Ryanair) a Izbą Handlowo-Przemysłową w Pau, która to umowa – zdaniem KE – zawarta została wyłącznie w celu dotowania trasy Pau – Londyn Stansted, choć jej zasadniczym przedmiotem było świadczenie usług reklamowych przez AMS w zamian za zryczałtowaną kwotę 437 tys. euro rocznie⁹⁰;
 - umowa między Ryanair a portem lotniczym w Bratysławie ustanawiająca obniżone (o 31–48%) opłaty lotniskowe dla istniejących oraz nowych połączeń; umowa została zawarta w grudniu 2005 r. i ma obowiązywać do 2016 r.⁹¹;
 - stosowanie przez port lotniczy Frankfurt-Hahn zaniżonych opłat lotniskowych dla przewoźnika Ryanair⁹².

5. Podstawy prawne wspierania inwestycji w portach lotniczych w Polsce

5.1. Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego

Podstawowym aktem prawnym szczebla ustawowego, odnoszącym się do problematyki inwestowania w porty lotnicze, jest **ustawa z 2 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego**⁹³. Regulacja ta – co zastrzeżono już w tytule ustawy – odnosi się jedynie do „lotnisk użytku publicznego” w rozumieniu art. 54 ust. 2 ustawy – Prawo lotnicze, z wyłączeniem lotnisk użytku publicznego wymienionych w art. 4 ustawy z 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012⁹⁴.

Przedmiotem regulacji ustawy są zasady i warunki przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego przez zakładających lotniska, zarządzających lotniskami, a także Polską Agencję Żeglugi Powietrznej (art. 1 ust. 1 pkt 1) oraz zasady nabywania nieruchomości pod inwestycje w zakresie lotnisk użytku publicznego przez te podmioty (art. 1 ust. 1 pkt 2). Ustawa ma ograniczony czasowo (do 31 grudnia 2015 r.) zakres oddziaływania. Część regulacji ustawy (rozdział 2) poświęcona jest postępowaniu poprzedzającemu rozpoczęcie robót budowlanych. Zgodnie z art. 3 ustawy decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego wydaje właściwy wojewoda. Ustawodawca wyczerpująco uregulował zawartość wniosku o wydanie takiej decyzji, wskazując w art. 6 wymagane załączniki, w tym opinie wielu

⁸⁹ C 53/07 (ex NN 12/07) – *Pomoc przyznana przez Izbę Handlowo-Przemysłową w Pau-Béarn spółce Airport Marketing Services* (Dz. Urz. UE 2008 C 41/11); Ryanair złożył odwołanie od tej decyzji (T-499/08), oparte jednak na argumentach natury proceduralnej.

⁹⁰ Ibidem.

⁹¹ C 12/08 (ex NN 74/07) – *Domniemana niezgodna z prawem pomoc państwa: Umowa między bratysławskim portem lotniczym a Ryanair* (Dz. Urz. UE 2008 C 173/9); Ryanair złożył odwołanie od tej decyzji (T-499/08), oparte jednak na argumentach natury proceduralnej.

⁹² C 29/08 (ex NN 54/07) – *Flughafen Frankfurt Hahn & Ryanair* (Dz. Urz. UE 2009 C 12/6); Ryanair złożył odwołanie od tej decyzji (T-498/08), oparte jednak na argumentach natury proceduralnej.

⁹³ Dz.U. 2009, nr 42, poz. 340.

⁹⁴ Dz.U. 2007, nr 173, poz. 119 ze zm.

organów administracji publicznej (art. 6 pkt 9 słusznie nie wymienia jako niezbędnego opiniodawcy Prezesa UOKiK). Następnie ustawodawca wskazuje obligatoryjne elementy decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego (art. 8) oraz określa relacje decyzji tego rodzaju wobec innych aktów administracyjnych (np. decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu i pozwolenie na budowę – art. 14) oraz czynności cywilnoprawnych (np. decyzja stanowi podstawę do dokonania wpisów w księdze wieczystej – art. 9 ust. 3). W rozdziale 3 (art. 20–26) ustawodawca reguluje zasady i tryb wywłaszczenia nieruchomości na potrzeby budowy i rozbudowy lotnisk użytku publicznego.

Ustawa reguluje zatem przede wszystkim aspekty organizacyjno-techniczne (administracyjne) procesu inwestycyjnego (w tym nabycia niezbędnych nieruchomości). **Tego rodzaju przepisy organizacyjno-techniczne**, normujące przebieg postępowania administracyjnego o szczególnym przedmiocie, których beneficjentami są wszystkie podmioty potencjalnie zainteresowane założeniem lotniska użytku publicznego, **nie noszą** – ze swojej natury – **znamion pomocy publicznej w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE** (dawny art. 87 ust. 1 TWE).

Potencjalnie problematyczne z punktu widzenia reguł pomocy publicznej mogłyby być ewentualnie nieliczne przepisy omawianej ustawy regulujące **zasady finansowania** realizacji inwestycji w lotniska użytku publicznego. Artykuł 31 ustawy przewiduje, że „koszty nabycia nieruchomości na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego, w tym odszkodowanie, są finansowane ze środków Skarbu Państwa” (art. 31 ust. 1) lub ze środków jednostek samorządu terytorialnego „w przypadku, gdy zakładającym lotnisko lub zarządzającym lotniskiem jest organ jednostki samorządu terytorialnego albo jej samorządowa jednostka organizacyjna” (art. 31 ust. 2). Nabycie nieruchomości może finansować również Polska Agencja Żeglugi Powietrznej (art. 31 ust. 3). Nabyte nieruchomości pozostają jednak własnością podmiotów finansujących ich nabycie, w związku z czym nie występuje ryzyko naruszenia zakazu pomocy publicznej.

Za pomoc publiczną – w sensie przedmiotowym – mogłoby zostać uznane działanie Skarbu Państwa przewidziane w art. 28 ust. 1, zgodnie z którym zakładający lotnisko użytku publicznego „otrzymują z mocy prawa, nieodpłatnie, w trwałe zarząd nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego” – przepis ten adresowany jest jednak **wyłącznie do tych podmiotów zakładających lotniska, które mają status organu administracji publicznej bądź państwowej lub samorządowej jednostki organizacyjnej** (tj. zakładający lotniska w rozumieniu art. 55 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy – Prawo lotnicze). **Postanowienia art. 28 ust. 1 stosowane są zatem wobec podmiotów niebędących przedsiębiorcami, co wyklucza możliwość uznania „nieodpłatnego przekazania w trwałe zarząd” za pomoc publiczną w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.** Identyczny wniosek dotyczy art. 28 ust. 5, ustanawiającego zwolnienie z opłat rocznych z tytułu trwałego zarządu za nieruchomości przekazane w taki zarząd zakładającym lotniska w rozumieniu art. 55 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy – Prawo lotnicze.

Pewne ryzyko naruszenia zakazu pomocy publicznej mogłoby istnieć natomiast w sytuacji, gdy zakładającym lotnisko nie jest ani organ administracji publicznej, ani państwowa lub samorządowa jednostka organizacyjna, ale „inny podmiot” (potencjalnie: także prywatny przedsiębiorca). Wówczas – zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy – Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego mają obowiązek zawrzeć z zakładającym lotnisko albo zarządzającym lotniskiem umowę dzierżawy na okres nie krótszy niż 30 lat, której przedmiotem są nieruchomości podlegające wykupieniu przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego w trybie omawianej ustawy. Czynn

dzierżawny „ustala się w wysokości nieodbiegającej od typowych na obszarze danego województwa” (art. 30 ust. 2 ustawy). **Ustalenie czynszu na poziomie znacznie niższym niż przewiduje to ustawa mogłoby zostać uznane za niedozwoloną pomoc publiczną**, w wyniku której przedsiębiorca uzyskuje nieuprawnioną korzyść kosztem uszczuplenia zasobów publicznych. Zaniżenie wysokości należnego czynszu mogłoby również wpłynąć na wysokość kary umownej, jaką przedsiębiorca jest zobowiązany zapłacić „na wypadek wykorzystywania [...] nieruchomości objętej umową na cele inne niż lotnisko użytku publicznego” (art. 3 ust. 3 ustawy). Karę określa się bowiem jako „iloczyn okresu, na który zawierana jest umowa i rocznego czynszu dzierżawnego”. **Egzekucja kary w takiej zaniżonej wysokości również mogłaby być uznana za udzielenie pomocy publicznej**.

Artykuł 30 ust. 5 ustawy zastrzega jednak, że **umowa dzierżawy zawarta z naruszeniem przepisów art. 30 ust. 2–4 jest (z mocy prawa) nieważna**. To postanowienie przesądza o tym, że **nie ma potrzeby oceny wskazanych powyżej zachowań** (np. pobieranie czynszu w zaniżonej wysokości) **z punktu widzenia zakazu pomocy publicznej**, gdyż sama ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego sankcjonuje takie działania (cywilnoprawną sankcją nieważności).

Artykuł 15 ust. 3 stanowi, że koszty wycinki określonych drzew i krzewów do 20 lat ponosi zakładający lotnisko użytku publicznego – jeśli działalność ta jest finansowana przez podmiot publiczny, to jest pomoc publiczna. Pomoc tego rodzaju miałaby z dużym prawdopodobieństwem wymiar pomocy *de minimis*.

5.2. Rozporządzenie w sprawie pomocy na projekty infrastrukturalne w zakresie portów lotniczych w ramach PO Infrastruktura i Środowisko na lata 2007–2013

Pomoc publiczną stanowi z całą pewnością wsparcie publiczne (ze środków krajowych i unijnych) udzielane w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. Zasady przyznawania tego wsparcia regulowane są rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z 25 lutego 2009 r. w sprawie pomocy na projekty infrastrukturalne w zakresie portów lotniczych w ramach PO Infrastruktura i Środowisko na lata 2007–2013⁹⁵, wydanym na podstawie art. 21 ust. 3 ustawy z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. O ocenie przydzielanych środków jako „pomocy publicznej” przesądził sam prawodawca w § 1 rozporządzenia.

Pomoc przewidziana jest **dla podmiotów zarządzających portami lotniczymi znajdującymi się w transeuropejskiej sieci transportowej (TEN-T)**⁹⁶. Pomoc nie może być udzielana lub wypłacana pomiotom, na których ciąży obowiązek zwrotu pomocy wynikający z decyzji Komisji Europejskiej uznającej pomoc za niezgodną ze wspólnym rynkiem, oraz podmiotom znajdującym się w trudnej sytuacji ekonomicznej w rozumieniu komunikatu Komisji w sprawie jej wytycznych dotyczących pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw (§ 2 ust. 2 rozporządzenia).

Pomoc przyznawana jest **na podstawie indywidualnych projektów** potencjalnych beneficjentów, które to **projekty spełniają** określone rozporządzeniem **warunki** (§ 4) **co do celu i przedmiotu inwestycji, kwalifikowalności wydatków, intensywności pomocy**. **Beneficjent pomocy publicznej jest zobowiązany do zapewnienia dostępu do portu lot-**

⁹⁵ Dz.U. nr 35, poz. 273.

⁹⁶ Do tych portów lotniczych zaliczają się: Gdańsk-Rębiechowo, Katowice-Pyrzowice, Kraków-Balice, Rzeszów-Jasionka, Warszawa-Okęcie, Szczecin-Goleniów, Wrocław-Strachowice, Poznań-Lawica.

nicznego, objętego pomocą, **wszystkim zainteresowanym podmiotom na równych, niedyskryminujących zasadach** (§ 4 pkt 4) oraz **do wykorzystywania dofinansowanego sprzętu lub infrastruktury wyłącznie na potrzeby transportu lotniczego** (§ 4 pkt 6). Ponadto, beneficjent pomocy nie może dokonywać znaczących modyfikacji w przedmiocie projektu przez co najmniej 5 lat od dnia zakończenia projektu.

Z treści § 5 rozporządzenia wynika, że **dozwolona pomoc publiczna** może być **przeznaczona tylko na finansowanie infrastruktury przeznaczonej do świadczenia usług aeronautycznych**. Pomoc może być przeznaczona na budowę, przebudowę lub remont: infrastruktury lotniskowej (w tym zakup urządzeń, pojazdów i systemów), infrastruktury systemów portu lotniczego (w tym zakup lub remont niezbędnych urządzeń), infrastruktury portowej (w tym terminali pasażerskich), zaplecza technicznego i operacyjnego dla obsługi infrastruktury lotniskowej. Pomoc może również służyć realizacji przedsięwzięć w zakresie ochrony środowiska. Może ona być również przeznaczona na prace projektowe i dokumentację związaną z inwestycjami oraz na prace związane z realizacją i zarządzaniem projektem⁹⁷. **Pomoc nie może być natomiast udzielona na infrastrukturę przeznaczoną do świadczenia przez port lotniczy usług komercyjnych** (pozaaeronautycznych), niezwiązanych bezpośrednio z podstawową działalnością portu lotniczego (m.in. budowa, przebudowa i remont powierzchni oraz nieruchomości przeznaczonych na biura i magazyny, hotele, sklepy, restauracje i parkingi)⁹⁸.

Maksymalna intensywność pomocy określona została na 30% wydatków kwalifikowanych dla Portu Lotniczego im. Fryderyka Chopina w Warszawie i 50% – dla pozostałych portów lotniczych (§ 8 rozporządzenia). Pomoc udzielana w odniesieniu do tych samych wydatków kumuluje się, także z pomocą *de minimis* (§ 9 ust. 1 rozporządzenia). Skumulowana pomoc nie może przekroczyć 30% wydatków kwalifikowanych dla portu lotniczego Warszawa-Okęcie i 75% – dla pozostałych portów lotniczych (§ 9 ust. 2 rozporządzenia). Beneficjenci są zobowiązani informować organ udzielający pomocy o każdej innej pomocy otrzymanej na realizację tego samego projektu.

Pomoc dozwolona rozporządzeniem jest ograniczona czasowo do 31 grudnia 2015 r.

Warunki udzielania pomocy publicznej dla portów lotniczych są zgodne z Wytycznymi z 2005 r. zarówno co do warunków (pkt 62 Wytycznych z 2005 r.), jak i celu wsparcia publicznego (pkt 55 Wytycznych z 2005 r.).

Program pomocowy na podstawie tego rozporządzenia został notyfikowany KE i zatwierdzony przez nią decyzją z 11 lutego 2009 r. (N 472/08)⁹⁹.

6. Podsumowanie

Choć dotychczasowy dorobek decyzyjny i orzeczniczy UE w obszarze pomocy publicznej dla portów lotniczych nie jest imponujący, to w ostatnich latach należy odnotować znaczący wzrost aktywności UE w tej dziedzinie, co powiązane jest z dynamicznym rozwojem sektora lotniczego w Europie.

Analiza rozstrzygnięć KE wydanych w związku z Wytycznymi z 2005 r. prowadzi do wniosku, że o ile **wsparcie publiczne dla rozwoju infrastruktury portów lotniczych**

⁹⁷ § 5 ust. 1 rozporządzenia.

⁹⁸ § 5 ust. 2 rozporządzenia.

⁹⁹ Dz. Urz. UE 2009 C 79.

nie budzi wątpliwości KE co do jego legalności w świetle art. 107 ust. 1 TFUE (dawny art. 87 ust. 1 TWE) – nie jest nam znany przypadek wyrażenia przez KE zastrzeżeń wobec notyfikacji takiej pomocy po 1 stycznia 2006 r.; postępowanie nie przechodzi w fazę dokładnego badania zgłoszenia pomocy) – o tyle **powiązana z rozwojem portów lotniczych pomoc dla przewoźników oraz pomoc w postaci finansowania bieżącej działalności portów lotniczych zdecydowanie częściej budzi zastrzeżenia KE w świetle art. 107 TFUE i staje się przedmiotem szczegółowych badań** w ramach postępowania w sprawie pomocy publicznej. W związku z tym – w odniesieniu do przypadków pomocy publicznej, które nie są objęte programem pomocowym – należy sformułować następujące rekomendacje:

- 1) jeśli port lotniczy zachowuje się jak prywatny inwestor, działań takich nie uznaje się za pomoc publiczną;
- 2) jeśli nie można zastosować testu inwestora prywatnego, to konieczna jest notyfikacja pomocy publicznej (pomoc dla portów regionalnych poniżej 5 mln pasażerów rocznie); przy czym wsparcie publiczne ukierunkowane na inwestycje w infrastrukturę portów lotniczych niesie ze sobą niewielkie ryzyko niezgodności ze wspólnym rynkiem, o ile pomoc spełnia warunki „testu legalności pomocy” (zob. pkt 27 powyżej). Należy pamiętać o obowiązku notyfikacji takiej pomocy KE (z zachowaniem przepisów krajowej ustawy z 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej¹⁰⁰);
- 3) wsparcie publiczne, którego bezpośrednim odbiorcą pozostaje przewoźnik lotniczy, którego działalność ma przyczynić się do rozwoju portu lotniczego, niesie ze sobą dużo większe ryzyko niezgodności takich działań ze wspólnym rynkiem. Plan pomocy tego rodzaju powinien podlegać wstępnej samoocenie podmiotu zamierzającego udzielić pomocy dokonanej na podstawie testu zawartego w Wytycznych z 2005 r. (zob. pkt 30 powyżej). Szczególną uwagę należy zwrócić na zachowanie kryteriów przejrzystości i niedyskryminacyjnego charakteru zarówno samej udzielanej pomocy, jak i procedury jej udzielania (np. przez wykorzystanie procedur przetargowych). W tym wypadku niezbędne jest dopełnienie obowiązków notyfikacyjnych.

Po czterech latach obowiązywania Wytycznych nie do rzadkości należą głosy nawołujące KE do zmiany zasad dopuszczalności pomocy publicznej dla portów lotniczych. Forum Europejskich Regionalnych Portów Lotniczych (FARE) proponuje m.in. wprowadzenie zmian do systemu klasyfikacji lotnisk tak, aby kategorią „regionalnego portu lotniczego” objąć więcej lotnisk europejskich (do 10 mln pasażerów rocznie); zmianę procedur notyfikacyjnych przez wyłączenie małych portów z obowiązku notyfikacji pomocy, co pozwoli na zmniejszenie obciążeń administracyjnych; przyjęcie katalogu inwestycji wyłączonych spod obowiązku notyfikacji (np. kluczowe inwestycje operacyjne); udoskonalenie procedur badania notyfikacji przez KE poprzez skrócenie ich i wprowadzenie większej przejrzystości¹⁰¹. Punkt 86 Wytycznych zobowiązuje zresztą KE do przeprowadzenia oceny stosowania Wytycznych po czterech latach od ich wydania (czyli pod koniec 2009 r.).

¹⁰⁰ Tekst jedn. Dz.U. 2007, nr 59, poz. 404, ze zm.

¹⁰¹ *Regional Airports Call for Greater Flexibility of State Aid Rules*. Position Paper, FARE, 11.12.2008 (dostępny pod adresem: <http://www.regionalairports.eu/fare/files/documents/FARE%20PP%20State%20Aid.pdf>). Zob. także A. Lepièce, *The 2005 guidelines on the financing of airports and start-up aids to airlines. Practical experiences*, 8.09.2009, Bruksela; Ch. Köppchen, *The guidelines and regional airports*, 8.09.2009, Bruksela – obie prezentacje przedstawione na konferencji *EU guidelines for state aid for regional airports. A chance for regional development*, Bruksela, 8.09.2009 r. (dostępne pod adresem: <http://www.aer.eu/events/regional-development/2009/regional-airports-conference.html>).

Stosunkowo „bezpieczną” z punktu widzenia zakazu pomocy publicznej pozostaje pomoc udzielana na podstawie programu pomocowego – rozporządzenia w sprawie pomocy na projekty infrastrukturalne w zakresie portów lotniczych w ramach PO Infrastruktura i Środowisko na lata 2007–2013. Spełnienie kryteriów pomocy określonych w tym rozporządzeniu gwarantuje w zasadzie zgodność udzielanego wsparcia ze wspólnym rynkiem. Indywidualne przypadki pomocy udzielanej w ramach programu pomocowego nie wymagają notyfikacji.

Źródła

Literatura

- J. Callaghan, *Implications of the Charleroi Case for the Competitiveness of EU Air Transport*, “European Competition Law Review” 2005, t. 26, nr 8.
- S. Dudzik, *Pomoc państwa dla przedsiębiorstw publicznych w prawie Wspólnoty Europejskiej. Między neutralnością a zaangażowaniem*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2002.
- R. Errera, *Decision of the Strasburg Chamber of Commerce to sign two contracts with Ryanair under which sums would be paid to the company in exchange for a marketing plan for Strassbourg and Alsace*, Public Law 2004.
- R. Feltkamp, *Some reflections on the structure of the state aid rules in the Treaty of Rome*, “EC Competition Policy Newsletter” 2003, nr 1.
- H.W. Friederiszick, M. Tröge, *The Market Economy Investor Principle – Lessons Learned from the German Landesbanken cases*, “EC Competition Policy Newsletter” 2006, nr 1.
- N. Gaál, I. Papdías, A. Riedl, *Citynet Amsterdam: an application of the market economy investor principle in the electronic communications sector*, “EC Competition Policy Newsletter” 2008, nr 1.
- M. Bo Jaspers, *Emergency Aid: An Analysis of the Commission’s Practice with Regard to Article 87(2)(B) EC Treaty, in Particular in the Light of the Air Transport Insurance Cases Post September 11*, “European Competition Law Review” 2004, t. 25, nr 9.
- Ch. Koenig, A. Trias, *A New Sound Approach to EC State Aid Control of Airport Infrastructure Funding*, “European State Aid Law Quarterly” 2009, t. 3.
- F. Louis, A. Valery, *Ferring Revisited: the Altmark Case and State Financing of Public Service Obligations*, “World Competition” 2004, t. 27, nr 1.
- Ph. Nicolaides, *Compensation for Public Service Obligations: The Floodgates of State Aids?*, “European Competition Law Review” 2003, t. 23, nr 11.
- A. Ryan, T. Soames, *State aid and air transport*, “European Competition Law Review” 1995, t. 16, nr 5.
- B. Slocock, *The Market Economy Investor Principle*, “EC Competition Policy Newsletter” 2002, nr 2, s. 24.
- U. Soltész, *The new Commission Guidelines on State aid for airports – A step too far...*, “European State Aid Law Quarterly” 2006, t. 4.

Akty prawne

- Dyrektywa 80/723/EWG Komisji z 5.06.1980 r. w sprawie przejrzystości relacji finansowych między państwami członkowskimi a przedsiębiorstwami publicznymi oraz o przejrzystości finansowej wewnątrz niektórych przedsiębiorstw (Dz. Urz. L 195/35), w wersji ze zmianami dokonanymi dyrektywami 85/413/EWG (Dz. Urz. L 229/20, 93/84/EWG, Dz. Urz. L 254/16, i 2000/52/WE, Dz. Urz. L 193/75).
- Decyzja Komisji z 28.11.2005 r. w sprawie stosowania art. 86 ust. 2 TWE do pomocy państwa w formie rekompensaty za usługi publiczne przyznawane określonym państwom zobowiązanym do świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym (Dz. Urz. UE 2005 L 312/67).
- Komunikat Komisji – Pomoc państwa a kapitał podwyższonego ryzyka (Dz. Urz. WE 2001 C 235/3).

- Obwieszczenie Komisji w sprawie zastosowania art. 87 i 88 TWE do pomocy państwowej w formie gwarancji (Dz. Urz. WE 2000 C 71/7).
- Ramy wspólnotowe (przyjęte 13.07.2005 r.) dla pomocy państwa w formie rekompensaty za usługi publicznej (Dz. Urz. UE 2005 C 295/4).
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 25.02.2009 r. w sprawie pomocy na projekty infrastrukturalne w zakresie portów lotniczych w ramach PO Infrastruktura i Środowisko na lata 2007–2013 (Dz. U. 2009, nr 35, poz. 273).
- Ustawa z 12.02.2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (Dz.U. 2009, nr 42, poz. 340).
- Wytoczne wspólnotowe dotyczące finansowania portów lotniczych i pomocy państwa na rozpoczęcie działalności dla przedsiębiorstw lotniczych oferujących przeloty z regionalnych portów lotniczych (Dz. Urz. UE 2005 C 312/1).

Decyzje KE dotyczące pomocy publicznej dla działalności portów lotniczych po 1.01.2006 r.

- Decyzja z 16.5.2006 r., w sprawie NN21/2006 *City of Derry Airport*, C (2006) 1843 final (Dz. Urz. UE 2006 C 272/13).
- Decyzja z 26.9.2006 r. w sprawie N 353/06 *Regional Airports Capital Expenditure Grant Scheme*, C(2006)4213 final (Dz. Urz. UE 2006 C 280/4).
- Decyzja z 24.1.2007 r. w sprawie N 491/2006 *Aéroport de Tortoli-Arbatax*, C(2007)126 def. (Dz. Urz. UE 2007 C 133/5).
- Decyzja z 7.3.2007 r. w sprawie N 619/2006 *Augsburger Flughafen GMBH*, K (2007) 649 endg. (Dz. Urz. UE 2007 C 133/7).
- Decyzja z 7.3.2007 r. w sprawie N 620/2006 *Flughafen Memmingen*, K(2007) 650 endg. (Dz. Urz. UE 2007 C 133/8).
- Decyzja z 13.6.2007 r. w sprawie N 156/07 *Rozwój portu lotniczego w Antwerpii*, C (2007) 2390 final (Dz. Urz. UE 2007 C 271/2).
- Decyzja z 26.6.2007 r. w sprawach N741/06 i N743/06 *Lotnisko Łódź*, K(2007)1420 wersja ostateczna (Dz. Urz. UE 2007 C 157/2).
- Decyzja z 10.7.2007 r. w sprawie C 27/07 (ex NN 29/07) *Berlin Schönefeld Airport* (Dz. Urz. UE 2007 C 257/16).
- Decyzja z 10.7.2007 r. w sprawie C 24/07 (ex NN 71/06) *Pomoc państwa dla spółki Flughafen Lübeck GmbH oraz dla Ryanair* (Dz. Urz. UE 2007 C 287/27).
- Decyzja z 24.7.2007 r. w sprawie N379/06 *Lotnisko Tallin*, K(2007)642 lõplik (Dz. Urz. UE 2007 C 196/3).
- Decyzja z 12.9.2007 r. w sprawie C 37/07 (ex NN 36/07) *Domniemana pomoc państwa przyznana dla portu lotniczego Alghero oraz na rzecz Ryanair oraz innych przewoźników lotniczych przez ten port lotniczy* (Dz. Urz. UE 2008 C 12/7).
- Decyzja z 23.10.2007 r. w sprawie N 303/2007 *Newquay Cornwall Airport Development*, C (2007) 4316 final (Dz. Urz. UE 2007 C 319/1).
- Decyzja z 23.10.2007 r. w sprawie NN 21/2007 i NN 22/2007 *Rzeszów Jasionka*, K(2007) 5103 wersja ostateczna (Dz. Urz. UE 2007 C 319/3).
- Decyzja z 13.11.2007 r. w sprawie NN 57 / 2007 *Kiel-Holtenu airport*, K(2007) 5415 endg. (Dz. Urz. UE 2007 C 307/11).
- Decyzja z 2.4.2008 r. w sprawie N 638/07 *Rozbudowa regionalnego portu lotniczego: Port Lotniczy Łódź Sp. z o.o.*, K(2008)1110 wersja ostateczna (Dz. Urz. UE 2008 C 140/3).
- Decyzja z 4.6.2008 r. w sprawie N 153/08 *Pomoc na rozbudowę portu lotniczego Gdańsk-Rębiechowo*, K(2008) 2267 wersja ostateczna (Dz. Urz. UE 2009 C 46/3).
- Decyzja z 27.3.2008 r. nr 2008/948/WE *DHL-Lipsk/Halle* (Dz. Urz. UE 2008 L 346/1).
- Decyzja z 13.1.2009 r. w sprawie N 307/08 *Pořízení strojů a zařízení pro letiště Ostrav*, K(2008) 8905 v konečném znění (Dz. Urz. UE 2009 C 46/7).
- Decyzja z 25.2.2009 r. w sprawie N 14/2007 i 112/08 *Flughafen Kassel-Calden*, K(2009) 1084 endgültig (Dz. Urz. UE 2009 C 97/5).

- Decyzja z 29.4.2009 r. w sprawie N 570/08 *Pomoc na inwestycje w Porcie Lotniczym Rzeszów-Jasionka*, K(2009) 3024 wersja ostateczna (Dz. Urz. UE 2009 C 125/2).
- Decyzja z 24.3.2009 r. w sprawie NN 4/09 (ex N 361/08) *Flughafen Dresden*, K(2009) 2010 endgültig (Dz. Urz. UE 2009 C 125/3).
- Decyzja z 8.4.2009 r. w sprawie N 45/2009 *Progetto relativo a interventi integrati per il sistema aeroportuale toscano*, C(2009) 2462 definitivo (Dz. Urz. UE 2009 C 125/4).
- Decyzja z 13.5.2009 r. w sprawie N 12/09 *Finanziamento pubblico degli investimenti infrastrutturali all'aeroporto di Falconara*, C(2009)3439 definitivo (Dz. Urz. UE 2009 C 164/2).
- Decyzja z 13.7.2009 r. w sprawie N 196/2008 *Polska, Pomoc na inwestycje w portach lotniczych w ramach regionalnych programów operacyjnych*, K(2009) 5516 wersja ostateczna (Dz. Urz. UE 2009 C 204/1).
- Decyzja z 30.9.2009 r. w sprawie NN 9 / 2009 *Assistance for the development of airport infrastructure capacity and the introduction of security requirements* (dotąd niepubl.).
- Decyzje KE w sprawie pomocy dla przewoźników lotniczych (w kontekście wsparcia rozwoju portów lotniczych) po 1.1.2006 r.
- Decyzja z 16.5.2006 r. w sprawie N 303 / 2005 *Scheme for Route Development Funds*, C (2006) 1844 final (Dz. Urz. UE 2006 C 272/11).
- Decyzja z 22.6.2006 r. w sprawie N 563/05 *Aid to Ryanair for the air service between Toulon and London*, C(2006)2333 final (Dz. Urz. UE 2006 C 204/4).
- Decyzja z 22.11.2006 r. w sprawie N 640/06 *Air Route Development Scheme for Malta*, C(2006)5490 final (Dz. Urz. UE 2006 C 90/14).
- Decyzja z 10.7.2007 r. w sprawie N 791/06 *Business Case Norrköping*, K(2007) 3274 slutlig (Dz. Urz. UE 2007 C 227/6).
- Decyzja z 10.7.2007 r. w sprawie C 25/07 (ex NN 26/07) *Domniemana pomoc państwa na rzecz Ryanair w porcie lotniczym Tampere-Pirkkala* (Dz. Urz. UE 2007 C 244/13).
- Decyzja z 10.7.2007 r. w sprawie C 27/07 (ex NN 29/07) *Berlin Schönefeld Airport* (Dz. Urz. UE 2007 C 257/16).
- Decyzja z 10.7.2007 r. w sprawie C 26/07 (ex NN 28/07) *NERES – Port lotniczy Dortmund* (Dz. Urz. UE 2007 C 217/25).
- Decyzja z 10.7.2007 r. w sprawie C 24/07 (ex NN 71/06) *Pomoc państwa dla spółki Flughafen Lübeck GmbH oraz dla Ryanair* (Dz. Urz. UE 2007 C 287/27).
- Decyzja z 12.9.2007 r. w sprawie C 37/07 (ex NN 36/07) *Domniemana pomoc państwa przyznana dla portu lotniczego Alghero oraz na rzecz Ryanair oraz innych przewoźników lotniczych przez ten port lotniczy* (Dz. Urz. UE 2008 C 12/7).
- Decyzja z 10.10.2007 r. w sprawie N 194/07 *Start-up aid to airlines departing from Grosseto airport*, C (2007) 4529 def. (Dz. Urz. UE 2007 C 284/4).
- Decyzja z 28.11.2007 r. w sprawie C 53/07 (ex NN 12/07) *Pomoc przyznana przez Izbę Handlowo-Przemysłową w Pau-Béarn spółce Airport Marketing Services* (Dz. Urz. UE 2008 C 41/11).
- Decyzja z 30.1.2008 r. w sprawie C XX/XXXX (ex NN 58/2007) *Aarhus airport* (Dz. Urz. UE 2008 C 109/15).
- Decyzja z 11.3.2008 r. w sprawie C 12/08 (ex NN 74/07) *Domniemana niezgodna z prawem pomoc państwa: Umowa między bratysławskim portem lotniczym a Ryanair* (Dz. Urz. UE 2008 C 173/9).
- Decyzja z 18.3.2008 r. w sprawie N 52/08 *Air Route Development Support Scheme 2008 – 2012*, E(2008)1166 (Dz. Urz. UE 2008 C 134/2).
- Decyzja z 17.6.2008 r. w sprawie C 29/08 (ex NN 54/07) *Flughafen Frankfurt Hahn & Ryanair* (Dz. Urz. UE 2009 C 12/6).
- Decyzja z 31.3.2008 r. w sprawie 65827 *Route Development Fund Bodø* (Dz. Urz. UE 2009/C 241/08).

Wyroki sądów UE dotyczące pomocy publicznej dla portów lotniczych

Wyrok SPI z 17.12.2008 r. w sprawie T-196/04 *Ryanair v KE* (Zb. Orz. 2008, s. II-03643)

Inne

- Ch. Köppchen, *The guidelines and regional airports*, 8.09.2009 r., Bruksela – obie prezentacje przedstawione na konferencji *EU guidelines for state aid for regional airports. A chance for regional development*, Bruksela, 8.09.2009 r. (dostępne pod adresem: <http://www.aer.eu/events/regional-development/2009/regional-airports-conference.html>).
- A. Lepière, *The 2005 guidelines on the financing of airports and start-up aids to airlines. Practical experiences*, 8.09.2009 r., Bruksela (dostępne pod adresem: <http://www.aer.eu/events/regional-development/2009/regional-airports-conference.html>).
- G. Niels, *Overruled: the state aid case against Ryanair and Charleroi Airport*, January 2009, Oxera, London (dostępne pod adresem: http://www.oxera.com/cmsDocuments/Agenda_January09/The%20Ryanair%20case.pdf).
- Regional Airports Call for Greater Flexibility of State Aid Rules*. Position Paper, FARE, 11.12.2008 (dostępne pod adresem: <http://www.regionalairports.eu/fare/files/documents/FARE%20PP%20State%20Aid.pdf>).

Część IV.

Regulacyjne uwarunkowania świadczenia usług portów lotniczych w Unii Europejskiej i w Polsce

Podział ruchu lotniczego między porty lotnicze

1. Wprowadzenie

W ramach wolności świadczenia usług lotniczych na terenie Unii Europejskiej¹ „przewoźnik wspólnotowy”, ma, co do zasady, prawo korzystania z każdego portu lotniczego wewnątrz Unii, a jeśli dane miasto jest obsługiwane przez kilka portów lotniczych, ma prawo wyboru portu, z którego zamierza skorzystać². W przypadku wielkich aglomeracji obsługiwanych przez kilka portów lotniczych pojawia się niekiedy potrzeba administracyjnego podziału ruchu lotniczego między porty lotnicze, ograniczającego swobodę wyboru lotniska³. Z reguły wiąże się to ze zbyt dużym przeciążeniem jednego lub kilku lotnisk przy jednoczesnym, niewystarczającym wykorzystaniu infrastruktury innego lotniska lub lotnisk.

Przez podział ruchu lotniczego w powyższym sensie należy rozumieć ograniczenie korzystania z jednego lub kilku lotnisk, rekompensowane możliwością korzystania z innego lotniska lub lotnisk, które to ograniczenie, uwzględniając zasadę swobodnego dostępu do portów lotniczych UE⁴, nie mogłoby być wprowadzone w odniesieniu do pojedynczego lotniska. Przykładowo, zarządzający portem lotniczym nie mógłby wprowadzić zakazu lotów cargo, a dokonać tego można w ramach podziału ruchu między porty lotnicze⁵. Z drugiej strony zarządzający lotniskiem może samodzielnie, np. ze względów na ograniczenia środowiskowe, zamknąć lotnisko dla użytkowników w porze

* Dr Igor Komarnicki – absolwent Wydziału Filozofii ATK w Warszawie i Wydziału Prawa i Administracji UAM w Poznaniu; doktor nauk prawnych; radca prawny PPL.

¹ Gwarantowanej przez rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (EWG) nr 1008/2008 z 24.09.2008 r. w sprawie wspólnych zasad wykonywania przewozów lotniczych na terenie Wspólnoty (Dz. Urz. UE 2008 L 293/3), a wcześniej przez rozporządzenie Rady nr 2408/92/EWG z 23.07.1992 r. w sprawie dostępu przewoźników lotniczych Wspólnoty do wewnątrzwspólnotowych tras lotniczych (Dz. Urz. WE 1992 L 240/8).

² Zob. decyzję KE nr 2001/163/WE z 21.12.2000 r. *Zasady podziału ruchu dla lotniska w Mediolanie* (Dz. Urz. WE 2001 L 58/29), pkt 43; zob. wykaz decyzji KE w sprawach podziału ruchu lotniczego, zamieszczony na końcu niniejszego rozdziału.

³ Stosownie do art. 2 pkt 17 ustawy z 3.07.2000 r. Prawo lotnicze (tekst jedn. Dz.U. 2006, nr 100, poz. 696 ze zm.) każdy „port lotniczy” jest zarazem „lotniskiem”, a zatem terminy te będą używane zamiennie.

⁴ Zob. też art. 66 ust. 2 Prawa lotniczego ustanawiający swobodę dostępu do lotnisk użytku publicznego.

⁵ Zgodnie z podziałem ruchu między lotniska londyńskie wprowadzonym w 1991 r. nowi przewoźnicy cargo oraz *general aviation* nie mogą korzystać z lotniska Heathrow i Gatwick, a wyłącznie ze Stansted. Zob.

nocnej, co, nawet jeśli jest to jedno z lotnisk obsługujących to samo miasto, nie będzie stanowiło podziału ruchu lotniczego⁶.

Podział może polegać na ograniczeniu dostępu do jednego lotniska przy całkowitej swobodzie w zakresie korzystania z drugiego lotniska⁷. Podział może być również dokonany w ten sposób, że ograniczone jest korzystanie, oczywiście w innym zakresie, z każdego lotniska uczestniczącego w podziale (np. na jednym lotnisku nie można dokonywać lotów cargo, a na drugim *general aviation*).

Institucja podziału ruchu lotniczego jest godna głębszej analizy nie tylko jako ograniczenie wolności świadczenia usług lotniczych w terenie Unii Europejskiej⁸, lecz również jako swoisty podział rynku, który, w zasadzie, jest zabroniony przez prawo ochrony konkurencji Unii Europejskiej. Poznanie warunków podziału ruchu lotniczego może mieć także istotne znaczenie praktyczne. Zakłada się bowiem, że po otwarciu lotniska w Modlinie będzie ono obsługiwać w szczególności tanie linie lotnicze, czartery, oraz – w późniejszym terminie – przewozy towarowe (cargo), zaś Port Lotniczy im. Fryderyka Chopina w Warszawie (dalej lotnisko Chopina) nastawiony będzie głównie na tradycyjnych przewoźników pasażerskich⁹. Należy rozważyć, w jakim zakresie doprowadzenie do takiego rozłożenia ruchu lotniczego w Warszawie mogłoby być dokonane przez podział ruchu lotniczego.

Przedmiotem niniejszego opracowania będzie przede wszystkim omówienie przepisów prawa UE odnoszących się do kwestii podziału ruchu oraz analiza zawartych w tych przepisach warunków, jakie muszą zostać spełnione przy wprowadzaniu przez państwo członkowskie podziału ruchu lotniczego. Przedmiotem analizy będą również zasady udziału zarządzających lotniskami w procedurze związanej z podziałem ruchu lotniczego, tak na gruncie prawa Unii Europejskiej, jak i prawa polskiego. W ramach wniosków końcowych zostaną przedstawione podstawowe warianty oraz warunki ewentualnego wprowadzenia podziału ruchu lotniczego między lotniskiem Chopina a lotniskiem w Modlinie.

2. Regulacja podziału ruchu lotniczego w prawie Unii Europejskiej i w prawie polskim

Podział ruchu lotniczego między porty lotnicze został na gruncie prawa UE uregulowany po raz pierwszy w rozporządzeniu Rady nr 2408/92 z 23.07.1992 r. w sprawie dostępu przewoźników lotniczych Wspólnoty do wewnątrzspółnotowych tras lotniczych¹⁰. Artykuł 8 ust. 1 tego rozporządzenia stanowił, iż **państwo członkowskie może**, bez dyskryminacji z powodu przynależności państwowej lub tożsamości przewoźnika

BAA Airports Market Investigation, załącznik *The London Air Traffic Distribution Rules* (dostępne pod adresem: http://www.competition-commission.org.uk/rep_pub/reports/2009/545baa.htm).

⁶ Nie będzie również stanowiło podziału ruchu ograniczenie wprowadzone przez Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego (ULC) na podstawie art. 71a Prawa lotniczego lub na podstawie rozporządzenia Rady nr 95/93 z 18.01.1993 r. w sprawie wspólnych zasad przydzielania czasu na start lub lądowanie w portach lotniczych Wspólnoty (Dz. Urz. WE 1993 L 14/1).

⁷ Zob. dec. KE nr 95/259/WE z 14.03.1995 r. *Francuskie zasady podziału ruchu w obrębie paryskiego systemu lotnisk* (Dz. Urz. WE 1995 L 162/25).

⁸ Jak wspomniano na wstępie, w ramach wolności świadczenia usług przewoźnik ma, co do zasady, ma prawo wyboru lotniska, jeśli dane miasto obsługiwane jest przez kilka lotnisk, por. dec. KE nr 2001/163/WE *Zasady podziału ruchu dla lotniska w Mediolanie*, pkt 43.

⁹ Zob. <http://www.modlinairport.pl/site/plany-na-przyszlosc>; http://wapediia.mobi/pl/Port_lotniczy_Modlin

¹⁰ Dz. Urz. WE 1992 L 240/8.

lotniczego, **dokonać podziału ruchu lotniczego** między porty lotnicze w ramach systemu portów lotniczych. Stosownie do definicji zawartej w art. 2 rozporządzenia, system portów lotniczych oznaczał dwa lub więcej portów lotniczych, razem połączonych i obsługujących to samo miasto lub konurbację, wyszczególnionych w załączniku do rozporządzenia. Podział ruchu lotniczego mógł zatem zostać dokonany jedynie w ramach systemu portów lotniczych, wymienionego w załączniku do rozporządzenia w jego pierwotnym brzmieniu lub wpisanego do załącznika zgodnie z procedurą określoną w art. 8 ust. 5 rozporządzenia¹¹. Należy również dodać, że zgodnie z preambułą do rozporządzenia nr 2408/92 przyznanie państwom członkowskim prawa do podziału ruchu lotniczego było niezbędne „do celów planowania transportu lotniczego”¹².

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (EWG) nr 1008/2008 z 24.09.2008 r. w sprawie wspólnych zasad wykonywania przewozów lotniczych na terenie Wspólnoty¹³, uchylające i zastępujące rozporządzenie nr 2408/92, również przewiduje (w art. 19 ust. 2) możliwość podziału przez państwo członkowskie ruchu lotniczego między porty lotnicze obsługujące to samo miasto lub konurbację¹⁴. Regulacja zawarta w rozporządzeniu nr 1008/2008 różni się jednak znacząco od poprzednio obowiązującej. Zgodnie z preambułą do tego rozporządzenia celem zmiany zasad podziału ruchu lotniczego było zarówno ich uproszczenie, jak i wyrażenie w sposób jaśniejszy. Uproszczenie nastąpiło poprzez **rezygnację z instytucji systemu portów lotniczych**. Kontrola sprawowana przez Komisję w zakresie dokonywania podziału portów lotniczych nie odbywa się już dwuetapowo – raz przy tworzeniu systemu portu lotniczego (art. 8 ust. 5 rozporządzenia nr 2408/92) i następnie z urzędu lub na wniosek państwa członkowskiego po wprowadzeniu podziału ruchu w ramach tego systemu (art. 8 ust. 3 ww. rozporządzenia). Obecnie badanie przez Komisję zgodności podziału ruchu z prawem UE odbywa się jednoetapowo, na podstawie art. 19 ust. 3 rozporządzenia nr 1008/2008¹⁵. Mimo zniesienia wymogu tworzenia systemu portów lotniczych w dalszym ciągu obowiązuje zasada, iż podziału ruchu lotniczego można dokonać jedynie w odniesieniu do portów lotniczych obsługujących **to samo miasto lub konurbację**. W odróżnieniu jednak od poprzedniej regulacji w rozporządzeniu nr 1008/2008 wskazano wiele kryteriów, które muszą zostać spełnione, aby uznać, że określone porty lotnicze obsługują to samo miasto lub konurbację.

Przepisy rozporządzenia nr 1008/2008 w zakresie podziału ruchu lotniczego miały być sformułowane – zgodnie z preambułą – w sposób jaśniejszy niż poprzednio obowiązujące. Niewątpliwie zostały znacznie rozbudowane. Poza zasadą **niedyskryminacji ze względu na tożsamość lub przynależność państwową** przewoźnika, przewidzianą już w art. 8 ust. 2 rozporządzenia nr 2408/92, przepisy rozporządzenia nr 1008/2008 przewidują

¹¹ Zgodnie z tą procedurą państwo członkowskie UE, podejmując decyzję o utworzeniu nowego systemu portów lub modyfikacji istniejącego, informowało o tym Komisję i inne państwa członkowskie. Komisja po sprawdzeniu, że porty lotnicze obsługują to samo miasto lub konurbację, publikowała w Dzienniku Urzędowym WE zmieniony załącznik II.

¹² Takiego zapisu nie zawiera – o czym będzie mowa później – preambuła do rozporządzenia nr 1008/2008.

¹³ Dz. Urz. UE 2008 L 293/3. Poprzednio w sposób analogiczny kwestię regulował art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 2408/92. Najistotniejsze różnice pomiędzy oboma przepisami zostaną wskazane przy analizie obecnej regulacji.

¹⁴ Zgodnie z art. 3 pkt. 22 rozporządzenia nr 1008/2008 konurbacja „oznacza obszar miejski obejmujący kilka miast, które w wyniku przyrostu demograficznego i rozwoju fizycznie połączyły się i stworzyły ciągły obszar zabudowań”.

¹⁵ Zgodnie z tym przepisem państwo członkowskie UE informuje Komisję o zamiarze dokonania podziału ruchu lotniczego lub zmian w obowiązujących zasadach. Komisja w ciągu sześciu miesięcy od otrzymania informacji podejmuje decyzję, czy państwo członkowskie może zastosować planowane środki.

wiele innych warunków. Zgodnie z art. 19 ust. 2 przy wprowadzenia podziału ruchu lotniczego należy stosować zasadę **proporcjonalności, przejrzystości, niedyskryminacji w odniesieniu do różnych punktów docelowych wewnątrz UE** oraz opierać się na **obiektywnych kryteriach**. Powyższy przepis przewiduje również wiele wymogów, jakie spełniać musi **infrastruktura portów lotniczych i połączeń komunikacyjnych** między portami a miastem (konurbacją), które obsługują. Rozporządzenie nr 1008/2008 wprowadza także wymóg przeprowadzenia przez państwo członkowskie UE **konsultacji** z zainteresowanymi przewoźnikami lotniczymi i portami lotniczymi. Większość powyższych wymogów i warunków pojawiało się już w decyzjach Komisji i orzeczeniach sądów Unii Europejskiej, wydawanych pod „rządami” rozporządzenia nr 2408/92. Należy uznać za słuszne (w szczególności mając na względzie zasadę pewności prawa) wprowadzenie do rozporządzenia wymogów i warunków, które wcześniej wywodzone były z zasad ogólnych prawa Unii Europejskiej. Rozbudowana regulacja rozporządzenia nr 1008/2008 usunęła wiele problemów interpretacyjnych pojawiających się uprzednio, zrodziła jednak parę nowych pytań, które zostaną przedstawione w pkt 3 niniejszego rozdziału.

Prawo polskie nie odnosiło się dotychczas do kwestii podziału ruchu lotniczego między porty lotnicze. Nie było też takiej potrzeby. Po pierwsze, zagadnienie podziału ruchu może zyskać praktyczne znaczenie dopiero po otwarciu lotniska w Modlinie oraz po ewentualnym otwarciu portu lotniczego Gdynia – Kosakowo. W chwili obecnej bowiem żadne polskie miasto (konurbacja) nie jest obsługiwane przez dwa porty lotnicze. Po drugie, rozporządzenia wydawane przez instytucje UE mają bezpośrednie zastosowanie w krajowych porządkach prawnych, zatem na mocy samego rozporządzenia nr 1008/2008 może zostać wprowadzony podział ruchu lotniczego między polskie porty lotnicze. Pozostaje jedynie kwestia kompetencyjna: kto i w jakim trybie miałby podział ruchu wprowadzić. Artykuł 21 ust. 2a Prawa lotniczego w sposób ogólny przyznaje Prezesowi Urzędu Lotnictwa Cywilnego (ULC) prawo do wykonywania uprawnień państwa członkowskiego UE wynikających z rozporządzeń wspólnotowych. Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo lotnicze (druk sejmowy nr 2113)¹⁶ przewiduje (projektowany art. 195c Prawa lotniczego), iż podziału ruchu lotniczego między porty lotnicze na zasadach określonych w art. 19 ust. 2 rozporządzenia nr 1008/2008 dokonuje minister właściwy do spraw transportu w drodze decyzji administracyjnej. Wybór formy decyzji administracyjnej, a nie rozporządzenia ministra lub Rady Ministrów, ma niezwykle istotne znaczenie, jeśli chodzi o możliwość obrony swoich interesów przez porty lotnicze, które obejmować ma wprowadzana regulacja. Niewątpliwie są one większe w przypadku decyzji administracyjnej niż rozporządzenia¹⁷.

3. Zasady i warunki podziału ruchu lotniczego

3.1. Zasada proporcjonalności

Komisja Europejska, podejmując decyzje w zakresie podziału ruchu lotniczego na podstawie rozporządzenia nr 2708/92 oceniała podjęte przez państwo członkowskie UE środki w zakresie zgodności z zasadą proporcjonalności, mimo iż konieczność stosowania tej zasady nie była wyrażona wprost w art. 8 ust. 1 tego rozporządzenia. W art. 19 ust. 2 rozporządzenia nr 1008/2008 zasada proporcjonalności została wyra-

¹⁶ www.sejm.gov.pl

¹⁷ Zob. pkt 3.5.

żona *expressis verbis*. Należy jednak przyjąć, że stan prawny nie uległ w tym zakresie zmianie, a rozporządzenie nr 1008/2008 jedynie potwierdza to, co wynikało uprzednio z zasad ogólnych prawa Unii Europejskiej. W związku z powyższym przy interpretacji zasady proporcjonalności zawartej w art. 19 ust. 2 rozporządzenia nr 1008/2008 można oprzeć się na decyzjach Komisji i wyrokach sądów UE wydanych na podstawie rozporządzenia nr 2408/92.

Zgodnie z zasadą proporcjonalności nie jest możliwe – według Komisji – ograniczenie wolności wykonywania usług lotniczych, o ile nie jest to uzasadnione nadrzędnymi racjami interesu ogólnego lub taki sam cel można uzyskać mniej ograniczającymi środkami¹⁸. W ramach badania zgodności z zasadą proporcjonalności należy zatem przede wszystkim zbadać cel wprowadzenia środków ograniczających wolność świadczenia usług przewozowych. Komisja Europejska z reguły nie negowała uzasadnienia wprowadzanych zasad podziału ruchu, powołując się na prawo do aktywnej polityki planowania rozwoju lotnisk¹⁹, które zostało wprost wyrażone w preambule do rozporządzenia nr 2408/92. Mimo iż brak jest analogicznego zapisu w preambule rozporządzenia nr 1008/2008, za aktualne należy uznać orzecznictwo KE odnoszące się do celu, jakim kierować się ma państwo członkowskie UE dzieląc ruch lotniczy między porty lotnicze. Komisja stwierdziła bowiem, że wykonywanie prawa do polityki transportowej musi być zgodne z podstawowymi zasadami prawa Unii Europejskiej, a zatem również z zasadą proporcjonalności²⁰, odnoszącą się do kryterium nadrzędnych racji interesu ogólnego²¹. Tak poprzednio, jak i obecnie podstawowym kryterium są nadrzędne racje interesu ogólnego, a polityka transportowa może być uzasadnieniem dla wprowadzenia podziału ruchu lotniczego, jeśli przemawiają za nią owe racje.

Uznanie podziału ruchu lotniczego za uzasadnione nadrzędnymi racjami interesu ogólnego nie budzi wątpliwości, jeśli podział jest w sposób oczywisty usprawiedliwiony względami bezpieczeństwa (*safety* lub *security*), ochroną środowiska lub ochroną zdrowia. Nie zawsze jednak tak oczywiste racje interesu ogólnego były wykazane jako uzasadnienie podziału. W sprawie zakończonej wyrokiem ETS z 18.01.2001 r. podstawowym celem było przekształcenie lotniska Malpensa w rentowny port węzłowy (*hub*), zoptymalizowanie wykorzystania infrastruktury tego lotniska, a zarazem odciążenie nadmiernie wykorzystywanego, preferowanego ówczesnie przez przewoźników, lotniska Linate. Z pozoru mogło się wydawać, że tak sformułowany cel ma uzasadnienie o charakterze ekonomicznym, a przecież w świetle orzecznictwa ETS cel o wyłącznie ekonomicznej naturze nie może usprawiedliwiać ograniczeń dla fundamentalnej zasady wolności świadczenia usług²². Poza kwestiami ściśle ekonomicznymi u podstaw reorganizacji mediolańskich lotnisk leżało jednak – zgodnie z wyjaśnieniami władz włoskich – niedostosowanie uprzedniej struktury lotnisk do potrzeb Mediolanu i całych

¹⁸ Zob.: dec. KE nr 94/290/WE z 27.04.1994 r. *TAT- Paris (Orly)-London* (Dz. Urz. WE 1994 L 127/22); dec. KE nr 95/259/WE z 14.03.1995 r. *Francuskie zasady podziału ruchu w obrębie paryskiego systemu lotnisk*; dec. KE nr 98/710/WE z 16.09.1998 r. *Włoskie zasady podziału ruchu dla systemu lotnisk w Mediolanie* (Dz. Urz. WE 1998 L 337/42). W pkt 24 dec. KE nr 98/523/EC z 22.07.1998 r. *Dostęp do lotniska Karlstad* (Dz. Urz. WE 1998 L 233/25) Komisja zdaje się odróżniać zasadę proporcjonalności od warunku konieczności, który odnosi się do celu wprowadzonych środków.

¹⁹ Zob.: dec. KE nr 98/710/WE *Włoskie zasady podziału ruchu dla systemu lotnisk w Mediolanie*, pkt 47; dec. KE nr 98/523/WE *Dostęp do lotniska Karlstad*, pkt. 23.

²⁰ Zob. dec. KE nr 98/710/WE *Włoskie zasady podziału ruchu dla systemu lotnisk w Mediolanie*, pkt 47, wyrok ETS z 18.01.2001 r. w sprawie C-361/98 *Malpensa 2000* (Zb. Orz. 2002, s. I-385), pkt 52.

²¹ Zob. dec. KE nr 98/523/WE *Dostęp do lotniska Karlstad*, pkt 24.

²² Zob.: wyrok ETS z 28.04.1998 r. w sprawie C-158/96 *Kohll* (Zb. Orz. 1998, s. I-1931), pkt. 41; wyrok ETS w sprawie C-361/98 *Malpensa 2000*, pkt 48.

północnych Włoch. W szczególności dotyczyło to braku węzłowego portu lotniczego, powodującego konieczność korzystania przez mieszkańców tego rejonu na trasach międzykontynentalnych z węzłowych portów lotniczych w Rzymie i innych miastach europejskich. Utworzenie węzłowego portu lotniczego w Mediolanie zostało uznane także przez Unię Europejską za istotne dla rozwoju wspólnej polityki transportowej i uwzględnione w planach TENT²³. Komisja nie miała zastrzeżeń do uzasadnienia przedstawionego przez władze włoskie²⁴.

Także w decyzji KE nr 94/290/WE *TAT- Paris (Orly)-London* uznano w analogicznym stanie faktycznym, że stworzenie portu węzłowego na lotnisku Charles de Gaulle (CDG), właściwe wykorzystanie infrastruktury tego lotniska oraz odciążenie przeciążonego lotniska Orly i powierzenie mu funkcji portu miejskiego uzasadnione jest racjami nadrzędnymi (interese ogólnym)²⁵.

W świetle powyższego należy uznać, że w opinii Komisji Europejskiej właściwe rozłożenie ruchu pomiędzy porty lotnicze, pozwalające na optymalne (w szczególności pod względem operacyjnym i ekonomicznym) wykorzystanie lotnisk obsługujących to samo miasto i konurbację, jest samo w sobie uzasadnieniem dla ograniczenia praw przewozowych i zasad konkurencji. Jak widać, działalność portów lotniczych jest przez Komisję traktowana wyjątkowo²⁶. Należy przyjąć, iż zdaniem Komisji tak poważne inwestycje, jak budowa lub rozbudowa lotniska nie mogą być całkowicie poddane mechanizmom rynkowym. Państwo powinno mieć możliwość w wyjątkowych wypadkach wyłączenia gry rynkowej w stosunku do lotnisk obsługujących to samo miasto (lub konurbację).

Drugą przesłanką warunkującą zgodność z zasadą proporcjonalności jest **wyбір najmniej uciążliwych (ograniczających) środków** służących do osiągnięcia obranego celu. Wykazanie spełnienia tej przesłanki jest znacznie trudniejsze niż przesłanki pierwszej. Należy bowiem dowieść, iż przyjęte rozwiązanie jest jedyne lub też że inne możliwe sposoby osiągnięcia określonego celu są bardziej uciążliwe. Z tego też względu Komisja, badając zasady podziału ruchu, często podważała argumentację państw członkowskich Unii Europejskiej²⁷. Jako przykład niech posłuży wspomniana już sprawa mediolańskiego systemu lotnisk. Władze włoskie, dążąc do utworzenia węzłowego portu lotniczego Malpensa wydały zarządzenie, zgodnie z którym prawie cały ruch wewnątrz UE oraz ruch międzykontynentalny został przeniesiony z Linate do Malpensa. Komisja uznała, że do osiągnięcia zakładanego celu nie było konieczne natychmiastowe przeniesienie tak znacznej części ruchu z Linate do Malpensa²⁸. Poza tym, stosując te środki nie uwzględniono, iż infrastruktura drogowa i kolejowa łącząca Malpensę z miastem nie była w tym okresie przystosowana do nagłego przyjęcia tak dużej liczby pasażerów. W konsekwencji, zastosowane środki mogłyby doprowadzić do efektu wręcz przeciwnego

²³ Dec. nr 1692/96 Parlamentu Europejskiego i Rady z 23.07.1996 r. w sprawie wspólnotowych wytycznych dotyczących transeuropejskiej sieci transportowej (Dz. Urz. WE 1996 L 228/1.).

²⁴ ETS, w wyroku w sprawie C-361/98 *Malpensa 2000*, miał pewne wątpliwości. Nie rozstrzygając sprawy (zasada proporcjonalności była i tak naruszona z innej przyczyny) stwierdził jednak, iż przyjęta w orzecznictwa zasada, że nie można ograniczać wolności świadczenia usług z powodów wyłącznie ekonomicznych nie oznacza, iż rentowny projekt nie może być uzasadniony racjami interesu ogólnego.

²⁵ Francja nie udowodniła jednak zdaniem Komisji, iż faktycznie Orly było bardziej przepełnione niż lotnisko Charles-de-Gaulle; zob. dec. nr 94/290/WE *TAT- Paris (Orly)-London*, pkt X.

²⁶ Trudno wyobrazić sobie np. analogiczny podział klientów supermarketów obsługujących to samo miasto.

²⁷ Zob. np. dec. KE nr 98/710/WE *Włoskie zasady podziału ruchu dla systemu lotnisk w Mediolanie* oraz dec. KE nr 98/523/WE *Dostęp do lotniska Karlsbad*.

²⁸ Zob. dec. KE nr 98/710/WE *Włoskie zasady podziału ruchu dla systemu lotnisk w Mediolanie*, pkt 49.

niż zakładane stworzenie rentownego portu węzłowego oraz sprawnego pod względem operacyjnym²⁹.

Niewątpliwie ocena proporcjonalności zastosowanych środków uzależniona jest ściśle od okoliczności każdego przypadku i trudniej – niż w odniesieniu do innych warunków określonych w art. 19 ust. 2 rozporządzenia nr 1008/2008 – jest wskazać zasady ogólne, jakimi należy kierować się przy wprowadzaniu podziału ruchu lotniczego. Jest oczywiste, że te same środki mogą być inaczej oceniane w razie ich zastosowania do różnych lotnisk. Co więcej, nawet zastosowane do jednego lotniska te same środki mogą być oceniane różnie w zależności od okoliczności. W decyzji nr 98/523/WE *Dostęp do lotniska Karlstad* Komisja uznała, że środki zastosowane na podstawie art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 2408/92 są nieproporcjonalne do osiągnięcia celu, jakim jest ochrona ludności przed hałasem, jednakże w porze nocnej ograniczenia te spełniają warunek proporcjonalności.

3.2. Zasada niedyskryminacji

Podział ruchu lotniczego zgodnie z art. 19 ust. 2 rozporządzenia nr 1008/2008 ma odbywać się bez dyskryminacji w odniesieniu do różnych punktów docelowych wewnątrz UE lub z powodu przynależności państwowej albo tożsamości przewoźników. Na wstępie omówiona zostanie **zasada niedyskryminacji ze względu na tożsamość lub przynależność państwową przewoźników**. Przepis odnosi się do dyskryminacji „przewoźników lotniczych” a nie „wspólnotowych przewoźników lotniczych”, a zatem należy przyjąć, iż przewoźnicy spoza UE także nie mogą być dyskryminowani z powodu swojej tożsamości lub przynależności państwowej. Jak się wydaje, dyskryminacja taka byłaby również sprzeczna z art. 15 Konwencji chicagowskiej³⁰, zgodnie z którym porty lotnicze Stron Konwencji, otwarte do użytku publicznego dla krajowych statków powietrznych, są również otwarte na jednakowych warunkach dla statków powietrznych wszystkich innych Stron Konwencji.

Zasada niedyskryminacji na podstawie tożsamości przewoźnika – zdefiniowana przez KE w decyzji nr 94/291/WE *TAT-Paris (Orly)-Marseille and Paris (Orly)-Toulouse* – oznacza, że nie można, bez obiektywnej podstawy, odmówić praw przewozowych przewoźnikowi lub grupie przewoźników, operujących na danej trasie lub wnioskujących o operowanie na niej, jakich udzieliło się innym przewoźnikom świadczącym te same usługi na porównywalnych warunkach lub odwrotnie, na przyznaniu przewoźnikowi lub grupie przewoźników praw przewozowych, których nie udziela się innym przewoźnikom³¹.

²⁹ Ibidem.

³⁰ Konwencja o Międzynarodowym Lotnictwie Cywilnym, sporządzona w Chicago 7 grudnia 1944 r. (Dz.U. 1959, nr 35, poz. 212 i 214 ze zm.).

³¹ Przykładowo tego rodzaju dyskryminacji dopuściły się władze francuskie, przyznając wyłączne prawo operowania na trasach Paryż (Orly) – Tuluza i Paryż (Orly) – Marsylia przewoźnikowi Air Inter, co znajdowało według nich podstawy prawne w art. 5 rozporządzenia nr 2408/92 umożliwiającym przyznanie wyłączności na trasach krajowych. Komisja mocą decyzji nr 94/291 z 27.04.1994 r. *TAT- Paris (Orly)-Marseille and Paris (Orly) – Toulouse* (Dz. Urz. WE 1994 L 127/32), utrzymanej w mocy wyrokiem ETS z 19.06.1997 r. w sprawie T-260/94 *Air Inter* (Zb. Orz. 1997, s. II-997) zabroniła odmawiania „przewoźnikom wspólnotowym” wykonywania operacji na ww. trasach, gdyż art. 5 rozporządzenia został zastosowany nieprawidłowo. Komisja stanęła na stanowisku, że prawo wyłączne na podstawie art. 5 rozporządzenia może być udzielone na trasach między miastami/regionami wewnątrz państwa członkowskiego UE, a nie pomiędzy poszczególnymi lotniskami. Tak więc odmowa operacji na konkretnych lotniskach obsługujących

Analogicznie zdefiniować można dyskryminację ze względu na **przynależność państwową przewoźnika**. Dyskryminowany lub uprzywilejowany nie jest jednak konkretny przewoźnik lub grupa zindywidualizowanych przewoźników, lecz przewoźnicy pochodzący z określonych państw.

Aby stwierdzić, że ograniczenie korzystania z jednego lotniska przy możliwości korzystania z innego lotniska obsługującego to samo miasto lub konurbację jest uprzywilejowaniem lub dyskryminowaniem należy dowieść, iż dla danego przewoźnika lub grupy przewoźników operowanie na danym lotnisku jest **bardziej korzystne** niż na innym³². Może to wynikać np. z odległości lotniska od centrum³³, bardziej rozwiniętej infrastruktury lotniska, kosztów korzystania z lotniska lub bogatszej siatki połączeń na tym lotnisku³⁴. Komisja stoi na stanowisku, że w większości przypadków lotniska obsługujące to samo miasto lub konurbację różnią się pod względem ekonomicznej atrakcyjności dla przewoźników³⁵.

Do dyskryminacji, ze względu na tożsamość lub przynależność państwową przewoźników nie dochodzi z reguły w sposób bezpośredni, lecz **pośredni**; tak jest wtedy, gdy sama regulacja wprowadzająca podział ruchu nie zawiera dyskryminujących postanowień, lecz dyskryminujące skutki wynikają z jej zastosowania³⁶. Istnienie pośredniej dyskryminacji stwierdziła Komisja np. w omawianej już powyżej decyzji KE nr 98/710/WE *Włoskie zasady podziału ruchu dla systemu lotnisk w Mediolanie*. Władze włoskie, dążąc do utworzenia węzłowego portu lotniczego Malpensa wydały zarządzenie, zgodnie z którym do Malpensa został przeniesiony cały ruch wewnątrz UE oraz ruch międzykontynentalny, poza trasami, na których w roku poprzedzającym wejście w życie rozporządzenia obsłużono więcej niż 2 mln pasażerów (lub średnio 1,75 mln przez ostatnie trzy lata). Trasy te nadal mogły być obsługiwanej na Linate. W praktyce wyjątek dotyczył jedynie trasy Mediolan – Rzym, obsługiwanej przez Alitalię, która w Rzymie miała swój port węzłowy. Uwzględniając m.in. to, że Linate jest położone 10 km od centrum miasta, zaś Malpensa 53 km, Komisja uznała, że zastosowany podział ruchu faworyzuje Alitalę, dyskryminując innych przewoźników.

Za dyskryminację pośrednią ze względu na przynależność państwową Komisja uznała np. **uprzywilejowanie lotów krajowych**³⁷ oraz uprzywilejowanie lotów **na określonych trasach międzynarodowych wewnątrz Unii Europejskiej**³⁸. Uwzględniając, że wolność

Paryż dla innych niż Air Inter przewoźników stanowiła dyskryminujący, na korzyść Air Inter, podział ruchu w obrębie paryskiego systemu portów lotniczych.

³² Por.: dec. KE nr 98/710/WE *Włoskie zasady podziału ruchu dla systemu lotnisk w Mediolanie*, pkt 25; dec. KE nr 95/259 *Francuskie zasady podziału ruchu w obrębie paryskiego systemu lotnisk*.

³³ Zob. dec. KE nr 98/710/WE *Włoskie zasady podziału ruchu dla systemu lotnisk w Mediolanie*; decyzja ta dotyczyła podziału ruchu między Linate położonym 10 km od centrum Mediolanu i Malpensa – 53 km.

³⁴ Zob. dec. KE nr 94/290/WE *TAT- Paris (Orly)-London*, pkt IX.

³⁵ Ibidem. Orly położone jest bliżej centrum i obsługiwało większość ruchu między Paryżem i resztą kraju. Przewoźnicy mogący na nim operować znajdowali się, jeśli chodzi o kobotaż, jak również o preferencje pasażerów, w mniej korzystnej sytuacji.

³⁶ Zob. dec. KE nr 94/291/WE *TAT- Paris (Orly)-Marseille and Paris (Orly)-Toulouse*.

³⁷ Zob. dec. KE nr 94/290/WE *TAT- Paris (Orly)-London*. W dec. nr 93/347/WE z 26.05.1993 r. *Viva Air* (Dz. Urz. WE 1993 L 140/51) Komisja stwierdziła nawet, że inne traktowanie lotów krajowych i międzynarodowych wewnątrz UE jest sprzeczne z podstawowymi zasadami wspólnego rynku.

³⁸ Zob. dec. KE nr 94/290/WE *TAT- Paris (Orly)-London*. Stan faktyczny była następujący: w grudniu 1993 r. francuski minister transportu wydał rozporządzenie, zgodnie z którym dokonał podziału ruchu lotniczego wewnątrz UE między lotniska Orly, Charles-de-Gaulle i Le Bourget. Rozporządzenie przewidywało m.in., że:

– operacje wykonywane z/lub do lotnisk francuskich, tak kontynentalnych, jak i zamorskich, mogą być wykonywane z Orly lub Charles-de-Gaulle;

świadczenia usług lotniczych oznacza możliwość wykonywania przez każdego przewoźnika lotów na każdej trasie w Unii Europejskiej, nie można z pewnością uznać, iż jest to dyskryminacja bezpośrednia. Jeśli na trasach krajowych z reguły operuje (tak jak w Polsce) przewoźnik krajowy, to można uprzywilejowanie lotów krajowych uznać za dyskryminację pośrednią ze względu na przynależność państwową. Podobna sytuacja miałaby miejsce, gdyby na danej uprzywilejowanej trasie wewnątrz UE przeważały loty przewoźników pochodzących z państw, które łączy dana trasa. Kwestia ta nie ma już jednak istotnego znaczenia pod „rządami” rozporządzenia nr 1008/2008 ze względu na omówioną poniżej zasadę niedyskryminacji w odniesieniu do różnych punktów docelowych wewnątrz Unii Europejskiej.

Jest rzeczą oczywistą, że wprowadzenie równych dla wszystkich ograniczeń w korzystaniu z danego lotniska w największej mierze (w wartościach bezwzględnych) ogranicza przewoźnika mającego **największy udział w rynku**. Co do zasady takiego skutku nie można uznać za dyskryminację na podstawie tożsamości przewoźnika. Przyjęcie poglądu przeciwnego uniemożliwiłoby w ogóle stosowanie przepisów o podziale ruchu³⁹. Sam udział w rynku może być niedyskryminacyjnym kryterium podziału ruchu⁴⁰.

Rozporządzenie nr 1008/2008 wprowadziło **zakaz dyskryminacji w odniesieniu do różnych punktów docelowych wewnątrz Unii Europejskiej**. Wcześniej, działając na podstawie rozporządzenia nr 2408/92, za dyskryminujące Komisja uznała uprzywilejowanie lotów krajowych⁴¹ oraz uprzywilejowanie lotów na określonych trasach międzynarodowych wewnątrz Unii. Dokonała tego jednak na podstawie zakazu niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową przewoźnika. Obecnie tego rodzaju uprzywilejowanie podlega, jak się wydaje, pod zakaz dyskryminacji w odniesieniu do różnych punktów docelowych wewnątrz Unii Europejskiej. Uprzywilejowanie w zakresie podziału ruchu lotniczego kierunków krajowych lub niektórych zagranicznych kierunków wewnątrz UE stanowi dyskryminację innych kierunków (punktów docelowych).

Należy zauważyć, że powyższy zakaz nie obejmuje różnicowania ze względu na punkty docelowe poza Unii Europejskiej. Teoretycznie można zatem odrębnie uregulować zasady korzystania z lotnisk na różnych trasach poza UE albo ustalić odrębne reguły

– loty międzynarodowe wewnątrz Unii będą wykonywane do/z lotniska Charles-de-Gaulle z wyjątkiem rozkładowych operacji do/z Hiszpani, Grecji i Portugalii, wykonywanych w ilości większej niż trzy tytoniowo przez przynajmniej jeden sezon IATA.

Komisja stwierdziła, że Orly obsługuje większość ruchu między Paryżem i resztą kraju, a zatem przewoźnicy spoza Francji, i również w mniejszym rozmiarze przewoźnicy hiszpańscy, greccy i portugalscy znajdują się, jeśli chodzi o kabotaż, jak również preferencje pasażerów (Orly bliżej centrum), w mniej korzystnej sytuacji.

³⁹ Zob. dec. KE nr 2004/12/WE z 5.12.2003 r. *Niemieckie procedury zbliżania do lotniska w Zurychu* (Dz. Urz. WE 2004 L 4/13). Sprawa dotyczyła ograniczeń w korzystaniu z niemieckiej przestrzeni powietrznej uzasadnionych ochroną środowiska wprowadzonych na podstawie art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 2408/92 przy podchodzeniu do lądowania na lotnisku w Zurychu. Szwajcaria zarzucała, iż regulacje niemieckie w największej mierze dotyczą przewoźników szwajcarskich. Komisja stwierdziła (pkt 380), że nie ma dyskryminacji nawet pośredniej. To, że najbardziej dotknięci są przewoźnicy szwajcarscy wynika jedynie z tego, że mają największy udział w rynku. Gdyby przyjąć, iż jest to dyskryminacja w ogóle nie można byłoby stosować art. 8 ust. 2 rozporządzenia.

⁴⁰ Zob. dec. KE nr 2001/163/WE *Zasady podziału ruchu dla lotniska w Mediolanie*, pkt 48. Zgodnie z podziałem ruchu w ramach mediolańskiego systemu lotnisk ilość operacji, jaką przewoźnik mógł wykonywać na lotnisku Linate uzależniona była od liczby obsłużonych pasażerów na mediolańskich lotniskach w roku poprzedzającym wejście w życie zasad podziału ruchu.

⁴¹ Zob. dec. KE nr 94/290/WE *TAT-Paris (Orly)-London*. W decyzji tej Komisja stwierdziła nawet, że inne traktowanie lotów krajowych i międzynarodowych wewnątrz UE jest sprzeczne z podstawowymi zasadami wspólnego rynku.

dla tras wewnątrz- i poza Unią Europejską. Trasy poza UE obsługiwane są jednak z reguły przez ograniczoną liczbę przewoźników i wówczas dyskryminacja takiej trasy może stanowić pośrednią dyskryminację na podstawie tożsamości lub przynależności państwowej przewoźnika.

3.3. Zasada przejrzystości i obiektywne kryteria

Stosownie do art. 19 ust. 2 rozporządzenia nr 1008/2008, wszelkie decyzje dotyczące regulacji podziału ruchu lotniczego między dane porty lotnicze muszą być podejmowane zgodnie z zasadą przejrzystości oraz opierać się na obiektywnych kryteriach.

W świetle stanowiska Komisji **zasada przejrzystości** jest spełniona wtedy, gdy jasne będą powody oraz podstawy polityki prowadzącej do podziału ruchu⁴². Wprowadzając podział ruchu lotniczego należy zatem w sposób wyraźny określić cel wprowadzonej regulacji, zgodny z wymogami omówionymi powyżej w pkt 3.1., jak również przyczyny wyboru określonego sposobu osiągnięcia tego celu, w tym dane i założenia, na jakich opierano się, podejmując decyzję, np. dotyczące aktualnego ruchu na lotniskach, ruchu oczekiwanego itp.

Za **obiektywne kryterium** służące do podziału ruchu Komisja uznała np. liczbę obsługiwanych pasażerów w roku poprzedzającym wprowadzenie podziału⁴³. Za obiektywne uznano także podział oparty na wielkości samolotów⁴⁴. Z drugiej strony Komisja uznała, że podział oparty na granicach państwowych, czyli według tego, z jakiego lub do jakiego państwa odbywa się lot, nie jest obiektywny⁴⁵.

Aby spełnić wymóg obiektywności, analizowane kryteria nie powinny w szczególności pozostawiać miejsca na interpretację dla adresatów zasad podziału. W żadnym wypadku przyznanie lub odmowa praw przewozowych nie może być uzależniona od woli zarządzających lotniskami lub organu władzy lotniczej. Kryteria nie mogą być również dyskryminujące dla niektórych przewoźników, co zresztą wprost wynika z art. 19 ust. 2 zdanie pierwsze rozporządzenia nr 1008/2008. Ponadto, nie można uznać za obiektywne kryteriów, które nawet gdyby nie były dyskryminujące, nie miałyby merytorycznego uzasadnienia, jak np. kryteria oparte na roku produkcji statku powietrznego.

Należy również dodać, iż KE wymaga – choć nie jest to, ani nie było wyrażone wprost w rozporządzeniu – aby reguły dotyczące podziału ruchu lotniczego były stałe przez pewien okres⁴⁶. Zasady podziału ruchu nie powinny zatem być wprowadzane jako krótkotrwałe środki doraźne, jak również nie powinny ulegać częstym zmianom.

⁴² Zob. dec. KE nr 93/34/WE *Viva Air*.

⁴³ Dec. KE nr 2001/163/WE *Zasady podziału ruchu dla lotniska w Mediolanie*, pkt 48.

⁴⁴ Dec. KE nr 95/259/WE *Francuskie zasady podziału ruchu w obrębie paryskiego systemu lotnisk*. Zgodnie z badanym przez KE podziałem ruchu żaden przewoźnik nie mógł wykonywać więcej niż cztery operacje startów i cztery operacje lądowań na trasie pomiędzy Orly i innym lotniskiem lub systemem lotnisk wewnątrz Unii Europejskiej. Wyjątek stanowiły operacje między godziną 7.00 i 9.30 oraz 18.00 i 20.30, wykonywane przy wykorzystaniu statków powietrznych o określonym minimalnym rozmiarze, ustalonym na podstawie rocznej liczby przewiezionych pasażerów na tych trasach.

⁴⁵ Dec. KE nr 94/290/WE *TAT-Paris (Orly)-London*, pkt IX.

⁴⁶ Dec. KE nr 95/259/WE *Francuskie zasady podziału ruchu w obrębie paryskiego systemu lotnisk*; dec. KE nr 94/291/WE, pkt V.

3.4. Wymagania infrastrukturalne

Podziału ruchu można dokonać między portami, które obsługują **to samo miasto lub tę samą konurbację**. Zgodnie z art. 3 pkt 22 rozporządzenia nr 1008/2008 konurbacja „oznacza obszar miejski obejmujący kilka miast, które w wyniku przyrostu demograficznego i rozwoju fizycznie połączyły się i stworzyły ciągły obszar zabudowań”. Należy przyjąć, że porty lotnicze obsługują **to samo** miasto lub tę samą konurbację, jeśli spełnione są omówione poniżej wymogi dotyczące połączeń komunikacyjnych między każdym z portów a miastem lub konurbacją.

Podział ruchu jest dopuszczalny, jeśli „porty lotnicze dysponują odpowiednią infrastrukturą transportową, umożliwiającą w najszerszym możliwym zakresie **bezpośrednie połączenie, dzięki któremu można dotrzeć do portu lotniczego w ciągu 90 minut** przy uwzględnieniu, w razie potrzeby, przekroczenia granicy”⁴⁷. Przepis ten rodzi wiele pytań. Po pierwsze, nie jest jasne, czy chodzi o bezpośrednie połączenie między portami, czy też między miastem (konurbacją) a każdym z portów. Wyrażenie „dotrzeć do portu lotniczego” wskazuje, iż chodzi tu o połączenie pomiędzy miastem (konurbacją) a portem. Należy też zauważyć, że określenie maksymalnego czasu dojazdu z jednego portu do drugiego nie byłoby odpowiednim kryterium oceny, czy porty te obsługują to samo miasto (konurbację), a wprowadzenie takiego kryterium stanowiło *ratio legis* rozważanego przepisu⁴⁸. W końcu zaś może chodzić o trzy lub więcej portów i wówczas trudno mówić o bezpośrednim połączeniu między nimi.

Wątpliwości może również budzić to, czy 90 minut ma trwać podróż środkami komunikacji publicznej⁴⁹, czy też może to być samochód osobowy (np. taksówka). Wydaje się, że „bezpośrednie połączenie” może odnosić się wyłącznie do transportu publicznego (autobus, metro, pociąg). W związku z powyższym należy uznać, że zgodnie z analizowanym warunkiem do każdego z portów lotniczych podlegających podziałowi powinno się dotrzeć z miasta (lub konurbacji) transportem publicznym bez przesiadki w ciągu 90 minut. Należy też przyjąć, że chodzi tu o centrum miasta, a nie np. o rogatki położone najbliżej portu lotniczego. To jednak nie koniec pytań związanych z rozważanym przepisem. Co bowiem oznacza, iż warunek ten ma być spełniony ”w najszerszym możliwym zakresie”? Można jak się wydaje przyjąć, że ów zakres jest wystarczający przy spełnieniu omówionego w następnym punkcie warunku dotyczącego jakości połączeń pomiędzy miastem (konurbacją) a portami.

Zgodnie ze wspomnianym powyżej warunkiem „porty lotnicze są połączone ze sobą oraz z miastem lub konurbacją, które obsługują, za pośrednictwem **częstych, niezawodnych i sprawnych usług transportu publicznego**”. Kryteria te są bardzo ocenne, jednak należy założyć, że warunek niezawodności i sprawności transportu będzie spełniony, jeśli przepustowość transportu publicznego będzie nadążać za popytem ze strony pasażerów oraz środki transportowe będą wyruszać w drogę z reguły o czasie i o czasie docierać do punktów docelowych. Trudniej wskazać, kiedy odstępny czasowy między kursami

⁴⁷ Art. 19 ust. 2 lit. a) rozporządzenia nr 1008/2008. W angielskiej wersji rozporządzenia: *“the airports are served by adequate transport infrastructure providing, to the extent possible, a direct connection making it possible to arrive at the airport within 90 minutes including, where necessary, on a cross-border basis”*.

⁴⁸ Zob. Raport Komitetu Transportu i Turystyki Parlamentu Europejskiego z 11.05.2007 r. dotyczący projektu rozporządzenia w sprawie wspólnych zasad wykonywania przewozów lotniczych, A6-0178/2007, poprawka 40 i 41 (dostępny pod adresem: <http://www.europarl.europa.eu/oel/FindByProcnum.do?lang=2&procnum=COD/2006/0130>).

⁴⁹ W ww. Raporcie Komitetu Transportu i Turystyki Parlamentu Europejskiego proponował, aby przepis wyraźnie odwoływał się do terminu „transport publiczny”.

środków transportu można uznać za „częste”. W przypadku połączeń pomiędzy portem a miastem (konurbacją) należy odwołać się do panujących na europejskich lotniskach standardów. Można zaryzykować twierdzenie, że stosownie do tych standardów kursy co pół godziny da się określić jako „częste”, zaś kursy co godzinę – częstymi już nie są.

Zgodnie z ostatnim wymogiem dotyczącym infrastruktury „porty lotnicze oferują przewoźnikom lotniczym niezbędne usługi i nie ograniczają w zbyt dużym stopniu ich możliwości prowadzenia działalności zarobkowej”. Nie powinno nastęrczać problemów stwierdzenie, czy przewoźnikom oferowane są na lotnisku **niezbędne usługi**. Do niezbędnych usług należy zaliczyć w szczególności usługi określone w załączniku do dyrektywy nr 96/67/WE w sprawie dostępu do rynku usług obsługi naziemnej w portach lotniczych Wspólnoty⁵⁰. Poważniejsze wątpliwości budzi wymóg, aby porty lotnicze **nie ograniczały w zbyt dużym stopniu ich możliwości prowadzenia działalności zarobkowej**. Należy podkreślić, że wymóg ten nie odnosi się do ograniczenia możliwości prowadzenia działalności zarobkowej przez dokonany podział ruchu lotniczego między porty lotnicze, lecz do ewentualnego ograniczenia prowadzenia działalności przez któryś z portów lotniczych uczestniczących w podziale. Innymi słowy, stosownie do tego przepisu nie należy oceniać, jak podział ruchu wpłynął (lub wpłynąłby) na możliwości zarobkowania danego przewoźnika, lecz jak każde z lotnisk uczestniczących w podziale wpływa na te możliwości. Niewątpliwie warunek ten można odnieść do poziomu opłat lotniskowych lub innych opłat związanych z korzystaniem z lotniska⁵¹, które w największej mierze mogą wpływać na możliwości działalności przewoźnika. W ramach podziału ruchu przewoźnicy nie powinni zatem być kierowani na lotnisko, które ze względu na nadmiernie wygórowane opłaty lotniskowe lub też inne opłaty pozbawia ich w znacznym stopniu możliwości rentownej działalności.

3.5. Udział portów lotniczych w postępowaniu dotyczącym podziału ruchu lotniczego

Udział portów lotniczych w procedurze prowadzącej do podziału ruchu lotniczego należy rozważyć na dwóch poziomach – krajowym (czyli przed organami i sądami krajowymi) i europejskim (tj. w postępowaniu przed KE i ewentualnie sądami Unii Europejskiej). Zaczynając od płaszczyzny europejskiej należy zauważyć, że art. 19 ust. 2 rozporządzenia nr 1008/2008 wprowadził wymóg, aby decyzja o podziale ruchu była poprzedzona **konsultacjami** z zainteresowanymi stronami, w tym z **portami lotniczymi**. Nie zmienia to jednak znacząco pozycji portów lotniczych w postępowaniu przed Komisją prowadzonym na podstawie art. 19 ust. 3 i 4, zgodnie z którymi Komisja bada zgodność zasad podziału z prawem Unii Europejskiej. Porty lotnicze nie tylko bowiem, tak jak i przewoźnicy⁵², nie mają formalnych środków obrony ich interesów w postępowaniu przed Komisją. Zgodnie z opinią Komisji art. 8 rozporządzenia nr 2408/92 w ogóle nie odnosił się do praw portów lotniczych. Ewentualna dyskryminacja lub inne naruszenie interesów portu lotniczego nie podlegało zatem badaniu przez Komisję⁵³. Wydaje się jednak, że zasada proporcjonalności odnosi się również do ewentualnej nadmiernej uciążliwości środków zastosowanych dla portów lotniczych i w tym zakresie port lotniczy mógłby się powoływać na swoje prawa zawarte *implicite* w art. 8 rozporządzenia nr

⁵⁰ Dz. Urz. WE 1996 L 272/36.

⁵¹ Np. z tytułu usług obsługi naziemnej. Zob. szerzej w rozdz. 9 niniejszej książki.

⁵² Wyrok SPI w sprawie T-260/94 *Air Inter*, pkt 57. Sąd stwierdził, że Komisja może jedynie fakultatywnie wysłuchać argumentów przewoźników i ewentualnie zgodzić się z nimi.

⁵³ Dec. KE nr 2004/12/WE *Niemieckie procedury zbliżania do lotniska w Zurychu*.

2408/92. Należy przyjąć, że mimo wprowadzenia wymogu konsultacji sposobu podziału ruchu lotniczego z portami lotniczymi, zasady ochrony interesów portów lotniczych nie uległy istotnej zmianie na gruncie art. 19 rozporządzenia nr 1008/2008. Tak więc, nawet jeśli podział ruchu zaakceptowany przez Komisję naruszałby interesy portu lotniczego, zarządzający portem lotniczym nie mógłby skutecznie podnosić przed ETS (lub Sądem Generalnym UE) naruszenia z tego powodu rozporządzenia nr 1008/2008, o ile nie wykazałby, iż zastosowane środki są dla niego nadmiernie uciążliwe w stosunku do obranego celu.

Co ciekawe, w dotychczasowych sprawach przed Komisją w zakresie podziału ruchu nie pojawiał się problem naruszenia interesów portu lotniczego (np. w wyniku zmniejszenia się ruchu w tym porcie). Niewątpliwie miało to związek z okolicznością, iż tak w przypadku podziału pomiędzy porty paryskie (Charles-de-Gaulle, Orly), jak i mediołańskie (Malpensa, Linate), porty należały i były zarządzane przez jeden publiczny podmiot (odpowiednio Aeroports de Paris i SEA SA). Podział ruchu z pewnością był z tymi podmiotami uzgodniony, a prawdopodobnie także przez nie wnioskowany. Nawet gdyby tak nie było, interes ekonomiczny podmiotów zarządzających tymi portami zasadniczo nie byłby naruszony, gdyż zmniejszenie ruchu w jednym z portów zrównoważone było zwiększeniem ruchu w innym⁵⁴.

Jeśli jednak podział dotyczyłby portów lotniczych należących lub zarządzanych przez różne podmioty, konflikt interesów niewątpliwie mógłby się pojawić. Porty lotnicze mogłyby bronić swoich interesów przede wszystkim na poziomie procedury krajowej. Możliwość obrony zależałaby wówczas w dużej mierze od trybu, w jakim podział ruchu byłby wprowadzany.

Wspomniany powyżej w pkt 2.3. projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo lotnicze przewiduje, iż podziału ruchu lotniczego pomiędzy porty lotnicze na zasadach określonych w art. 19 ust. 2 rozporządzenia nr 1008/2008 dokonuje minister właściwy do spraw transportu w drodze decyzji administracyjnej (projektowany art. 195c Prawa lotniczego). Porty lotnicze, między które miałyby być podzielony ruch, bez wątplenia byłyby stronami postępowania w rozumieniu art. 28 k.p.a. Jakiej jednak argumenty miałyby być użyte przez port lotniczy, który sprzeciwiałby się planowanemu podziałowi, jeśli art. 19 rozporządzenia nr 1008/2008, ani przepisy polskiego prawa lotniczego nie zapewniają szczególnej ochrony interesów portów lotniczych? Wydaje się, że niewiele przyniosło by portowi lotniczemu powołanie się na art. 22 Konstytucji, zgodnie z którym ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Podział ruchu będzie miał podstawę ustawową (art. 195c Prawa lotniczego). Przesłanka ważnego interesu publicznego uwzględniona jest także – co zostało wykazane powyżej – w artykule 19 ust. 2 rozporządzenia nr 1008/2008 (nadrzędne racje interesu ogólnego). Jak się wydaje, port lotniczy nie ma możliwości skutecznego oponowania przeciwko podziałowi ruchu lotniczego wyłącznie z tego względu, iż narusza on jego ekonomiczne interesy. Może jednakże chronić swoje interesy w postępowaniu przez monitorowanie, czy planowany podział ruchu spełnia

⁵⁴ Z analogicznych względów – jak stwierdziła angielska Komisja ds. Konkurencji w raporcie z 19.03.2009 r. – BAA nie jest zainteresowana zniesieniem podziału ruchu lotniczego wprowadzonym w 1991 r., zgodnie z którym nowi przewoźnicy cargo oraz *general aviation* nie mogą korzystać z lotniska Heathrow i Gatwick. Jak ustaliła Komisja nowy właściciel Gatwick z pewnością chciałby konkurować ze Standsted także w zakresie cargo, a w konsekwencji dążyłby do zniesienia aktualnego podziału ruchu. *BAA Airports Market Investigation*, załącznik *The London Air Traffic Distribution Rules* (dostępne pod adresem: http://www.competition-commission.org.uk/rep_pub/reports/2009/545baa.htm).

warunki, określone w art. 19 ust. 2 rozporządzenia nr 1008/2008, a w szczególności, czy spełniony jest warunek proporcjonalności, tzn. czy cel podziału ruchu uzasadniony jest interesem ogólnym i czy sposób osiągnięcia tego celu jest najmniej uciążliwy, także dla zainteresowanych portów lotniczych.

4. Podsumowanie i wnioski; ewentualny podział ruchu lotniczego między Lotnisko Chopina i lotnisko Modlin

Zgodnie ze wskazanymi na wstępie założeniami port lotniczy w Modlinie ma obsługiwać zwłaszcza tanie linie lotnicze, czartery oraz przewozy towarowe, zaś lotnisko Chopina nastawione będzie głównie na tradycyjnych przewoźników pasażerskich. Taki rozkład ruchu ma być konsekwencją różnic w opłatach lotniskowych na obu lotniskach oraz pomiędzy jakością infrastruktury obu lotnisk. Jeśli jednak do zakładanego naturalnego rozkładu ruchu nie dojdzie, w odwodzie pozostają omówione powyżej przepisy dotyczące podziału ruchu lotniczego między porty lotnicze.

Do instytucji podziału ruchu lotniczego można będzie odwołać się wtedy⁵⁵, gdy faktyczny lub przewidywany rozkład ruchu między lotnisko Modlin i lotnisko Chopina, oparty na zasadach rynkowych, w sposób istotny będzie odbiegał od założeń, jakimi kierowano się podejmując decyzję o budowie lotniska w Modlinie i rozbudowie lotniska Chopina. W szczególności mogłoby to mieć miejsce, gdyby doszło do sytuacji niewystarczającego wykorzystania infrastruktury jednego z tych lotnisk, przy nadmiernym obciążeniu drugiego. Uzasadnieniem podziału nie muszą być jedynie kwestie operacyjne, lecz można odwołać się również do ewentualnych problemów finansowych (w szczególności braku odpowiedniego zwrotu z poczynionych inwestycji) jednego z lotnisk.

Ograniczenie ruchu na lotnisku Chopina uzasadnione być może względami ochrony środowiska, nawet jeśli nie będzie stwierdzone istotne przeciążenie jego infrastruktury i nieodpowiednie wykorzystanie infrastruktury lotniska w Modlinie. Lotnisko Chopina leży bowiem w obrębie miasta i związany z jego działalnością hałas jest uciążliwy dla okolicznych mieszkańców. Należy jednak stwierdzić, że zamknięcie lotniska Chopina dla lotów handlowych w porze nocnej (od godziny 22.00 do 6.00) nie będzie stanowiło podziału ruchu lotniczego i powodowało konieczności stosowania procedury określonej w projektowanym art. 195 c) Prawa lotniczego oraz art. 19 ust. 3 rozporządzenia nr 1008/2008. Jak wskazano powyżej w pkt. 1, jest to ograniczenie korzystania z lotniska, które może zostać wprowadzone samodzielnie przez port lotniczy bez względu na to, czy jest to jedyny port obsługujący dane miasto, czy też obsługuje je wraz innym portem (innymi portami). Każdy zarządzający lotniskiem może bowiem swobodnie wyznaczać godziny, w których lotnisko jest otwarte dla użytkowników.

Instytucji podziału ruchu lotniczego nie można, jak się wydaje, wykorzystać do przeniesienia na lotnisko Modlin w całości lub w części lotów niskokosztowych (tj. tanich linii lotniczych). Nie ma żadnych obiektywnych i niedyskryminujących kryteriów, które pozwoliłyby na wyodrębnienie tego rodzaju lotów. Zakładane przeniesienie ruchu niskokosztowego do Modlina dokonane musi zatem dokonać się za pomocą mechanizmów rynkowych.

Niewątpliwie da się wyodrębnić loty czarterowe (nierozkładowe) i towarowe. Ograniczenia lotów czarterowych lub towarowych na którymś z warszawskich lotnisk nie

⁵⁵ Co oczywiste, jedynie wtedy, gdy spełnione będą opisane powyżej w pkt 3.4. wymogi infrastrukturalne.

stanowiłoby dyskryminacji ze względu na przynależność państwową przewoźników lub ich tożsamość. Aby kryterium podziału miało charakter obiektywny nie wystarczy jednak łatwość jego zastosowania oraz niedyskryminacyjny charakter. Musi mieć również merytoryczne uzasadnienie. W przypadku ewentualnego przeniesienia lotów czarterowych na lotnisko Modlin uzasadnieniem mogą być np. z reguły mniejsze wymagania przewoźników obsługujących te loty co do jakości infrastruktury lotniska niż tradycyjnych przewoźników pasażerskich. W przypadku lotów towarowych można – jeśli oczywiście będzie to miało podstawy faktyczne – uzasadnić takie kryterium koniecznością wykorzystania infrastruktury lotniska Modlin, stworzonej dla ruchu towarowego, i bardziej dostosowaną do obsługi tego ruchu infrastrukturą komunikacyjną łączącą lotnisko z Warszawą i innymi miastami.

Ograniczenie mogłoby dotyczyć jedynie części lotów czarterowych i towarowych. Można np., analogicznie do zasad podziału ruchu lotniczego między lotniska londyńskie, wprowadzić regułę, zgodnie z którą nowi (wchodzący na rynek warszawski) przewoźnicy cargo nie mogą korzystać z lotniska Chopina lub lotniska Modlin (w zależności od celu wprowadzanego podziału ruchu), pozostali mogą zaś korzystać z obu lotnisk. Można zasady podziału oprzeć także na dotychczasowym udziale w rynku przewoźników towarowych i czarterowych i od tego uzależnić ilość operacji, jakie mogą być wykonywane na jednym lub drugim lotnisku.

Na analogicznych zasadach – jak określone powyżej – można ograniczyć na lotnisku Chopina ruch *general aviation*, lub poszczególne rodzaje tego ruchu, np. cywilne loty niehandlowe.

Podział ruchu nie musi odnosić się do określonych powyżej rodzajów przewozu lotniczego. Kryterium podziału może być np. – jeśli znajdzie się odpowiednie uzasadnienie merytoryczne – charakterystyka statku powietrznego lub też dotychczasowy udział w ruchu na lotnisku Chopina i wówczas podział może odnosić się na równych zasadach do reprezentantów wszystkich rodzajów przewozu.

Przy ewentualnym rozważaniu podziału ruchu między lotnisko w Modlinie i lotnisko Chopina – poza kwestiami właściwego uzasadnienia oraz dobrania stosownych kryteriów podziału – należy również mieć na względzie kwestie proceduralne. Jeśli, tak jak przewiduje to wspomniany już powyżej projekt zmiany Prawa lotniczego, podział ruchu będzie dokonywany w drodze decyzji administracyjnej, obaj zarządzający portami lotniczymi jako strony postępowania, niewątpliwie w sposób aktywny będą starali się bronić swoich interesów. Mimo iż, jak wskazano, materialne podstawy prawne ochrony interesów lotnisk w postępowaniu dotyczącym podziału są ograniczone, jednak mogą być skuteczne i trudno sobie wyobrazić sprawny przebieg takiego postępowania bez uzgodnienia z właścicielami lotnisk zasad podziału.

Źródła

Akty prawne

Konwencja o Międzynarodowym Lotnictwie Cywilnym, sporządzona w Chicago 7.12.1944 r. (Dz.U. 1959, nr 35, poz. 212 i 214 ze zm.).

Decyzja nr 1692/96 Parlamentu Europejskiego i Rady z 23.07.1996 r. w sprawie wspólnotowych wytycznych dotyczących transeuropejskiej sieci transportowej (Dz. Urz. WE 1996 L 228/1).

Rozporządzenie Rady nr 2408/92/EWG z 23.07.1992 r. w sprawie dostępu przewoźników lotniczych Wspólnoty do wewnątrzspółnotowych tras lotniczych (Dz. Urz. WE 1992 L 240/8); wyd. specjalne w jęz. polskim w: Dz. Urz. UE 07/t. 1, s. 420).

Rozporządzenie Rady nr 95/93 z 18.01.1993 r. w sprawie wspólnych zasad przydzielania czasu na start lub lądowanie w portach lotniczych Wspólnoty (Dz. Urz. WE 1993 L 14/1). Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (EWG) nr 1008/2008 z 24.09.2008 r. w sprawie wspólnych zasad wykonywania przewozów lotniczych na terenie Wspólnoty (Dz. Urz. UE 2008 L 293/3).
Ustawa z 3.07.2002 r. – Prawo lotnicze (tekst jedn. Dz.U. 2006, nr 100, poz. 696 ze zm.).

Orzecznictwo

Wyrok ETS z 28.04.1998 r. w sprawie C-158/96 *Kohll* (Zb. Orz. 1998, s. I-1931).
Wyrok ETS z 18.01.2001 r. w sprawie C-361/98 *Malpensa 2000* (Zb. Orz. 2002, s. I-385).
Wyrok SPI z 19.06.1997 r. w sprawie T-260/94 *Air Inter* (Zb. Orz. 1997, s. II-997).
Decyzja KE nr 93/347/WE z 26.05.1993 r. *Viva Air* (Dz. Urz. WE 1993 L 140/51).
Decyzja KE nr 94/290/WE z 27.04.1994 r. *TAT-Paris (Orly)-London* (Dz. Urz. WE 1994 L 127/22).
Decyzja KE nr 94/291/WE z 27.04.1994 r. *TAT-Paris (Orly)-Marseille and Paris (Orly)-Toulouse* (Dz. Urz. WE 1994 L 127/32).
Decyzja KE nr 95/259/WE z 14.03.1995 r. *Francuskie zasady podziału ruchu w obrębie paryskiego systemu lotnisk* (Dz. Urz. WE 1995 L 162/25).
Decyzja KE nr 98/523/EC z 22.07.1998 r. *Dostęp do lotniska Karlstad* (Dz. Urz. WE 1998 L 233/25).
Decyzja KE nr 98/710/WE z 16.09.1998 r. *Włoskie zasady podziału ruchu dla systemu lotnisk w Mediolanie* (Dz. Urz. WE 1998 L 337/42).
Decyzja KE nr 2001/163/WE z 21.12.2000 r. *Zasady podziału ruchu dla lotniska w Mediolanie* (Dz. Urz. WE 2001 L 58/29).
Decyzja KE nr 2004/12/WE z 5.12.2003 r. *Niemieckie procedury zbliżania do lotniska w Zurychu* (Dz. Urz. WE 2004 L 4/13).

Inne dokumenty

BAA Airports Market Investigation, załącznik *The London Air Traffic Distribution Rules* (dostępne pod adresem: http://www.competition-commission.org.uk/rep_pub/reports/2009/545baa.htm).
http://wapedia.mobi/pl/Port_lotniczy_Modlin
Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo lotnicze (druk sejmowy 2113), www.sejm.gov.pl
Raport Komitetu Transportu i Turystyki Parlamentu Europejskiego z 11.05.2007 r. dotyczący projektu rozporządzenia w sprawie wspólnych zasad wykonywania przewozów lotniczych, A6-0178/2007, poprawka 40 i 41 (dostępny pod adresem: <http://www.europarl.europa.eu/oeil/FindByProcnum.do?lang=2&procnum=COD/2006/0130>).

Oplaty lotniskowe

1. Wprowadzenie

Określanie wysokości opłat za korzystanie z infrastruktury transportu lotniczego nie dokonuje się w pełni na zasadach rynkowych, czyli na podstawie działania sił podaży i popytu. Składa się na to wiele przyczyn sprawiających, że opłaty te są przedmiotem regulacji publicznych. Do najważniejszych należy przekonanie, że zarządzający portami lotniczymi mają monopolistyczną pozycję na rynku i regulacja ma zapobiegać nadużyciu tej pozycji.

Jednym z najważniejszych aktów prawnych prawa międzynarodowego, stanowiących podstawowy system prawa traktatowego normującego na płaszczyźnie wielostronnej publiczno-prawne zagadnienia międzynarodowego transportu lotniczego, jest Konwencja chicagowska¹ wraz z uzupełniającymi ją dokumentami². Zgodnie z art. 15 tej Konwencji wykorzystywanie portów lotniczych oddanych do użytku publicznego przez własne i obce statki powietrzne powinno podlegać jednolitym warunkom i opłatom (z możliwością zróżnicowania opłat dla lotów regularnych i nieregularnych).³ Wraz z ogólną deklaracją o równości szans oraz z art. 44 Konwencji, który każe „unikac czynienia dyskryminacji” między jej stronami, jej sygnatariuszom zakazane jest preferowanie krajowych przewoźników lotniczych.

Ogólne zasady ustalania opłat lotniskowych zawarte są w dokumentach Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego ICAO.⁴ Nie mają one charakteru aktów

* Dr Dariusz Kaliński – absolwent i pracownik naukowy Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie; doktor nauk ekonomicznych; główny specjalista w Przedsiębiorstwie Państwowym „Porty Lotnicze”

¹ Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, sporządzona w Chicago 7 grudnia 1944 r. (Dz. U. 1963, nr 24, poz. 137; 1969, nr 27, poz. 210; 1976, nr 21, poz. 130; 1976, nr 39, poz. 227, 1976, nr 32, poz. 188; 1984, nr 39, poz. 199; 2000, nr 39, poz. 446, 2002, nr 58, poz. 527).

² M. Żylicz, *Prawo międzynarodowego transportu lotniczego*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1995, s. 55.

³ M. Żylicz, *op. cit.*, s. 59

⁴ Podstawowe dokumenty ICAO dotyczące problematyki ekonomicznej infrastruktury transportu lotniczego, w tym opłat lotniskowych to:

- ICAO's Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services, ICAO doc. 9082/8 2009;
- Airport Economics Manual, ICAO doc. 9562/2 2006;
- Report of the Conference on the Economics of Airports and Air Navigation Services (CEANS), ICAO Doc. 9908 2008.

prawnych wiążących kraje członkowskie; są to jedynie rekomendacje, ale z racji członkostwa w ICAO kraje te powinny starać się je stosować w maksymalnie możliwym zakresie. Wiele regulacji publicznych w zakresie opłat lotniskowych, w tym regulacje Unii Europejskiej i Polski, odwołują się bezpośrednio lub pośrednio do tych zasad. Zalecenia ICAO podkreślają sześć kluczowych kwestii:

- 1) konieczność zapewnienia efektywnych konsultacji z usługobiorcami;
- 2) jawność i przejrzystość określenia wszystkich opłat;
- 3) właściwą relację opłat do kosztów świadczenia usług;
- 4) rzetelne, uczciwe i niedyskryminacyjne traktowanie usługobiorców;
- 5) zapobieganie sytuacjom zniechęcenia przez wysokie opłaty do korzystania z usług lub narażenia bezpieczeństwa;
- 6) oparcie opłat na zdrowych zasadach rachunkowości i ekonomii.⁵

2. Prawna regulacja opłat lotniskowych

2.1. Uwagi wstępne

Konieczność odrębnej regulacji opłat lotniskowych stanowi przedmiot licznych kontrowersji. Odmienne stanowiska prezentują, co zrozumiale, zarządzający portami lotniczymi i przewoźnicy. Ale nawet wśród przewoźników nie ma jednorodności. Przewoźnicy niskokosztowi zgadzają się generalnie z koniecznością regulacji w celu zapobiegania nadmiernemu podnoszeniu opłat, sprzeciwiają się jednak objęciem nią drugorzędnych portów lotniczych, z których wielu z nich korzysta, uzyskując korzystne dla siebie warunki. Ich zdaniem konkurencja między tymi portami jest wystarczająca, a regulacja spowoduje zbędne bariery administracyjne i zwiększy koszty.

Wprowadzeniem ujednoczonych regulacji w zakresie opłat lotniskowych zainteresowani są przede wszystkim tradycyjni przewoźnicy lotniczy. Uznają oni dyrektywę w sprawie opłat lotniskowych⁶ za pierwszy, ale niewystarczający krok w kierunku unormowania sytuacji. Podkreślają pozytywne ich zdaniem elementy, takie jak pełna przejrzystość w zakresie informacji, konsultacje oraz wymóg istnienia niezależnego krajowego regulatora, natomiast brak im sprecyzowanych zasad w zakresie określania kosztów oraz parametrów odnoszących się do efektywności funkcjonowania portów lotniczych.

Również w Polsce przewoźnicy lotniczy wskazują na zasadność utrzymania regulacji opłat w odniesieniu do mniejszych polskich lotnisk i rozszerzenia na nie zakresu podmiotowego dyrektywy w sprawie opłat lotniskowych. Przewoźnicy uznają również za niewystarczający zakres przedmiotowy postanowień tej dyrektywy i postulują jego rozszerzenie w postanowieniach polskiego prawa.⁷

⁵ D. Kaliński, *Uwarunkowania kształtowania opłat lotniskowych* [w:] Instytut Handlu Zagranicznego i Studiów Europejskich SGH. Seminaria naukowe – Rok akademicki 2006-2007, SGH, Warszawa 2007, s. 54-55.

⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/12/WE z 11.03.2009 r. w sprawie opłat lotniskowych. (Dz. Urz. UE 2009 L 70/11); cyt. dalej jako dyrektywa 2009/12/WE w sprawie opłat lotniskowych.

⁷ Raport z konsultacji dotyczących nowego systemu ustalania opłat lotniskowych w Polsce. ULC 2009 (dostępny pod adresem: http://www.ulc.gov.pl/_download/regulacja_rynku/oplaty_lotniskowe/oplot_rap0609.pdf).

2.2. Charakterystyka regulacji opłat lotniskowych w Polsce

W Polsce od 1984 do 2002 r. opłaty lotniskowe nie podlegały, przynajmniej formalnie, kontroli i zatwierdzaniu przez państwo. Państwowa regulacja opłat lotniskowych została wprowadzona dopiero w 2002 r. w drodze nowej ustawy – Prawo lotnicze⁸ oraz wydanych na jej podstawie aktów wykonawczych – rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 2.04.2004 r. w sprawie opłat lotniskowych⁹ oraz rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 14.04.2004 r. w sprawie opłat lotniskowych dla państwowych statków powietrznych wykonujących loty związane z zapewnieniem bezpieczeństwa publicznego, bezpieczeństwa państwa, ochroną granicy państwowej lub poszukiwaniem i ratownictwem¹⁰.

W Prawie lotniczym z 2002 r. zawarte są ogólne zasady regulacji opłat lotniskowych. Podkreśla się konieczność zachowania niedyskryminacji. Określa się zakres opłat, które może pobierać zarządzający lotniskiem. Prawo lotnicze z 2002 r. dopuszcza tworzenie komitetów i organizacji użytkowników lotnisk, które mają reprezentować ich interesy w sprawach warunków korzystania z lotnisk, opłat lotniskowych oraz obsługi naziemnej.

Prawo lotnicze z 2002 r. nakazuje również zwolnienie z opłat lotniskowych związanych ze startem, lądowaniem i postojem statków powietrznych wykonujących loty w celu obrony przed skutkami klęsk żywiołowych oraz ratowania życia i zdrowia ludzkiego, chyba że są one wykonywane w ramach prowadzonej działalności gospodarczej. Określa też dość szczegółowo tryb zatwierdzania opłat lotniskowych, wskazując, że ich projekt musi być przedłożony do zatwierdzenia minimum 3 miesiące przed ich planowanym wejściem w życie. Nakazuje też zarządzającemu lotniskiem zasięgnięcie opinii przedstawicieli przewoźników lotniczych korzystających stale z lotniska. Przedkładany do zasięgnięcia opinii, a następnie do zatwierdzenia projekt opłat powinien zawierać „składające się na te opłaty: wysokości opłat standardowych, dodatkowych, niżkowych i rabatowych, szczegółowe zasad ich naliczania i pobierania” i być uzasadniony. Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego (ULC) ma prawo odmowy zatwierdzenia opłaty lotniskowej lub nakazania jej zmiany, jeśli jest ona niezgodna z zasadami ustalonymi w prawie lotniczym lub w przepisach międzynarodowych.

Rozporządzenie w sprawie opłat lotniskowych z 2004 r. zawiera szczegółowe postanowienia dotyczące zakresu i sposobu ich ustalania i zatwierdzania. Rozporządzenie to nakłada wymóg określenia opłat lotniskowych w walucie polskiej. Określa też ogólne zasady ustalania opłat, jak łatwość naliczenia należności, umożliwienie sprawdzenia przez użytkowników poprawności naliczonej należności, zapewnienie zasady niedyskryminacji, zapewnienie stabilności opłat w roku kalendarzowym. Ta ostatnia zasada jest niejasna, gdyż sugeruje, że opłaty nie powinny być zmieniane w ciągu roku kalendarzowego, a jedynie od 1 stycznia, co stoi w sprzeczności z przedstawioną dalej procedurą określania kosztów usług, w oparciu o które ustalane są opłaty.

Niejasna jest też kolejna zasada ustalania opłat, w myśl której opłaty mają być ustalane w sposób niezniechęcający użytkowników lotniska do korzystania z usług i urządzeń.

⁸ Ustawa z 3.02.2002 r. Prawo lotnicze (tekst jedn. Dz.U. 2006, nr 100, poz. 696 ze zm.); cyt. dalej jako Prawo lotnicze z 2002 r.

⁹ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 29.04.2004 r. w sprawie opłat lotniskowych. (Dz.U. 2004, nr 103, poz. 1083); cyt. dalej jako rozporządzenie w sprawie opłat lotniskowych z 2004 r.

¹⁰ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 14.04.2004 r. w sprawie opłat lotniskowych dla państwowych statków powietrznych wykonujących loty związane z zapewnieniem bezpieczeństwa publicznego, bezpieczeństwa państwa, ochroną granicy państwowej lub poszukiwaniem i ratownictwem. (Dz.U. 2004, nr 122, poz. 1268).

W projekcie rozporządzenia chodziło o ujęcie w nim określonej w rekomendacjach ICAO zasady niezniechęcania użytkowników do korzystania z usług i urzędzeń służących zapewnieniu bezpieczeństwa (np. wprowadzanie dodatkowych opłat za te urzędzenia czy usługi uzależnionych od faktycznego skorzystania z nich). W toku prac legislacyjnych słowa „służących zapewnieniu bezpieczeństwa” wypadły i pozostał niejasny przepis, który można wieloznacznie interpretować.

Ostatnia z zasad sformułowanych w rozporządzeniu w sprawie opłat lotniskowych z 2004 r. mówi o możliwości uwzględnienia zarobkowego celu działania przedsiębiorstwa oraz uwzględnianiu wysokości opłat lotniskowych w państwach członkowskich Unii Europejskiej.

W związku z wejściem w życie dyrektywy 2009/12/WE w sprawie opłat lotniskowych istnieje konieczność dostosowania polskiego prawa do jej postanowień. W związku z tym wcześniejsze propozycje zmian w zakresie regulacji opłat lotniskowych zostały wycofane i podjęto prace nad docelowym modelem. Urząd Lotnictwa Cywilnego opracował projekt założeń nowego systemu regulacji opłat lotniskowych, który poddany został konsultacjom społecznym.¹¹ Konieczność dokonania zasadniczych zmian w obecnych regulacjach opłat lotniskowych wynika jednak nie tylko z implementacji dyrektywy 2009/12/WE, ale przede wszystkim z licznych niedoskonałości obowiązujących obecnie zasad. Z zadowoleniem należy przyjąć deklaracje zwiększenia elastyczności systemu regulacji. Jednak niepokój budzą zapowiedzi zwiększenia uprawnień i możliwości ingerencji Prezesa ULC w przypadku lotnisk o znaczącej pozycji na rynku, czy też wzmocnienia czynnika regulacyjnego w przypadku opłat lotniskowych ustalanych na większych lotniskach.

Otwarcie polskiego rynku lotniczego i obecna sytuacja na europejskim rynku lotniczym jednoznacznie wzmocniają pozycję przewoźników lotniczych w relacjach z portami lotniczymi, które muszą zabiegać o pozyskanie przewoźników i nowych połączeń. Dotyczy to nie tylko małych, ale także dużych (w skali Polski) portów lotniczych. Porty te mają być może pozycję „znaczącą” w Polsce, ale na pewno nie w Europie. Czas możliwości wykorzystywania przez zarządzających portami lotniczymi silnej pozycji rynkowej minęły. Szansą polskich portów jest zwiększenie elastyczności i zmniejszenie roli państwa. Praktyka wielu innych dziedzin pokazuje, że nadmierna ingerencja państwa nie sprzyja rozwojowi i poprawie pozycji konkurencyjnej.

Nie budzi wątpliwości uwzględnienie w projekcie nowych regulacji opłat lotniskowych w Polsce zasad zapisanych w dokumencie „Polityka ICAO dotycząca opłat lotniskowych i nawigacyjnych” (Doc 9082/8). Ważne jest jednak, aby zapisy te nie były nadinterpretowane. Nie budzi również wątpliwości propozycja stosowania wobec dużych lotnisk całości zasad wynikających z dyrektywy 2009/12/WE.

2.3. Regulacja opłat lotniskowych w Unii Europejskiej

Opłaty lotniskowe przez długi czas nie były przedmiotem odrębnych regulacji w Unii Europejskiej. „Biała Księga Transportu”¹² zalecała zwrócenie szczególnej uwagi na opłaty lotniskowe, aby były one zgodne z zakresem świadczonych usług. Poszczególne państwa prowadziły własną politykę w zakresie opłat lotniskowych, uwzględniając inte-

¹¹ Konsultacje założeń nowego systemu regulacji opłat lotniskowych na lotniskach w Polsce (dostępne pod adresem: http://www.ulc.gov.pl/_download/wiadomosci/12_2009/reflot1209.doc), cyt. dalej jako projekt nowej regulacji opłat lotniskowych w Polsce.

¹² Biała Księga. Europejska polityka transportowa w horyzoncie do 2010r.: czas wyborów. Komisja Wspólnot Europejskich COM(2001) 370.

resy swoich portów lotniczych i ich pozycję konkurencyjną na zliberalizowanym rynku usług transportu lotniczego. Jednak mimo braku specjalnych regulacji Komisja Europejska wielokrotnie ingerowała w opłaty lotniskowe w różnych państwach członkowskich UE na podstawie przepisów ogólnych, wynikających z Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, TWE (obecnie Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, TFUE). Proponowana z inicjatywy przewoźników lotniczych dyrektywa w tym zakresie, nad którą pracę rozpoczęto w 1997 r., nigdy nie wyszła poza fazę projektu. W 2005 r. prace nad taką dyrektywą zostały rozpoczęte od nowa.¹³ Później zostały znacznie spowolnione, a okresowo nawet wstrzymane. Ostatecznie projekt dyrektywy w sprawie opłat lotniskowych stał się elementem tzw. pakietu lotniskowego ogłoszonego w 2007 r.

Publikacja w styczniu 2007 r. tzw. pakietu lotniskowego miała istotne znaczenie dla europejskiego rynku usług portów lotniczych. Pakiet zawierał projekty działań i zmian regulacji dotyczących funkcjonowania portów lotniczych w Unii Europejskiej. Obok najistotniejszego elementu, jaki był projekt nowej dyrektywy w sprawie opłat lotniskowych, w skład pakietu wchodziła strategia działania w kierunku zmniejszenia narastających problemów niedostatecznej przepustowości portów lotniczych oraz raport o realizacji dyrektywy regulującej kwestie usług obsługi naziemnej w portach lotniczych.

Dążenie do uchwalenia dyrektywy w sprawie opłat lotniskowych było uzasadniane niespójnością istniejących regulacji krajowych w tym zakresie, brakiem wymogu stosownych konsultacji nowych opłat lub zmian opłat oraz brakiem wymogu konsultacji w zakresie nowych inwestycji realizowanych przez porty lotnicze. Regulacje dyrektywy miały dotyczyć portów lotniczych Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG), w których wielkość rocznego ruchu przekracza 1 mln pasażerów lub 25 tys. t ładunków. W toku prac prowadzonych w Parlamencie Europejskim do pierwotnego projektu dyrektywy wprowadzono wiele zmian korzystnych dla zarządzających portami lotniczymi. Wartość progowa zastosowania dyrektywy została podniesiona do 5 mln pasażerów; dodano jednocześnie jednak główny port lotniczy danego kraju, jeśli nie obsługiwał rocznie 5 mln pasażerów.

Dyrektywa 2009/12/WE w sprawie opłat lotniskowych została ostatecznie przyjęta przez Radę UE 19.02.2009 r.¹⁴, wydana 11.03.2009 r. i weszła w życie 15.03.2009 r. Państwa członkowskie UE mają czas na wprowadzenie w życie przepisów niezbędnych do wykonania tej dyrektywy do 15.03.2011 r. Postanowienia dyrektywy 2009/12/WE w sprawie opłat lotniskowych są dość ogólne; daje ona wiele swobody co do przyjęcia rozwiązań szczegółowych poszczególnym państwom. Stanowi ona kompromis między oczekiwaniami zarządzających portami, przewoźników lotniczych oraz poszczególnych państw członkowskich Unii Europejskiej, preferujących zróżnicowane rozwiązania.

Do najważniejszych postanowień dyrektywy należy zaliczyć:

- zasadę niedyskryminacji, nie wykluczającą zróżnicowania opłat w oparciu o adekwatne, obiektywne i przejrzyste kryteria;
- możliwość wspólnego systemu opłat dla sieci portów lotniczych;
- wprowadzenie obowiązku regularnych konsultacji z użytkownikami portów w zakresie opłat, jakości usług i nowych projektów infrastrukturalnych oraz przedstawiania wymaganych informacji przez zarządzających portami i użytkowników;
- możliwość różnicowania jakości i zakresu usług oraz opłat za te usługi;
- możliwość zawierania wieloletnich porozumień z użytkownikami;

¹³ *Porty lotnicze wobec polityki otwartego nieba*. Praca zbiorowa pod red. A. Rucińskiego, Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2006, s. 63.

¹⁴ http://www.ulc.gov.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=647.

- obowiązek przedstawienie użytkownikom projektu zmian na 4 miesiące przed wejściem w życie i publikacja nowych opłat na 2 miesiące przed ich wejściem w życie;
- możliwość ubiegania się o interwencję niezależnego organu nadzorującego w razie sporu; zmiana nie może wejść w życie przed decyzją tego organu (4 tygodnie), chyba że na mocy prawa krajowego niezależny organ nadzorujący ustala lub zatwierdza opłaty.

Jednym z ważniejszych zdarzeń w sferze ekonomicznej regulacji infrastruktury transportu lotniczego w Europie było, obok wydania dyrektywy 2009/12/WE w sprawie opłat lotniskowych, wejście w życie w lipcu 2008 r. we wszystkich państwach członkowskich UE rozporządzenia w sprawie zapewnienia pomocy osobom niepełnosprawnym i osobom o ograniczonej sprawności ruchowej¹⁵, które w znacznym stopniu zmienia zasady zapewniania tej pomocy. Wcześniej pełną odpowiedzialność ponosił przewoźnik i świadczył tę pomoc, najczęściej z wykorzystaniem usług agenta obsługi naziemnej, któremu każdorazowo płacił za konkretnie wykonane usługi. Obecnie do przejścia odpowiedzialności za tę pomoc od momentu znalezienia się pasażera niepełnosprawnego na terenie portu lotniczego do momentu zajęcia miejsca w samolocie i w drugą stronę został zobowiązany zarządzający portem lotniczym. W zamian ma on prawo do pobierania opłat, jednak rozłożonych równomiernie na wszystkich przewoźników.

Rozporządzenie 1107/2006 w sprawie zapewnienia pomocy osobom niepełnosprawnym i osobom o ograniczonej sprawności ruchowej daje prawo zarządzającemu portem do nałożenia specjalnej opłaty na użytkowników portu lotniczego w celu sfinansowania pomocy pasażerom niepełnosprawnym (art. 8 pkt 3 i 4). Zasady określania wysokości tej opłaty i jej pobierania są ściśle określone przez rozporządzenie. Opłata ta musi mieć charakter niedyskryminacyjny, a jej wysokość musi być powiązana z kosztami, przejrzysta i ustanowiona przez organ zarządzający portem lotniczym we współpracy z użytkownikami portu lotniczego. Opłata ta powinna być dzielona pomiędzy przewoźników lotniczych proporcjonalnie do całkowitej liczby wszystkich pasażerów, jaką każdy z nich przewozi z i do danego portu lotniczego. Osoby korzystające z pomocy, o której mowa w rozporządzeniu, powinny ją otrzymać bez dodatkowych opłat. Celem takiego sposobu finansowania jest uniknięcie występujących w przeszłości sytuacji utrudniania podróżowania pasażerom niepełnosprawnym, których przewoźnik nie mógł obciążyć dodatkowymi opłatami, a musiał ponosić z tytułu ich obsługi dodatkowe koszty płacone agentom obsługi naziemnej.

Projekt dyrektywy w sprawie opłat lotniskowych zakładał harmonizację podstaw uwzględniania kosztów ochrony („*security*”) w opłatach lotniskowych. Ostatecznie kwestie związane z opłatami za ochronę zostały wyłączone z postanowień Dyrektywy i objęte projektem odrębnej dyrektywy, która nie została jeszcze przyjęta.

Jej projekt ustanawia ogólne ramy ustalania opłat za ochronę lotnictwa w portach lotniczych, tj. z tytułu zapewnienia ochrony przed aktami bezprawnej ingerencji, np. atakami terrorystycznymi itp. (opłata „*security*”). Powiela on wiele postanowień dyrektywy o opłatach lotniskowych, jak niedyskryminacja, powiązanie wysokości opłaty z kosztami, konsultacje, obowiązki informacyjne użytkowników portów, funkcjonowanie niezależnego organu regulacyjnego. Można więc mieć istotne wątpliwości co do celo-

¹⁵ Rozporządzenie (WE) nr 1107/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 5.07.2006 r. w sprawie praw osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej sprawności ruchowej podróżujących drogą lotniczą. (Dz. Urz. UE 2006 L 204/1), cyt. dalej jako rozporządzenie 1107/2006 w sprawie zapewnienia pomocy osobom niepełnosprawnym i osobom o ograniczonej sprawności ruchowej.

wości wyodrębnienia regulacji tych opłat w osobnym akcie prawnym. Dyrektywa ma być stosowana do wszystkich portów lotniczych Unii Europejskiej, co jest krytykowane przez zarządzających portami lotniczymi, którzy proponują, aby zakres tej dyrektywy był analogiczny do zakresu dyrektywy w sprawie opłat lotniskowych.¹⁶

Projekt dyrektywy określa również zakres przekazywanych informacji, jak wykaz usług i elementów infrastruktury udostępnianych w zamian za pobierane opłaty, sposób obliczania opłat, przychody i koszty dla każdej kategorii opłat (a nie łącznie, jak w odniesieniu do opłat lotniskowych), liczbę pracowników zajmujących się usługami, z tytułu których jest pobierana opłata za ochronę, prognozę wysokości tych opłat oraz planowane inwestycje, które mogą mieć znaczący wpływ na wysokość opłat za ochronę.

Opłaty za ochronę mogą być wykorzystane wyłącznie na pokrycie kosztów ochrony ustalanych zgodnie z przyjętymi w danym państwie zasadami rachunkowości. Nie została jednak jasno sprecyzowana kwestia możliwości uwzględniania kosztu kapitału własnego, co w świetle różnic interpretacyjnych może powodować problemy w tym zakresie.

Podstawowy zarzut zarządzających portami lotniczymi w odniesieniu do projektu dyrektywy dotyczy niewystarczających środków publicznych na finansowanie ochrony lotnictwa. Zapewnienie bezpieczeństwa należy do jednych z podstawowych zadań państwa i jako takie nie powinno być przerzucane na użytkowników lotnisk. Wymogi w zakresie ochrony lotnictwa są określane przez państwo i koszty związane z tymi funkcjami nie powinny być przedmiotem negocjacji z użytkownikami portów lotniczych. Zarządzający portami lotniczymi nie powinni odpowiadać za konsultacje opłat pobieranych przez państwo, a takie mogą w zakresie opłat „*security*” występować.

Rozporządzenie w sprawie opłat lotniskowych z 2004 r. przewiduje możliwość ustalenia przez zarządzającego lotniskiem odrębnej opłaty pasażerskiej za zapewnienie bezpieczeństwa pasażerów i ich bagażu z uwzględnieniem kosztów związanych z tymi działaniami. Jednak większość kosztów ochrony lotnictwa ponoszona jest obecnie przez państwo. Niestety proponowane zmiany Prawa lotniczego z 2002 r. zakładają przerzucenie większości tych kosztów na zarządzających lotniskiem. Spowoduje to wzrost kosztów funkcjonowania portów lotniczych i przerzucenie całości lub części tych kosztów na przewoźników i pasażerów. Doprowadzi to do spadku konkurencyjności polskich portów lotniczych i zmniejszenia zainteresowania przewoźników. Może to wpłynąć na kondycję finansową regionalnych portów lotniczych.

3. Podstawowe elementy regulacji opłat lotniskowych

3.1. Przedmiot i zakres regulacji

W Polsce przyjęto zasadę (art. 77 Prawa lotniczego z 2002 r.) zatwierdzania przez Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego (ULC) projektu opłat lotniskowych z wyszczególnieniem składających się na te opłaty: wysokości opłat standardowych dodatkowych, zniżkowych i rabatowych oraz szczegółowych zasad ich naliczania i pobierania. Prezes ULC może odmówić zatwierdzenia opłaty lotniskowej lub nakazać jej zmianę, jeśli jest on niezgodna z zasadami ustalonymi w prawie lotniczym lub przepisach międzynarodowych.

¹⁶ ACI Europe position on the proposal for a Directive on Security Charges (COM(2009) 217). June 2009.

W Niemczech prawo federalne¹⁷ nakazuje, aby opłaty lotniskowe były zatwierdzone przed rozpoczęciem działalności przez zarządzającego lotniskiem, jednak nie określa sposobu regulacji, ani standardów, jakie powinny spełniać opłaty lotniskowe.¹⁸

Dyrektywa 2009/12/WE w sprawie opłat lotniskowych przyjmuje, jak już wspomniano, że musi ona być stosowana w odniesieniu do portów lotniczych obsługujących rocznie ponad 5 mln pasażerów oraz do portu lotniczego o największym ruchu pasażerskim w każdym państwie członkowskim UE. Polskie regulacje obejmują wszystkie porty lotnicze, są zatem znacznie bardziej restrykcyjne. Dyrektywa 2009/12/WE w sprawie opłat lotniskowych dopuszcza jednak takie rozszerzenie.

Artykuł 1 ust. 5 tej dyrektywy umożliwi stosowanie przez państwa członkowskie UE takich środków nadzoru ekonomicznego, jak zatwierdzanie systemów pobierania opłat lub wysokości opłat, w tym metody pobierania opłat oparte na systemach zachęt lub określenie maksymalnego poziomu cen.

Zatwierdzanie opłat lotniskowych przez państwo ma uzasadnienie dla zapobiegania stosowaniu przez zarządzających lotniskami praktyk ograniczających konkurencję. W niektórych krajach europejskich uznaje się, że wystarczające są ogólne przepisy o ochronie konkurencji. Inne kraje decydują się na zatwierdzanie opłat. Nie może to jednak powodować przejścia przez administrację funkcji zarządzania przedsiębiorstwem i decydowania o jednym z podstawowych instrumentów działania przedsiębiorstwa na rynku, jakim są ceny produktów/usług. Państwo nakładając ograniczenia zastępuje rynek tam, gdzie on nie działa. Zatem kryterium uzasadniającym konieczność regulacji rynku powinna być siła rynkowa zarządzającego lotniskiem i ograniczone działanie rynku. Wyraźnie wynika to z ograniczenia działania dyrektywy 2009/12/WE w sprawie opłat lotniskowych do największych portów lotniczych.

Państwo powinno czuwać nad niezawyżaniem opłat lotniskowych. W dobie gospodarki rynkowej nie powinno wprowadzać się nowych cen urzędowych. Natomiast w tych portach lotniczych, gdzie istnieje groźba nadużywania pozycji dominującej na rynku państwo może określić lub zatwierdzić maksymalny poziom opłat. Wszelkie odstępstwa w dół, jeśli są uzasadnione z punktu widzenia gospodarczego i leżą w handlowym interesie przedsiębiorstwa rozliczanego z osiągania zysku, powinny być ustalane przez to przedsiębiorstwo i na jego ryzyko, bez ingerencji organów państwa, które nie mają możliwości rzetelnej oceny celowości takich działań.

Drugim zadaniem państwa jest czuwanie nad stwarzaniem warunków niezakłóconej konkurencji i równych, niedyskryminacyjnych zasad. Dlatego organ regulacyjny – Prezes ULC, powinien mieć możliwość wydania decyzji zakazującej wprowadzenia opłat sprzecznych z tymi zasadami.

W dyrektywie 2009/12/WE w sprawie opłat lotniskowych dopuszczono regulacje bardziej restrykcyjne w stosunku do zarządzającego portem lotniczym, polegające na ustalaniu lub zatwierdzaniu opłat lotniskowych lub ich maksymalnej wysokości przez niezależny organ regulacyjny. Dopuszcza ona też łagodniejsze podejście, jeżeli w prawie krajowym istnieje obowiązkowa procedura, na mocy której organ regulacyjny analizuje regularnie lub na wniosek zainteresowanych stron, czy port lotniczy jest poddany skutecznej konkurencji. Dopiero w razie negatywnego wyniku takiej analizy państwo postanawia, że opłaty lotniskowe lub ich maksymalna wysokość są określane lub zatwierdzane przez niezależny organ regulacyjny.

¹⁷ Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung, 18 July 2008, BGBl. I 1229.

¹⁸ F. Müller, C. König, J. Müller: *Regulation of Airport Charges in Germany*. German Airport Performance (GAP) 2008.

W projekcie nowej regulacji opłat lotniskowych w Polsce proponuje się podział lotnisk na dwie grupy według kryterium liczby obsłużonych pasażerów – lotniska o niższym i wyższym stopniu regulacji w zakresie ustalania opłat lotniskowych. Za właściwy dla polskich lotnisk uznano próg 2 mln pasażerów. Mniejsze lotniska nie posiadają, co do zasady, znaczącej pozycji rynkowej, a ich oddziaływanie ma zwykle charakter lokalny lub regionalny. Jednocześnie lotniska takie w większym stopniu niż duże lotniska muszą konkurować z innymi gałęziami transportu i nieustannie zabiegać u przewoźników lotniczych o utrzymanie i rozwój operacji.¹⁹ Proponuje się więc znaczne złagodzenie regulacji na małych lotniskach, przy pozostawieniu Prezesowi ULC możliwości prowadzenia *ex post* badania stosowanej na nim taryfy opłat lotniskowych pod kątem jej zgodności z przepisami prawa. Na dużych lotniskach Prezes ULC nadal zatwierdzałby opłaty.

Zróżnicowanie metod regulacji w odniesieniu do portów lotniczych w zależności od wielkości ruchu pasażerskiego jest właściwe. Dotyczy to zwłaszcza mniejszej regulacji lub nawet jej braku w odniesieniu do lotnisk o słabszej pozycji rynkowej. Przyjęta granica podziału (2 mln pasażerów) również wydaje się właściwa. Natomiast zastrzeżenia budzi znaczne zróżnicowanie zasad regulacji w odniesieniu do portów lotniczych zaliczonych do obu grup, a w szczególności zbyt restrykcyjny mechanizm regulacyjny dla dużych lotnisk, ograniczający ich swobodę działalności gospodarczej i pozycję konkurencyjną na rynku europejskim oraz nie sprzyja rozwojowi polskiego rynku. Znacznie właściwszym rozwiązaniem byłoby przyjęcie, zgodnej z dyrektywą 2009/12/WE w sprawie opłat lotniskowych, zasady zatwierdzania maksymalnego poziomu stawek opłat lotniskowych. Pozostałe elementy opłat lotniskowych powinny podlegać badaniu *ex post*, przyjętej w odniesieniu do opłat na małych lotniskach. Zarządzający portem lotniczym powinien mieć swobodę w zakresie wprowadzania niższych od zatwierdzonych stawek opłat, systemów zniżek oraz korekt zasad naliczania, pobierania opłat i warunków płatności. Sytuacja, kiedy zarządzający lotniskiem nie ma możliwości zmiany zapisów opłat niezbędnych w wyniku praktycznych problemów ich stosowania, które wyniknęły po zatwierdzeniu opłat, jest uciążliwa i niekorzystna zarówno dla zarządzającego lotniskiem, jak i dla przewoźników lotniczych. Nadzór ekonomiczny nad lotniskami nie powinien polegać na zatwierdzaniu poszczególnych sformułowań i konieczności sztywnego ich utrzymania.

3.2. Definicja opłaty lotniskowej

W Prawie lotniczym z 2002 r. definicja opłat lotniskowych nie została odrębnie sformułowana w sposób jednoznaczny. W jego art. 75 stwierdza się, że zarządzający lotniskiem może pobierać opłaty za wykonywanie usług związanych z obsługą operacji startu, lądowania, postojów statków powietrznych, obsługą pasażerów i ładunków, statków powietrznych i ich załóg (opłaty lotniskowe), za wykonywanie usług obsługi naziemnej oraz za inne usługi związane z działalnością lotniska. Obsługa pasażerów, ładunków i statków powietrznych oraz ich załóg obejmuje czynności zaliczane również do usług obsługi naziemnej, jednak opłaty za usługi obsługi naziemnej wymieniono po nawiasie, uznając że nie stanowią opłat lotniskowych. Ponieważ opłaty za usługi obsługi naziemnej nie są opłatami lotniskowymi, zatem do opłat lotniskowych zalicza się jedynie opłaty za te usługi, które nie są usługami obsługi naziemnej. Z zapisu tego można wnioskować,

¹⁹ Konsultacje założeń... *op. cit.*

że opłaty lotniskowe mogą być pobierane wyłącznie przez zarządzającego lotniskiem i żaden inny podmiot nie ma do tego prawa.

W Prawie lotniczym z 2002 r. nie sprecyzowano, od kogo pobierane są opłaty lotniskowe. Używa się w nim natomiast wielokrotnie pojęcia „użytkownik lotniska”, którego jednak nie definiuje się, co rodzi poważne wątpliwości. Dodatkowo Prawo lotnicze z 2002 r. wprowadza niefortunnie zdefiniowane pojęcie „użytkownika statku powietrznego”, określając (art. 2 ust. 3), że jest to jego właściciel lub inna osoba wpisana jako użytkownik do rejestru statków powietrznych. W praktyce faktycznym dysponentem statku powietrznego, np. w ramach umów leasingowych, może być inny podmiot, niż właściciel czy podmiot wpisany do rejestru statków powietrznych. Z tego powodu np. PPL wprowadził dla potrzeb opłat lotniskowych odrębne pojęcie usługobiorcy.²⁰ Przy zachowaniu ustawowej definicji statku powietrznego można byłoby zaproponować definicję użytkownika lotniska i określić go jako użytkownika statku powietrznego lub inną osobę fizyczną lub prawną korzystającą z usług lotniskowych świadczonych przez zarządzającego lotniskiem w zakresie obsługi startów, lądowań, parkowania statków powietrznych, przylotu i odlotu pasażerów oraz obsługi ładunków.

Z kolei dyrektywa 2009/12/WE w sprawie opłat lotniskowych definiuje użytkownika portu lotniczego jako każdą osobę fizyczną lub prawną odpowiedzialną za przewóz pasażerów, poczty lub ładunków drogą powietrzną do lub z danego portu lotniczego. W związku z taką definicją pojawiają się z kolei wątpliwości co do podmiotów korzystających z usług lotniskowych, a nie świadczących usług przewozowych (lotnictwo ogólne, usługowe, sportowe itp.). Skoro opłata lotniskowa ma być uiszczana przez tak zdefiniowanego użytkownika lotniska, to powstaje wątpliwość czy legalne jest pobieranie opłat lotniskowych od podmiotów korzystających z usług lotniskowych a nie będących użytkownikami portu w świetle definicji.

Zakres opłat lotniskowych został uszczegółowiony w rozporządzeniu w sprawie opłat lotniskowych z 2004 r. Jako opłaty lotniskowe wymienia się:

- opłatę startową lub za lądowanie – związaną z obsługą operacji startu i lądowania;
- opłatę pasażerską – związaną z udostępnianiem dworców pasażerskich;
- opłatę postojową – związaną z udostępnieniem miejsc parkingowych oraz hangarów dla statków powietrznych;
- opłatę towarową – związaną z udostępnianiem dworców towarowych.

Natomiast prawo niemieckie²¹ określa jako podlegające zatwierdzeniu opłaty za start, lądowanie i postój statków powietrznych i za użytkowanie urządzeń i obiektów służących pasażerom.

²⁰ Usługobiorca to osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna nie posiadająca osobowości prawnej, na rzecz której wykonywane są przez PPL usługi związane z obsługą operacji startu, lądowania i postoju statku powietrznego. Usługobiorcą może być:

- użytkownik statku powietrznego;
- inna osoba wykonująca lub na rzecz której jest wykonywana operacja startu lub lądowania statku powietrznego, a w szczególności:
 - (a) przewoźnik lotniczy, z którego numerem rejsu jest wykonywany lot, a w sytuacji operacji startu lub lądowania wykonywanych w ramach umów o wspólnym oznaczeniu rejsów (code-share) - przewoźnik lotniczy, który faktycznie wykonuje daną operację;
 - (b) osoba fizyczna, prawna lub jednostka organizacyjna nie posiadająca osobowości prawnej, użytkująca statek powietrzny nie będąc jego właścicielem, na podstawie umowy dzierżawy, leasingu, użyczenia lub innej o podobnym charakterze, upoważniającej do użytkowania statku powietrznego.

²¹ § 43a LuftVZO.

Opłaty nie budzą szczególnych kontrowersji. Polski Urząd Lotnictwa Cywilnego starał się jednak doprowadzić do usankcjonowania w prawie polskim, że opłata za pomoc udzielaną na podstawie rozporządzenia 1107/2006 w sprawie zapewnienia pomocy osobom niepełnosprawnym i osobom o ograniczonej sprawności ruchowej jest opłatą lotniskową i podlega określonemu w nim trybowi ustalania i zatwierdzania. Urząd argumentował, że zgodnie z art. 75 Prawa lotniczego z 2002 r. zarządzający lotniskiem pobiera opłaty lotniskowe w odniesieniu do usług związanych z obsługą pasażerów, a taką usługę stanowi pomoc udzielana na podstawie rozporządzenia 1107/2006 w sprawie zapewnienia pomocy osobom niepełnosprawnym i osobom o ograniczonej sprawności ruchowej. Zdaniem ULC przepisy tego rozporządzenia nie przesądzają miejsca opłaty w strukturze opłat pobieranych przez zarządzającego lotniskiem i w tym zakresie zastosowanie mają przepisy prawa krajowego danego państwa. Urząd twierdził w związku z tym, że jakakolwiek opłata związana z obsługą pasażerów nakładana na przewoźników bez uprzedniego zatwierdzenia przez Prezesa ULC „jest pobierana bez podstawy prawnej i jest bezprawna”.

Z drugiej strony jednak, obowiązujące przepisy w zakresie opłat lotniskowych uniemożliwiały wprowadzenie opłaty nakładanej na podstawie rozporządzenia 1107/2006 w sprawie zapewnienia pomocy osobom niepełnosprawnym i osobom o ograniczonej sprawności ruchowej jako opłaty lotniskowej ze względu na regulacje dotyczące podstawy kosztowej. Brak kosztów historycznych usług, za które pobierana jest opłata nie dawał podstawy do określenia jej wielkości. Argumentacja ULC była sprzeczna z postanowieniami tego rozporządzenia, z czego Urząd zdał sobie sprawę, wycofał się z wcześniejszego stanowiska i „po ponownej wnikliwej i kompleksowej analizie uwarunkowań prawnych uznał, że rozporządzenie wspólnotowe obowiązuje w sposób bezpośredni, jednak konieczne jest wprowadzenie do krajowego porządku prawnego norm, umożliwiających stosowanie rozporządzenia”. Urząd Lotnictwa Cywilnego uznał, że w obecnym stanie prawnym – z jednej strony – funkcjonują przepisy rozporządzenia 1107/2006 w sprawie zapewnienia pomocy osobom niepełnosprawnym i osobom o ograniczonej sprawności ruchowej, które przyznają zarządzającemu lotniskiem prawo do nałożenia specjalnej opłaty na użytkowników portu lotniczego w celu sfinansowania pomocy osobom niepełnosprawnym i osobom o ograniczonej sprawności ruchowej podróżującym drogą lotniczą, a z drugiej przepisy prawa krajowego, zgodnie z którymi, ze względu na brak kosztów historycznych, określenie wysokości tych opłat nie jest możliwe. W związku z tym do czasu zmiany przepisów krajowych zarządzający lotniskami mogą wprost stosować przepisy art. 8 rozporządzenia 1107/2006 w sprawie zapewnienia pomocy osobom niepełnosprawnym i osobom o ograniczonej sprawności ruchowej. Jednocześnie przesłanym do Sejmu RP projekcie zmian do Prawa lotniczego²² opłata nakładana na mocy tego rozporządzenia została wyraźnie wskazana jako opłata lotniskowa.

Takie stanowisko może budzić wątpliwości tym bardziej, że rozporządzenie 1107/2006 w sprawie zapewnienia pomocy osobom niepełnosprawnym i osobom o ograniczonej sprawności ruchowej formułuje wobec nakładanej na jego podstawie opłaty dodatkowe wymogi, które nie dotyczą opłat lotniskowych (np. odrębna księgowość). Jednak wydaje się, że w toku prac nad zmianami Prawa lotniczego stanowisko ULC w tej sprawie uległo zmianie pod wpływem podnoszonych w dyskusji argumentów.

²² http://bip.mi.gov.pl/bip/projekty_aktow_prawnych/projekty_ustaw/ustawy_transport_lotniczy/proj_ust_prawo_lotnicze/px_ustawa_05._03._2009_r.pdf

Podobne kontrowersje może budzić kwestia opłaty za ochronę. Czy z faktu uregulowania opłat za ochronę czy opłat za zapewnienie pomocy osobom niepełnosprawnym i osobom o ograniczonej sprawności ruchowej dyrektywami odrębnymi w stosunku do dyrektywy 2009/12/WE w sprawie opłat lotniskowych można wysnuć wniosek, że opłat tych nie należy zaliczać do opłat lotniskowych, podobnie jak ma to miejsce w stosunku do opłat nawigacyjnych? Aktualnie w polskich regulacjach opłata za ochronę, jeśli jest pobierana odrębnie, zalicza się do opłat lotniskowych i jest regulowana przez rozporządzenie w sprawie opłat lotniskowych z 2004 r.

Definicja opłaty lotniskowej została wyraźnie sformułowana w dyrektywie 2009/12/WE w sprawie opłat lotniskowych (art. 2 ust. 4). Opłata lotniskowa oznacza należność pobieraną na rzecz zarządzającego portem lotniczym, uiszczaną przez użytkowników portu lotniczego za korzystanie z obiektów i urządzeń oraz usług udostępnianych wyłącznie przez zarządzającego portem lotniczym, związanych z lądowaniem, startem, oświetleniem i parkowaniem statków powietrznych oraz obsługą pasażerów i ładunków. Zatem podstawowym kryterium uznania opłaty za lotniskową jest wyłączenie udostępniania obiektów, urządzeń i usług przez zarządzającego lotniskiem. Jeśli nie występuje ta wyłączenie, opłata za udostępnianie obiektów, urządzeń i usług nie stanowi opłaty lotniskowej. Dyrektywa nie zajmuje się kwestiami będącymi przedmiotem rozporządzenia w sprawie opłat nawigacyjnych²³, rozporządzenia w sprawie zapewnienia pomocy osobom niepełnosprawnym i osobom o ograniczonej sprawności ruchowej oraz dyrektywy w sprawie dostępu do rynku usług obsługi naziemnej.²⁴ W aktach tych określone zostały ogólne zasady pobierania innych opłat (nawigacyjnej opłaty terminalowej, opłaty za scentralizowaną infrastrukturę i opłaty za dostęp do obiektów i urządzeń lotniska dla agentów obsługi naziemnej oraz opłaty nakładanej na podstawie rozporządzenia 1107/2006).

W projekcie nowej regulacji opłat lotniskowych w Polsce przyjęto definicję opłat lotniskowych zgodną z definicją przyjętą w dyrektywie 2009/12/WE w sprawie opłat lotniskowych (abstrahując od wątpliwości co do precyzji tłumaczenia). Pewne obawy może budzić zastosowanie w tłumaczeniu polskiego słowa „obsługa”, które może być odniesione również do obsługi naziemnej, opłaty za którą nie są częścią opłat lotniskowych. W języku angielskim zastosowano rozróżnienie słów „*processing*” (obsługa pasażerów i ładunków w sensie usług, za które pobierane są opłaty lotniskowe) i „*handling*” (obsługa naziemna). Należy także zauważyć, że w przypadku wprowadzenia powyższej definicji opłaty lotniskowej konieczne jest również wprowadzenie do polskiego prawa podanej w dyrektywie 2009/12/WE definicji „użytkownika lotniska” (obecnie w Prawie lotniczym z 2002 r. zdefiniowano, dość niefortunnie, jedynie pojęcie „użytkownik statku powietrznego”). Definicja ta powinna być szersza niż definicja przedstawiona w dyrektywie 2009/12/WE i obejmować także opłaty pobierane od użytkowników lub posiadaczy statków powietrznych innych niż przewoźnicy. Pozytywną zmianą jest również wyłączenie z zakresu opłat lotniskowych opłaty nakładanej na podstawie rozporządzenia 1107/2006 w sprawie zapewnienia pomocy osobom niepełnosprawnym i osobom o ograniczonej sprawności ruchowej.

²³ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1794/2006 z 6.12.2006 r. ustanawiającego wspólny schemat opłat za korzystanie ze służb żeglugi powietrznej (Dz. Urz. UE 2006 L 341/3).

²⁴ Dyrektywa Rady 96/67/WE z 15.10.1996 r. w sprawie dostępu do rynku usług obsługi naziemnej w portach lotniczych Wspólnoty (Dz. Urz. WE 1996 L 272/36).

3.3. Zasada niedyskryminacji

Zasada niedyskryminacji stanowi nadrzędną zasadę korzystania z usług świadczonych przez porty lotnicze, także w zakresie dostępu do infrastruktury i opłat lotniskowych. Wywodzi się ona z zaleceń ICAO i jest zarówno wyraźnie akcentowana w prawie pierwotnym Unii Europejskiej (art. 18 TFUE [dawny art. 12 TWE]), jak i uznana za jedną z podstawowych zasad ustalania opłat lotniskowych w dyrektywie 2009/12/WE w sprawie opłat lotniskowych (art. 3).

O ile zasada ta sama w sobie nie budzi kontrowersji, o tyle szczegółowe rozwiązania mogą budzić wątpliwości co do możliwości jej przestrzegania. Często sformułowanie adekwatnych, obiektywnych i przejrzystych kryteriów jest trudne; czasem też kryteria, które wydają się spełniać te zasady są kwestionowane przez przewoźników niespełniających kryteriów dających określone przywileje (np. niższe opłaty lub zniżki) i czujących się w związku z tym dyskryminowanymi. Największe różnice występują w tym zakresie między przewoźnikami tradycyjnymi i niskokosztowymi, reprezentującymi odrębne modele biznesowe i oczekującymi różnych rozwiązań w zakresie opłat lotniskowych. Niektóre rozwiązania przyjmowane z zadowoleniem przez przewoźników niskokosztowych są traktowane przez przewoźników tradycyjnych jako przejaw dyskryminacji. Przykładem są niższe opłaty (zniżki) uzależnione od liczby wykonanych operacji czy przewiezionych pasażerów, zniżki (niższe opłaty) premiujące wzrost ruchu czy zniżki (niższe opłaty) premiujące określone kategorie ruchu (np. ruch krajowy, ruch czarterowy). Z kolei specjalnych kontrowersji wśród przewoźników tradycyjnych nie budzą niższe opłaty za pasażera tranzytowego, którzy są charakterystyczni dla modelu biznesowego przewoźników tradycyjnych.

Uwarunkowania regulacyjne w zakresie opłat lotniskowych sprawiają, że możliwości marketingowego wykorzystania opłat lotniskowych są dość ograniczone. Tym niemniej zarządzający poszczególnymi portami lotniczymi podejmują takie próby – nieraz kwestionowane przez organy regulacyjne. Działania portów stosujących zniżki w opłatach za lądowanie z tytułu liczby wykonywanych operacji spotkały się z krytyką organów Unii Europejskiej²⁵. Udzielanie zniżek w opłatach uzależnione od liczby wykonywanych operacji nie jest w zasadzie sprzeczne z powyższymi regulacjami, jednak w myśl zasady niedyskryminacji jest krytykowane, gdyż preferuje przewoźnika mającego w danym porcie lotniczym swoją bazę i wykonującego tym samym największą liczbę operacji.

3.4. Narzędzia regulacji opłat lotniskowych

3.4.1. Mechanizm regulacji

W krajach stosujących regulację opłat lotniskowych wykorzystywane są najczęściej dwa mechanizmy – formuła kosztowa i mechanizm kontroli wzrostu cen. Podstawową zasadą formuły kosztowej, zwanej także metodą stopy zwrotu lub kontroli zysku, jest ograniczenie możliwości zwiększania zysku, a tym samym swobody ustalania cen, drogą akceptowania cen, które umożliwiają pokrycie ponoszonych kosztów, w tym kosztów finansowych, i zapewniają osiągnięcie określonej, racjonalnej stopy zwrotu z zaangażowanego kapitału. Proces tradycyjnej regulacji cen opartej na stopie zwrotu z kapitału przebiega w ten sposób, że podmiot podlegający regulacji sporządza dla określonego okresu, najczęściej rocznego, wyliczenia kosztów operacyjnych, wielkości zaangażo-

²⁵ Zob. szerzej w rozdz. 3 niniejszej książki.

wanego kapitału i kosztów kapitału. Organ regulacyjny ocenia te wyliczenia i określa maksymalną stopę zwrotu z zaangażowanego kapitału. Dane te, wraz z założeniami dotyczącymi popytu, wykorzystuje się do określenia wielkości pożądanego przychodu. To z kolei określa poziom stosowanych opłat.

Doświadczenia stosowania tej metody pokazały, że mechanizm regulacji cen oparty na stopie zwrotu z zaangażowanego kapitału jest mało efektywny i ma wiele wad. Dlatego też w niektórych krajach zaczęto stosować inny mechanizm – kontroli wzrostu cen (ang. *price-cap*), określający maksymalną dopuszczalną wielkość ich wzrostu. Metoda ta uzależnia możliwość wzrostu opłat lotniskowych od wskaźnika wzrostu cen konsumpcyjnych (detalicznych) pomniejszonego o ustalony procent (tzw. formuła $RPI - X$). Często procent ten jest określony na poziomie powodującym realną obniżkę opłat w kolejnych latach. Regulacji podlega zatem, w przeciwieństwie do formuły kosztowej, poziom ceny, a nie wysokość zysku. Regulacja oparta na mechanizmie kontroli wzrostu cen dając podmiotom zarządzającym infrastrukturą transportu lotniczego możliwość osiągania wyższych zysków, naraża ich jednak równocześnie na większe ryzyko spowodowane mniejszą pewnością, co do osiągnięcia rentowności i jej poziomu.

Wyróżnia się dwa podstawowe alternatywne sposoby podejścia do określania ograniczeń w zakresie swobody ustalania cen – korzyści z przychodów (ang. *revenue yield*) i koszyka taryfowego (ang. *tariff basket*). Pierwszy polega na ograniczeniu (o wskaźnik $RPI - X$) wzrostu planowanego średniego łącznego przychodu przypadającego na jednego obsłużonego pasażera w następnym okresie; sposób ten dominuje w regulacji portów lotniczych w Wielkiej Brytanii. Drugi, stosowany w Wielkiej Brytanii m.in. w regulacji opłat telekomunikacyjnych, polega na ograniczeniu zmiany średniej ważonej wszystkich opłat w stosunku do wartości średniej ważonej tych opłat faktycznie osiągniętej w poprzednim okresie. Próbą eliminacji działania mechanizmu regulacji opłat przeciw podnoszeniu jakości jest narzucenie regulowanym portom lotniczym obowiązku zawierania z usługobiorcami porozumień w zakresie poziomu świadczonych usług (ang. *service level agreements*) określających standardy obsługi samolotów i pasażerów lub też minimalny wymagany poziom obsługi, ma na celu eliminację tych działań oszczędnościowych stymulowanych przez mechanizm regulacyjny, które mogą w sposób niekorzystny wpłynąć na jakość świadczonych usług.

Ważnym i szeroko dyskutowanym problemem jest określenie podstawy określania opłat lotniskowych, w tym dotyczącej regulacji cen. Wyróżnia się tu dwa zasadnicze stanowiska. Pierwsze, które można nazwać zasadą „jednego worka” (ang. *single till*) zakłada, że przy określaniu poziomu opłat lotniskowych należy uwzględnić wszystkie osiągnięte przez ten port przychody, w tym z działalności pozalotniczej. Zgodnie z tą zasadą, regulacji podlegają łączne dochody portu lotniczego. Maksymalny poziom dochodu jednostkowego czy też stopy zwrotu określa się uwzględniając wszystkie przychody portu lotniczego. Na podstawie prognozowanego popytu oraz kosztów operacyjnych i kapitałowych, uwzględniając wielkość aktywów i koszt zaangażowanego kapitału, określa się niezbędną wielkość przychodów. Wielkość tę pomniejsza się o przewidywane przychody z działalności komercyjnej. Na tej podstawie wyznaczana jest wartość przychodów z działalności lotniczej, a tym samym poziom opłat lotniskowych. Zasada ta jest prostsza, łatwiejsze jest też jej praktyczne stosowanie. W portach nie przeciążonych, mających rezerwy przepustowości, może prowadzić do obniżki opłat i zwiększenia ich wykorzystania. Jednak w portach przeciążonych, w których przekroczona jest granica przepustowości, zasada ta prowadzi do ustalenia opłat poniżej wielkości uzasadnionej występującym popytem.

Podstawę poziomu opłat lotniskowych można też określić według tzw. zasady „dwóch worków” (ang. *dual till*). Mówi ona, że zarówno po stronie kosztów, jak i przychodów należy rozdzielić działalność lotniczą i pozalotniczą portu lotniczego. Opłaty lotniskowe powinny odzwierciedlać poziom kosztu świadczenia usług, za które są pobierane. Działalność pozalotnicza nie podlega regulacji, zatem porty lotnicze mogą osiągać z jej tytułu dodatkowe zyski. Wartość średniego dochodu określana dla potrzeb regulacji czy też maksymalny poziom stopy zwrotu z kapitału powinien dotyczyć wyłącznie tej części działalności portu lotniczego.

Zwolennicy tej zasady podkreślają, że działalność pozalotnicza portu lotniczego odbywa się na konkurencyjnym rynku i nie ma żadnych przesłanek, żeby wprowadzać do niej jakiegokolwiek ograniczenia. Zyski z tytułu tej działalności przeznaczane są zazwyczaj na potrzeby finansowania inwestycji portów lotniczych, a zatem wprowadzenie zasady „jednego worka” ogranicza to źródło finansowania rozwoju. Tym samym koszty w rachunku krótkookresowym są obniżane kosztem długookresowych inwestycji. Może to również prowadzić do ograniczenia rozwoju oferty usług pozalotniczych w długim okresie.

Przy działaniu zasady „jednego worka” wzrost ruchu powoduje spadek cen, stwarzając jednocześnie problemy związane z niedostateczną przepustowością portu i brakiem środków na zmniejszenie przeciążenia. Zamiast subsydiowania bieżących opłat lotniskowych z dochodów pozalotniczych, wypracowane zyski porty powinny przeznaczać na inwestycje lub wypłacać właścicielom celem przyciągnięcia nowego kapitału. Do „jednego worka” nie mogą być włączone zyski z działalności prowadzonej na zasadach pełnej konkurencji (np. hotelowej). Pasażerowie pojawiają się w porcie lotniczym dzięki liniom lotniczym, ale dochody pozalotnicze powstają dzięki wysiłkom i przedsiębiorczości portów w kierunku prowadzenia i rozwoju tej działalności. Brak wynagrodzenia z tego tytułu prowadzi do braku bodźca dla rozwoju tej działalności.²⁶

Również zasada „dwóch worków” ma swoje minusy. Pierwszym jest trudność w zakresie prawidłowej alokacji kosztów między działalność lotniczą i pozalotniczą. Ponadto objęcie regulacją tylko części opłat powoduje wprowadzanie przez porty lotnicze dodatkowych opłat nie podlegających regulacji.²⁷

W pierwszej fazie regulacji opłat lotniskowych w Europie przeważało stosowanie zasady „*single till*”, jednak w wielu krajach obecnie system ewoluuje w kierunku drugiej opcji. Po raz pierwszy w Europie kontrolę wzrostu cen z wykorzystaniem zasady „dwóch worków” zastosowano w regulacji opłat lotniskowych portu lotniczego w Hamburgu w 2000 r. Podobną regułę zastosowano na Malcie w 2001 r. Sygnały zmian w kierunku od „*single till*” do „*dual till*” obserwowane są również w regulacji opłat lotniskowych w Brukseli i Paryżu.²⁸

Dyrektywa 2009/12/WE w sprawie opłat lotniskowych nie preferuje żadnej z metod, jednak zmiany wprowadzone w toku prac legislacyjnych wskazują, że przewagę zdobyli zwolennicy metody „*dual till*”. W Polsce regulacja opłat lotniskowych oparta jest o koszty świadczonych usług, jednak wysokość stopy zwrotu z kapitału nie jest określana przez

²⁶ Por. stanowisko ACI na konferencji ICAO: *Conference on the Economics of Airports and Air Navigation Services*, Montreal 19-28.06.2000. ANSConf-WP/48 i WP/5.

²⁷ P. Forsyth, *Privatisation and Regulation of Australian and New Zealand Airports*, referat przedstawiony na konferencji: 4th Hamburg Aviation Conference – Regulation versus Competition? Hamburg 14-16.02.2001

²⁸ D. Gillen, H-M. Niemeier, *Airport Economics, Policy and Management: The European Union*, R del Pinto Foundation, Madrid 2006.

Państwo, nie ma też kryteriów jej ograniczania. Analiza polskich regulacji wskazuje na stosowanie zasady „dwóch worków”, choć nie jest to wyraźnie sformułowane.

3.4.2. Podstawa kosztowa i zarobkowy charakter działalności zarządzającego lotniskiem

Jedno z najbardziej uciążliwych postanowień dotyczących podstawy kosztowej opłat lotniskowych w Polsce zawiera § 5 ust. 2 rozporządzenia w sprawie opłat lotniskowych z 2004 r. W myśl tego postanowienia, podstawę do ustalania wysokości opłat lotniskowych stanowią koszty poniesione w roku sprawozdawczym poprzedzającym rok, w którym zmieniona opłata jest wprowadzana. Zapis taki wprowadzono pod wpływem argumentacji przewoźników, że koszty planowane mogą być przedmiotem manipulacji. Oczywiście zapis jest w większości przypadków korzystny dla przewoźników z uwagi na realizowane inwestycje i wzrost kosztów.

W praktyce oznacza on jednak całkowity brak elastyczności w zakresie określania poziomu opłat lotniskowych. Nowe opłaty lotniskowe mogą być wprowadzone w danym roku najwcześniej od 1 października w oparciu o koszty z poprzedniego roku. W zmieniających się warunkach gospodarowania jest to postanowienie trudne do przyjęcia przez zarządzającego lotniskiem. Okres od 1 października do 31 grudnia jest praktycznie jedynym możliwym terminem wprowadzenia nowych opłat. Ze względu na obowiązujące procedury praktycznie nie można wprowadzić nowych opłat w okresie od 1 stycznia do 30 września. Wynika to z niezbędnego, ok. czteromiesięcznego okresu trwania procesu zasięgnięcia opinii i zatwierdzenia opłat, a wcześniej z dysponowania audytowanymi danymi finansowymi za poprzedni rok obrotowy, co zwykle trwa również ok. 4 miesięcy. Co więcej Urząd Lotnictwa Cywilnego stoi na stanowisku, że niedopuszczalne jest zatwierdzenie samej zmiany opłat lotniskowych. Zatem każda propozycja takiej zmiany prowadzi do konieczności przedstawienia pełnej dokumentacji, przejścia pełnej procedury i zatwierdzenia od nowa całości opłat.

Zarządzający lotniskiem nie może ponadto uwzględnić w swoim rachunku kosztów nowych inwestycji, oddanych do eksploatacji w danym roku. Naraża to go na wymierne straty finansowe, szczególnie wtedy, gdy nowa inwestycja powoduje znaczny wzrost kosztów. Nie jest również jednoznaczne, czy obowiązek oparcia opłat na kosztach poniesionych w roku sprawozdawczym poprzedzającym rok wejścia w życie nowych opłat oznacza, że przy obliczaniu kosztów jednostkowych należy uwzględnić wielkości ruchu planowane na rok wejścia w życie nowych opłat, czy wykonane w roku, którego dotyczą koszty. W tym drugim przypadku wahania na rynku lotniczym mogą również spowodować znaczną rozbieżność kosztów i przychodów po rozpoczęciu obowiązywania nowych opłat.

Omawiane postanowienia są również jednym z czynników sprawiających, że w polskim prawie nie istnieje praktycznie możliwość określenia i zatwierdzenia opłat lotniskowych dla nowo tworzonego lotniska użytku publicznego. W razie otwarcia nowego lotniska nie ma ono możliwości zgodnego z prawem wprowadzenia opłat lotniskowych. W praktyce można byłoby to skrajnie interpretować tak, że lotnisko takie przez pierwszy rok powinno świadczyć usługi lotnicze za darmo, do czasu, aż będzie dysponować danymi za pierwszy rok funkcjonowania, na podstawie których określi swoje koszty mogące być podstawą do zatwierdzenia opłat lotniskowych.

Dyrektywa 2009/12/WE w sprawie opłat lotniskowych, w przeciwieństwie do regulacji w zakresie opłat nawigacyjnych, nie precyzuje zasad określania kosztów będących podstawą pobieranych opłat. Pozostawia się tę kwestię regulacjom krajowym uznając, że możliwa jest różnorodność rozwiązań stosowanych w różnych krajach. Dzięki takiemu

rozwiązaniu możliwe było w ogóle przyjęcie tej dyrektywy, gdyż niejedno państwo nie było skłonne do ustępstw w zakresie modelu przyjętego w swoim systemie prawnym.

W przedstawionym przez Komisję Europejską w maju 2009 r. projekcie dyrektywy w sprawie opłat za ochronę lotnictwa²⁹ wyraźnie i jednoznacznie wskazano (art. 7), że opłaty te mogą być wykorzystane wyłącznie na pokrycie kosztów ochrony, z uwzględnieniem kosztów finansowania, w tym realnej amortyzacji, kosztów personelu i działań w zakresie ochrony oraz grantów i dotacji udzielanych na cele ochrony. Koszty finansowania nie zostały szczegółowo rozbite, ale należy domniemywać, że obejmują one wszystkie źródła finansowania, a więc zarówno koszt kapitału obcego, jak i własnego.

Warto zwrócić uwagę na istotną zmianę wprowadzoną w toku prac nad dyrektywą w sprawie opłat lotniskowych. W jej pierwotnym kształcie, wśród informacji, do których przekazywania jest zobowiązany zarządzający portem, była informacja o przychodach i kosztach związanych z każdym rodzajem pobieranych opłat. W ostatecznie przyjętym brzmieniu dyrektywy informacja ta ma dotyczyć przychodów z różnych opłat i łącznych kosztów objętych nimi usług. Nie wprowadzono zatem obowiązku prezentowania rozbitcia kosztów na poszczególne opłaty lotniskowe. Można to interpretować w ten sposób, że dyrektywa 2009/12/WE w sprawie opłat lotniskowych dopuszcza możliwość innej struktury przychodów z opłat lotniskowych niż struktura kosztów usług, za które są pobierane.

Problem stanowi też wielkość dopuszczalnego zysku z tytułu świadczenia usług lotniskowych i rozstrzygnięcie kwestii, czy zysk też ma być ograniczony do tzw. kosztu kapitału własnego, czy też może go przekraczać. W rozporządzeniu w sprawie opłat lotniskowych z 2004 r. jest mowa o tym, że opłaty lotniskowe ustala się w sposób uwzględniający zarobkowy cel działalności przedsiębiorstwa (§ 4 ust. 1 pkt. 6). Nie precyzuje się wielkości ani sposobu ustalania ewentualnego zysku zarządzającego lotniskiem. Głównym przedmiotem różnic interpretacyjnych i rozbieżności stanowiska zarządzającego lotniskiem i organu regulacyjnego czy przewoźników jest kwestia, czy zarządzający lotniskiem może z tytułu świadczenia usług lotniskowych osiągać zysk przekraczający koszt kapitału własnego. Sformułowanie o uwzględnianiu zarobkowego charakteru działalności przedsiębiorstwa sugeruje, że jest to dopuszczalne. Ustalenie opłat bez marży przewyższającej koszt kapitału własnego oznaczałoby, że zarządzający lotniskiem nie osiąga zysków z zainwestowanego kapitału, a jedynie uzyskuje zwrot jego kosztu. Ustalenie możliwego poziomu osiąganego zysku w wysokości kosztu kapitału własnego przeczyłoby zasadzie zarobkowego charakteru działalności, o której wyraźnie mówi rozporządzeniu w sprawie opłat lotniskowych z 2004 r. Z kolei dyrektywa 2009/12/WE w sprawie opłat lotniskowych w ogóle nie reguluje szczegółowo tych kwestii.

Projekt nowej regulacji opłat lotniskowych w Polsce zakłada możliwość uwzględnienia w podstawie kosztowej opłat lotniskowych kosztu kapitału własnego albo rozsądnego zwrotu z posiadanych aktywów. Tak postawiona alternatywa jest niewłaściwa. Należałoby dopuścić możliwość uwzględnienia takiego zwrotu. Pozwoliłoby to na zachowanie zgodności z pkt. 30 wytycznych ICAO (Doc 9082/8), który jest podstawą definiowanych założeń, gdzie w ust. (i) jest mowa o pełnym koszcie z uwzględnieniem kosztu kapitału, natomiast w ust. (viii) o prawie do osiągnięcia rozsądnego zwrotu z aktywów na poziomie pozwalającym na pozyskanie finansowania na rynkach finansowych na zadowalających warunkach w celu inwestowania w infrastrukturę i adekwatnego wynagrodzenia właści-

²⁹ [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com\(2009\)0217_/com_com\(2009\)0217_.pl.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2009)0217_/com_com(2009)0217_.pl.pdf)

cieli kapitału. Niewątpliwie tylko poziom zwrotu z aktywów wyższy od kosztu kapitału własnego może być uznany za taki, który umożliwia zapewnienie takich warunków.

Nieuzasadnione jest również ograniczenie pozwalające na pomniejszenie podstawy kosztowej opłat o nadwyżkę przychodów nad kosztami świadczenia usług pozalotniskowych. Po pierwsze, powinno to dotyczyć nie tylko usług pozalotniskowych, ale także usług pozalotniczych. Ponadto nie powinno wykluczać się możliwości ustalenia opłat na poziomie poniżej kosztów, zakładającym poniesienie straty. W rachunku długookresowym poniesienie straty w okresie nawet kilkuletnim może być ekonomicznie uzasadnione.

Warto zwrócić uwagę, że w toku prac nad dyrektywą w sprawie opłat lotniskowych nastąpiła kluczowa zmiana podejścia do kwestii rozliczania kosztów poszczególnych usług lotniskowych. W projekcie dyrektywy była mowa o przekazywaniu przez zarządzającego lotniskiem, jako jednego z elementów informacji, na podstawie których określa się system lub wysokość opłat lotniskowych, danych o przychodach z każdej kategorii opłat pobieranych w porcie lotniczym oraz związanych z nimi kosztach. W przyjętym tekście jest mowa o przychodach z różnych opłat i łącznym koszcie objętych nimi usług. Zasady ICAO nie nakazują w sposób bezpośredni ustalanie każdej opłaty w oparciu o odrębnie ustalony koszt każdej usługi, której ta opłata dotyczy. Jest mowa o kosztach łącznych.

Zachodzące na rynku lotniczym zmiany zmuszają zarządzających portami lotniczymi do elastycznej reakcji na potrzeby przewoźników lotniczych. Dlatego też, idąc w kierunku rozwiązań przyjętych w systemach regulacyjnych innych krajów, należałoby w Polsce dopuścić większą swobodę w zakresie kształtowania struktury opłat lotniskowych. Szczegółowe rozliczanie kosztów na poszczególne usługi nie zawsze jest możliwe, wiele kosztów wspólnych i tak jest rozliczanych mało precyzyjnymi kluczami podziałowymi. Takie podejście prowadzi do utrwalenia w polskich portach lotniczych archaicznej struktury opłat, niedostosowanej do aktualnych oczekiwań przewoźników, wpływa zatem na osłabienie konkurencyjnej pozycji polskich portów lotniczych. Zwracała na to uwagę również IATA w korespondencji z warszawskim portem lotniczym dotyczącej konsultacji opłat lotniskowych twierdząc, że port ten miał jeden z najwyższych w Europie wskaźników udziału opłat za lądowanie w całości opłat lotniskowych. Taki udział wynikał m.in. z obowiązującego systemu ścisłego powiązania każdej opłaty z przypisanymi jej kosztami. Zatem wymóg żądania informacji o całkowitych kosztach i przychodach z każdej obowiązującej opłaty lotniskowej wykracza poza zakres informacji wymaganych przez dyrektywę 2009/12/WE w sprawie opłat lotniskowych.

3.4.3. Zróżnicowanie opłat

W Polsce, zasada niedyskryminacji w zakresie opłat lotniskowych została zapisana w art. 67 Prawa lotniczego z 2002 r. Zgodnie z jego postanowieniami opłaty za korzystanie z lotnisk użytku publicznego mogą być zróżnicowane jedynie ze względu na rodzaje i charakterystyki statków powietrznych oraz charakter wykonywanych operacji lotniczych. Jest to niejednoznaczne i mało precyzyjne. Szczególnie nieczytelny jest drugi człon zdania, ponieważ nie wiadomo, co oznacza charakter wykonywanych operacji lotniczych. Rozumiane literalnie zapisy te uniemożliwiają jakąkolwiek elastyczną politykę w zakresie opłat lotniskowych, pozostawia jednocześnie szerokie pole interpretacji, gdyż rodzaje i charakterystyki statków powietrznych oraz charakter wykonywanych operacji lotniczych nie zostały nigdzie zdefiniowane. W myśl wąskiej interpretacji nie ma możliwości stosowania żadnych zniżek od opłat lotniskowych, opłat promocyjnych

itp., nawet tych stosowanych na zasadach niedyskryminacji. Zapis ten nie pozwala też np. na różnicowanie opłat za lądowanie w ciągu dnia i w nocy czy w okresach szczytowych, bo pora wykonania operacji nie jest ani „charakterystyką statku powietrznego” ani „charakterem wykonywanych operacji lotniczych”. Nie pozwala na dostosowanie opłat do polityki handlowej zarządzającego portem lotniczym.

Polskie regulacje odwołują się do kosztów świadczenia usługi, a zatem można domniemywać, że za infrastrukturę o niższym standardzie można pobierać niższe opłaty, o ile ponoszone są tam niższe koszty. Dowodem takiej możliwości jest zatwierdzenie przez Prezesa ULC w 2005 r. niższej opłaty pasażerskiej w Terminalu Etiuda. Możliwość taka była dotychczas silnie negowana przez tradycyjnych przewoźników lotniczych, m.in. kiedy w 2004 r. warszawski port lotniczy otwierał „Etiudę” jako pierwszy w Europie terminal o obniżonym standardzie, gdzie zastosowana została początkowo zniżka, a później obniżona opłata pasażerska.

Zasada niedyskryminacji określona w dyrektywie 2009/12/WE w sprawie opłat lotniskowych nie wyklucza różnicowania opłat ze względu na kwestie interesu publicznego i ogólnego, w tym kwestie środowiskowe (art. 3). Dyrektywa zawiera nowatorską propozycję różnicowania opłat lotniskowych w zależności od standardu i zakresu świadczonych usług, w tym różnicowania opłaty pasażerskiej w zależności od różnych kosztów terminali, w którym obsługiwani są pasażerowie. Taka możliwość nie wynika wprost z polskich regulacji, jednak ich nie zakazuje. Ważne jest jednak, aby każdy użytkownik portu lotniczego, który chciałby wykorzystywać dostosowane do jego potrzeb usługi lub dedykowany terminal lub jego część, miał dostęp do usług o niższych kosztach i niższej jakości na niedyskryminacyjnych zasadach.

Komisja Europejska uznawała za dyskryminacyjne niektóre działania portów lotniczych w zakresie różnicowania opłat lotniskowych lub stosowania zniżek od tych opłat. Na przykład na początku 1999 r. podjęła interwencję dotyczącą zróżnicowania opłat za lądowanie w ruchu krajowym i międzynarodowym w portach fińskich i portugalskich, uznając to za naruszenie zasad jednolitego rynku. Ponadto w portach portugalskich stosowana była zasada zniżek w wysokości 7-32% w zależności od miesięcznej liczby wykonywanych operacji, która również budziła zastrzeżenia Komisji i została zakwestionowana.³⁰

Zastrzeżenia odnośnie projektu nowej regulacji opłat lotniskowych w Polsce budzi stosowanie innego podejścia w odniesieniu do opłat związanych z ochroną środowiska i zróżnicowania opłat ze względu na czynniki związane z ochroną środowiska. Wprowadzenie dodatkowych obostrzeń związanych z odrębnymi opłatami, w tym mechanizmu korekcyjnego, spowoduje odejście zarządzających portami od stosowania tych opłat i wprowadzenie w zamian opłat zróżnicowania. Efekt z punktu widzenia przewoźnika będzie podobny, a zarządzający nie będzie musiał stosować dodatkowych instrumentów rozliczeniowych. Dlatego ewentualne obostrzenia będą i tak martwe; nie mają więc uzasadnienia.

Ewentualne zniżki od opłat lotniskowych powinny być częścią opłat i powinny podlegać procesowi konsultacji, ale nie zatwierdzeniu. Niespójna z całym systemem jest zawarta w projekcie reformy systemu w Polsce propozycja konieczności uzasadnienia zniżek od opłat lotniskowych różnicą w kosztach świadczenia danej usługi lotniskowej lub w zakresie lub jakości jej świadczenia. Korzystanie z usług o różnym standardzie i o różnych kosztach powinno powodować ustalenie różnych stawek opłat, a nie zniżek.

³⁰ K. Nuthall, *EC clamps down on landing charge anomalies*, *Airports International* 1999, nr 4.

Rolą zniżek jest promowanie określonych działań (np. rozwoju ruchu), zniżki mają pełnić rolę marketingową i nie można ich wiązać z kosztami. Skoro poprzez różnicowanie opłaty za lądowanie możliwa jest realizacja określonej polityki zarządzającego lotniskiem co do określonych typów statków powietrznych, a w rachunku krótkookresowym (rocznym), na którym ma się opierać system opłat, trudno jest wykazać związek między wielkością statku powietrznego a kosztem jego lądowania, to tym bardziej zniżki powinny być narzędziem realizacji takiej polityki. Podobnie dotyczy to różnicowania opłaty ze względu na kwestie hałasowe.

W projekcie nowej regulacji opłat lotniskowych w Polsce proponuje się wprowadzenie zakazu udzielania zniżek od opłaty pasażerskiej. Faktem jest, że zwyczajowo przewoźnicy lotniczy przyjęli zasadę wykazywania odrębnie od ceny biletu opłat lotniskowych i innych opłat uzależnionych od liczby przewiezionych pasażerów. Jednak obowiązujące przepisy nie regulują sposobu uwzględniania opłaty pasażerskiej przy sprzedaży biletu przez przewoźnika. Postanowienia art. 23 Rozporządzenia 1008/2008 w sprawie wspólnych zasad wykonywania przewozów lotniczych na terenie Wspólnoty³¹ są w tym zakresie niejednoznaczne – traktują bowiem o opłatach lotniskowych, a nie o opłacie pasażerskiej, będącej jedną z wielu opłat lotniskowych. Ponadto jest tam mowa o obowiązkach informacyjnych przewoźnika, a nie o sposobie pobierania opłat lotniskowych. Wielu przewoźników nie wykazuje odrębnie opłaty pasażerskiej lub czyni to w sposób nieczytelny szczególnie wtedy, gdy pobiera jeszcze inne opłaty lub sprzedaje bilet w obie strony, kiedy pobierane są opłaty w obu portach. Wielu przewoźników pobiera tę opłatę w wysokości innej niż rzeczywiście płacona zarządzającemu portem lotniczym. W związku z powyższym przewoźnik może być beneficjentem zniżek od opłaty pasażerskiej. Zbliżone rozwiązania w zakresie zniżek od opłaty pasażerskiej stosują inne porty europejskie (np. Hamburg).

W projekcie nowej regulacji opłat lotniskowych w Polsce zawarta jest też interesująca propozycja możliwości różnicowania stawek opłaty postojowej ze względu na posiadanie przez przewoźnika bazy operacyjnej na danym lotnisku. Powstaje jednak pytanie o jednoznaczne kryteria określające, kiedy można uznać istnienie takiej bazy. Powinny one zostać jednoznacznie określone.

3.4.4. Zasady konsultacji

W Prawie lotniczym z 2002 r., w celu zapewnienia konsultacji i właściwej reprezentacji stron m.in. w sprawie opłat lotniskowych, przewiduje się tworzenie komitetów z udziałem przedstawicieli zainteresowanych stron oraz odpowiednich organizacji użytkowników reprezentujących ich interesy. Szczegóły zawiera rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 30.04.2004 r. w sprawie tworzenia i działania komitetów oraz współdziałania i konsultacji w porcie lotniczym.³² Takie komitety wciąż jednak jeszcze w Polsce nie powstały. Wątpliwości budzi, czy można za nie uznać działające m.in. w warszawskim porcie lotniczym Airline Operating Committee (AOC) lub Board of Airline Representatives in Poland (BARiP), gdyż nie mają one wszystkich cech komitetów określonych w Prawie lotniczym z 2002 r. i ww. rozporządzeniu.

Dyrektywa 2009/12/WE w sprawie opłat lotniskowych wprowadza obowiązek prowadzenia regularnych (nie rzadziej niż raz w roku) konsultacji między zarządzającymi

31 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1008/2008 z 24.09.2008 r. w sprawie wspólnych zasad wykonywania przewozów lotniczych na terenie Wspólnoty (Dz. Urz. UE 2008 L 293/3)

32 Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 30.04.2004 r. w sprawie tworzenia i działania komitetów oraz współdziałania i konsultacji w porcie lotniczym (Dz. U. 2004, nr 103, poz. 1088).

lotniskiem a przewoźnikami lotniczymi. Nowością w stosunku do regulacji polskich jest objęcie konsultacjami także jakości świadczonych usług. Kolejną nowością to określenie częstotliwości przeprowadzanych konsultacji. Zgodnie z art. 8 tej dyrektywy konsultacje powinny odbywać się minimum raz w roku, chyba że podczas poprzednich konsultacji postanowiono inaczej. Polskie regulacje nie określają minimalnej częstotliwości konsultacji i zmiany opłat, mówią natomiast o konieczności zachowania stabilności opłat w roku kalendarzowym.

3.4.5. Ustalanie opłat w drodze porozumień

Obecne regulacje polskiego prawa nie przewidują możliwości ustalania opłat lotniskowych w drodze porozumienia z użytkownikami lotniska. Natomiast generalną zasadą przyjętą w dyrektywie 2009/12/WE w sprawie opłat lotniskowych jest określenie systemu i poziomu opłat lotniskowych w drodze porozumienia między zarządzającym portem lotniczym, a użytkownikami portu (przewoźnikami). W tym celu prowadzone są konsultacje. W razie braku porozumienia zarządzający portem podejmuje ostateczną decyzję z uzasadnieniem i uwzględnieniem opinii użytkowników. W razie sporu każda ze stron ma możliwość ubiegania się o interwencję niezależnego organu regulacyjnego.

W praktyce jednak zawarcie porozumienia, szczególnie w porcie lotniczym obsługującym różne segmenty rynku, jest niezwykle trudne, jeśli nie niemożliwe. Przewoźnicy niskokosztowi mają inne preferencje, niż tradycyjni. Przewoźnik bazujący w danym porcie oczekuje innej struktury opłat, niż przewoźnicy korzystający z portu jako portu docelowego, szczególnie jeśli obsługują oni ruch tranzytowy.

Możliwość taką przewiduje projekt nowej regulacji opłat lotniskowych w Polsce. Pewne wątpliwości budzi jednak planowana zasada, że porozumienie między zarządzającym portem lotniczym, a przewoźnikami uznaje się za zawarte, o ile zostało ono podpisane przez użytkowników stale korzystających z lotniska, którzy realizowali minimum 60% ruchu pasażerskiego z danego lotniska. Może to rodzić obawy nadużycia pozycji dominującej przez przewoźnika w sytuacji, gdy ponad 60% ruchu obsługuje tylko jedna linia lotnicza i zawarte zostanie z nią takie porozumienie. Zarządzający lotniskiem może znaleźć się w sytuacji silnego nacisku ze strony dominującego przewoźnika i zawrzeć z nim porozumienie nie liczące się z interesem pozostałych użytkowników lotniska. Należałoby rozważyć wprowadzenie dodatkowego warunku, który wykluczałby ważność porozumienia zawartego tylko z jednym przewoźnikiem (jeżeli w danym porcie operacje wykonuje więcej niż jeden przewoźnik).

3.4.6. Zakres przekazywanych informacji

Dyrektywa 2009/12/WE w sprawie opłat lotniskowych zawiera katalog minimalnych wymogów informacyjnych, jakie musi spełnić zarządzający portem lotniczym. Dyrektywy nakłada wymóg przejrzystości – regularnego (raz na rok) przekazywania przewoźnikom lub ich przedstawicielom informacji na temat:

- zakresu usług i elementów infrastruktury zapewnianych w zamian za pobierane opłaty;
- metody ustalania opłat lotniskowych;
- ogólnej struktury kosztów w odniesieniu do urządzeń i usług, których dotyczą opłaty lotniskowe;
- przychodów z poszczególnych opłat i łącznych kosztów objętych nimi usług;
- ogólnej liczby zatrudnionych w związku ze świadczeniem usług związanych z pobieranymi opłatami;

- prognoz sytuacji portu w zakresie opłat, wzrostu ruchu i planowanych inwestycji;
- aktualnego wykorzystania infrastruktury portu i jego wyposażenia;
- produktywności inwestycji w zakresie ich wpływu na przepustowość portu i jakości świadczonych usług.

Dyrektywa 2009/12/WE w sprawie opłat lotniskowych nakłada także na przewoźników wymóg informowania zarządzających portami lotniczymi o prognozach ruchu, planowanej strukturze i wykorzystaniu statków powietrznych, planach rozwoju związanych z danym portem lotniczym oraz o obecnych i przyszłych wymaganiach w stosunku do portu lotniczego. Podobne zapisy znalazły się również w projekcie dyrektywy w sprawie opłat za ochronę (art. 5).

3.4.7. Terminy

W Prawie lotniczym z 2002 r. terminy przedstawienia Prezesowi ULC projektu opłat lotniskowych do zatwierdzenia (art. 77) na minimum trzy miesiące przed planowanym terminem wejścia w życie są sprzeczne z cyklami publikacji lotniczych i uniemożliwiają terminowe ogłoszenie nowych opłat w zintegrowanym pakiecie informacji lotniczych (AIP).

Zgodnie z dyrektywą 2009/12/WE w sprawie opłat lotniskowych zarządzający powinien przedstawiać projekt zmian minimum 4 miesiące przed ich wejściem w życie, wraz z uzasadnieniem. Ostateczna decyzja w sprawie opłat lotniskowych powinna zostać opublikowana na minimum 2 miesiące przed planowanym wejściem w życie zmian.

3.4.8. Określenie standardów jakościowych

Dyrektywa 2009/12/WE w sprawie opłat lotniskowych zaleca również, aby dla zapewnienia niezakłóconego i efektywnego funkcjonowania danego portu lotniczego, państwa członkowskie UE podjęły niezbędne środki w celu umożliwienia zarządzającemu portem lotniczym oraz przedstawicielom lub stowarzyszeniom użytkowników portu lotniczego rozpoczęcie negocjacji mających na celu zawarcie porozumienia o poziomie usług dotyczącego jakości usług świadczonych w porcie lotniczym. Minimalny poziom usług świadczonych w zamian za pobierane opłaty lotniskowe powinien być przedmiotem porozumienia między zarządzającym portem lotniczym i organizacjami reprezentującymi przewoźników lotniczych.

3.5. Niezależny regulator

Dyrektywa 2009/12/WE w sprawie opłat lotniskowych przewiduje powołanie niezależnych instytucji będących regulatorem rynku na szczeblu poszczególnych państw członkowskich UE, którzy zapewnią przestrzeganie postanowień dyrektywy przez głównych partnerów, tj. porty lotnicze i przewoźników. Instytucje te powinny być prawnie i funkcjonalnie odrębne od operatorów portów lotniczych i przewoźników. W krajach, gdzie przewoźnicy i porty lotnicze pozostają własnością państwa, funkcje regulacyjne muszą być strukturalnie oddzielone od funkcji właścicielskich i kontrolnych. Regulator ma być arbitrem między stronami w razie sporów i weryfikować zasadność zmiany systemu opłat lub ich wysokości (art. 6 ust. 2). Polska spełnia w zasadzie w tym zakresie wymogi dyrektywy 2009/12/WE w sprawie opłat lotniskowych; rolę regulatora pełni Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego.

4. Podsumowanie i wnioski

W Polsce brak jest doświadczeń w zakresie ekonomicznej regulacji opłat lotniskowych i nawigacyjnych. Obecnie przyjęte rozwiązania dają nadmierne uprawnienia władzom lotniczym, którym powierzono wiele zadań, jakie w gospodarce rynkowej państwa członkowskiego UE należałoby pozostawić swobodnej grze rynkowej.

Obecne regulacje prawa polskiego osłabiają pozycję konkurencyjną polskich portów lotniczych na rynku europejskim, wymagając od nich uzyskania zatwierdzenia nie tylko poziomu opłat, ale także wszelkich zniżek i systemów zachęt dla przewoźników. Procedura zatwierdzenia jest długotrwała, co ogranicza możliwość elastyczności reakcji na zmieniające się warunki rynkowe. Znaczące ograniczenie swobody działania zarządzających infrastrukturą transportu lotniczego w zakresie kształtowania opłat lotniskowych stoi w sprzeczności z liberalizacją rynku. Uniemożliwia to prowadzenie elastycznej polityki marketingowej dostosowanej do potrzeb usługobiorców i stawia polskie porty lotnicze w znacznie gorszej pozycji przetargowej niż porty czeskie czy niemieckie, gdzie takich regulacji nie ma. Prawidłowy mechanizm regulacji opłat lotniskowych powinien zabezpieczać użytkowników przed nadużywaniem przez operatorów portów lotniczych ich pozycji monopolistycznej drogą nadmiernego zawyżania opłat i działaniami dyskryminacyjnymi, a nie wiązać im ręce uniemożliwiając marketingowe wykorzystanie jednego z najistotniejszych instrumentów ekonomicznych, jakim jest cena świadczonych usług.

Należy utrzymać zasadę kosztową naliczania opłat lotniskowych i nawigacyjnych, przynajmniej do czasu realizacji niezbędnych dużych projektów inwestycyjnych. Taki mechanizm naliczania opłat zwiększa możliwości pozyskania środków na finansowanie inwestycji. W perspektywie 2020 r. można myśleć o zmianie tej formy na bardziej efektywnościową zasadę RPI – x stosowaną w niektórych, znacznie bardziej rozwiniętych państwach Unii Europejskiej.

Projekt nowej regulacji opłat lotniskowych w Polsce budzi duże nadzieje na pozytywne zmiany zasad ich regulacji. Pozostaje mieć nadzieję, że w toku prac legislacyjnych przyjęte zostaną rozwiązania korzystne dla wszystkich uczestników rynku usług transportu lotniczego w Polsce.

Źródła

Literatura

- P. Forsyth, *Privatisation and Regulation of Australian and New Zealand Airports*, referat przedstawiony na konferencji: 4th Hamburg Aviation Conference – Regulation versus Competition? Hamburg 14-16.02.2001.
- D. Gillen, H.-M. Niemeier, *Airport Economics, Policy and Management: The European Union*, R del Pinto Foundation, Madrid 2006.
- D. Kaliński D, *Uwarunkowania kształtowania opłat lotniskowych*, [w:] Instytut Handlu Zagranicznego i Studiów Europejskich SGH. Seminaria naukowe – Rok akademicki 2006-2007, SGH, Warszawa 2007.
- F. Müller, C. König, J. Müller, *Regulation of Airport Charges in Germany*, German Airport Performance (GAP) 2008.
- K. Nuthall, *EC: Clamps down on landing charge anomalies*, "Airports International" 1999, nr 4.
- M. Żylicz, *Prawo międzynarodowego transportu lotniczego*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1995.

Porty lotnicze wobec polityki otwartego nieba. Praca zbiorowa pod red. A. Rucińskiego, Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2006.

Akty prawne

- Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, sporządzona w Chicago 7.12.1944 r. (Dz.U. 1963, nr 24, poz. 137; 1969, nr 27, poz. 210; 1976, nr 21, poz. 130; 1976, nr 39, poz. 227; 1976, nr 32, poz. 188; 1984, nr 39, poz. 199; 2000, nr 39, poz. 446; 2002, nr 58, poz. 527).
- Dyrektywa Rady nr 96/67/WE z 15.10.1996 r. w sprawie dostępu do rynku usług obsługi naziemnej w portach lotniczych Wspólnoty (Dz.Urz. WE 1996 L 272/36).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/12/WE z 11.03.2009 r. w sprawie opłat lotniskowych (Dz. Urz. UE 2009 L 70/11).
- Rozporządzenie (WE) nr 1107/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 5.07.2006 r. dotyczące praw osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej sprawności ruchowej podróżujących drogą lotniczą (Dz. Urz. UE 2006 L 204/1).
- Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1794/2006 z 6.12.2006 r. ustanawiające wspólny schemat opłat za korzystanie ze służb żeglugi powietrznej (Dz. Urz. UE 2006 L 341/3).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1008/2008 z 24.09.2008 r. w sprawie wspólnych zasad wykonywania przewozów lotniczych na terenie Wspólnoty (Dz. Urz. UE 2008 L 293/3)
- Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung (LuftVZO), 18 July 2008, BGBl. I 1229.
- Ustawa z 3.07.2002 r. Prawo lotnicze (tekst jedn. Dz.U. 2006, nr 100, poz. 696 ze zm.).
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 29.04.2004 r. w sprawie opłat lotniskowych (Dz.U. 2004, nr 103, poz. 1083).
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 30.04.2004 r. w sprawie tworzenia i działania komitetów oraz współdziałania i konsultacji w porcie lotniczym (Dz.U. 2004, nr 103, poz. 1088).
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 14.04.2004 r. w sprawie opłat lotniskowych dla państwowych statków powietrznych wykonujących loty związane z zapewnieniem bezpieczeństwa publicznego, bezpieczeństwa państwa, ochroną granicy państwowej lub poszukiwaniem i ratownictwem (Dz.U. 2004, nr 122, poz. 1268).

Inne dokumenty

- http://www.ulc.gov.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=647.
- Raport z konsultacji dotyczących nowego systemu ustalania opłat lotniskowych w Polsce, ULC 2009, (dostępny pod adresem: http://www.ulc.gov.pl/_download/regulacja_rynkuloplaty_lotniskowe/opllot_rap0609.pdf).
- Biała Księga. Europejska polityka transportowa w horyzoncie do 2010 r.: czas wyborów. Komisja Wspólnot Europejskich COM(2001) 370.
- Konsultacje założeń nowego systemu regulacji opłat lotniskowych na lotniskach w Polsce. http://www.ulc.gov.pl/_download/wiadomosci/12_2009/reflot1209.doc.
- ICAO's Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services, ICAO doc. 9082/8 2009.
- Airport Economics Manual, ICAO doc. 9562/2 2006.
- Report of the Conference on the Economics of Airports and Air Navigation Services (CEANS), ICAO doc. 9908 2008.
- Stanowisko ACI na konferencję ICAO: *Conference on the Economics of Airports and Air Navigation Services*, Montreal 19-28.06.2000, ANSConf-WP/48 i WP/50.

Przydział (koordynacja) czasu na start i lądowanie

1. Wprowadzenie

Dynamicznemu rozwojowi i doskonaleniu konstrukcji statków powietrznych oraz rozbudowie portów lotniczych towarzyszył również dynamiczny wzrost popytu na usługi przewozu lotniczego, a tym samym na usługi jego obsługi w portach lotniczych (tab. 1 i 2). Zjawisko to dotyczyło wszystkich podmiotów i służb prowadzących działalność w lotnictwie cywilnym; w pierwszym okresie objawiało się to ożywieniem gospodarczym i stale rosnącymi wpływami z prowadzonej działalności.

Tabela 1. Lista 30 największych portów lotniczych na świecie pod względem liczby obsłużonych pasażerów

Lp.	Port Lotniczy	Liczba pasażerów obsłużonych w kolejnych latach (mln)								
		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
1.	Atlanta GA (ATL)	80,2	75,9	76,9	79,1	83,6	85,9	84,8	89,4	90,0
2.	Chicago IL (ORD)	72,1	67,4	66,6	69,5	75,5	76,5	76,3	76,2	69,4
3.	London (LHR)	64,6	60,7	63,3	63,5	67,3	67,9	67,5	68,1	67,1
4.	Tokyo (HND)	56,4	58,7	61,1	62,9	62,3	63,3	66,1	66,8	66,8
5.	Paris (CDG)	48,2	48,0	48,4	48,2	53,8	53,8	56,8	59,9	60,9
6.	Los Angeles CA (LAX)	66,4	61,6	56,2	55,0	60,7	61,5	61,0	61,9	59,5
7.	Dallas (DFW)	60,7	55,2	52,8	53,3	59,4	59,2	60,2	59,8	57,1
8.	Beijing (PEK)	b.d.	b.d.	27,2	0,0	34,9	41,0	48,7	53,6	55,9
9.	Frankfurt (FRA)	49,4	48,6	48,5	48,4	51,1	52,2	52,8	54,2	53,5
10.	Denver CO (DEN)	38,8	36,1	35,7	37,5	42,4	43,4	47,3	49,9	51,2
11.	Madrid (MAD)	32,9	34,0	33,9	35,9	38,7	41,9	45,8	52,1	50,8
12.	Hong Kong (HKG)	32,8	32,5	33,9	27,1	36,7	40,3	43,9	b.d.	47,9
13.	New York NY (JFK)	32,9	29,3	29,9	31,7	37,5	41,9	42,6	47,7	47,8

* Dr inż. Michał Kozłowski – absolwent i wykładowca Wydziału Transportu Politechniki Warszawskiej; doktor nauk technicznych w zakresie transportu; kierownik Działu Analiz i Dokumentacji Operacyjnej w Biurze Bezpieczeństwa Operacji Lotniczych Portu Lotniczego im. F. Chopina w Warszawie.

Lp.	Port Lotniczy	Liczba pasażerów obsłużonych w kolejnych latach (mln)									
		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	
14.	Amsterdam (AMS)	39,6	39,5	40,7	40,0	42,5	44,2	46,1	47,8	47,4	
15.	Las Vegas NV (LAS)	36,9	35,2	35,0	36,3	41,4	44,0	45,5	47,0	43,2	
16.	Houston TX (IAH)	35,3	34,8	33,9	34,2	36,5	39,7	42,6	43,0	41,7	
17.	Phoenix AZ (PHX)	36,0	35,4	35,5	37,4	39,5	41,2	41,4	42,2	39,9	
18.	Bangkok (BKK)	29,6	30,6	32,2	30,2	38,0	39,0	42,8	41,2	38,6	
19.	Singapore (SIN)	28,6	28,1	29,0	b.d.	30,4	32,4	35,0	36,7	37,7	
20.	Dubai (DXB)	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	34,3	37,4	
21.	San Francisco CA (SFO)	41,0	34,6	31,5	29,3	32,2	32,8	33,6	35,8	37,2	
22.	Orlando FL (MCO)	30,8	28,3	26,7	27,3	31,1	34,1	34,6	36,5	35,7	
23.	Newark NJ (EWR)	34,2	30,6	29,2	29,4	31,9	34,0	35,6	36,4	35,4	
24.	Detroit MI (DTW)	35,5	32,3	32,5	32,7	35,2	36,4	36,0	36,0	35,1	
25.	Rome (FCO)	b.d.	25,6	b.d.	26,3	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	35,1	
26.	Charlotte NC (CLT)	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	33,2	34,7	
27.	Munich (MUC)	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	30,8	34,0	34,5	
28.	London (LGW)	32,1	31,2	29,6	30,0	31,5	32,8	34,2	35,2	34,2	
29.	Miami FL (MIA)	33,6	31,7	30,1	29,6	30,2	31,0	32,5	33,7	34,1	
30.	Minneapolis MN (MSP)	36,8	34,3	32,6	33,2	36,7	37,6	35,6	35,2	34,1	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Airports Council International (ACI) opublikowanych na stronie internetowej www.airports.org.

Tabela 2. Lista 30 największych portów lotniczych na świecie pod względem liczby wykonanych operacji lotniczych

Lp.	Port Lotniczy	Liczba operacji lotniczych wykonanych w kolejnych latach (tys.)									
		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	
1.	Atlanta GA (ATL)	915,5	890,5	890,0	911,7	964,9	980,4	976,4	994,3	978,8	
2.	Chicago IL (ORD)	909,0	911,9	922,8	928,7	992,4	972,2	958,6	927,0	881,6	
3.	Dallas (DFW)	837,8	783,5	765,1	765,3	804,9	711,9	699,3	685,5	656,3	
4.	Los Angeles CA (LAX)	783,4	738,1	645,4	622,4	655,1	650,6	656,8	681,0	622,5	
5.	Denver CO (DEN)	520,1	486,0	494,8	499,8	560,2	560,7	597,2	614,1	619,5	
6.	Las Vegas NV (LAS)	521,3	493,7	496,8	501,0	544,7	605,0	619,5	609,5	578,9	
7.	Houston TX (IAH)	483,6	470,9	456,8	474,9	517,2	563,0	602,7	603,7	576,1	
8.	Paris (CDG)	517,7	523,4	510,1	515,0	525,7	522,6	541,6	552,7	559,8	
9.	Charlotte NC (CLT)	452,0	461,3	455,5	443,4	427,4	521,9	509,6	522,5	536,3	
10.	Phoenix AZ (PHX)	637,8	553,3	545,8	541,8	546,8	555,3	546,5	539,2	502,5	
11.	Philadelphia PA (PHL)	484,3	467,0	463,2	446,5	486,2	535,7	515,9	499,7	492,0	
12.	Frankfurt (FRA)	458,7	456,5	458,4	458,9	477,5	490,1	489,4	492,6	485,8	
13.	London (LHR)	466,8	463,6	466,6	463,7	476,0	477,9	477,0	481,5	478,5	
14.	Madrid (MAD)	b.d.	b.d.	b.d.	383,8	401,5	415,7	435,0	483,3	469,7	
15.	Detroit MI (DTW)	555,4	522,1	490,9	491,1	522,5	521,9	481,7	467,2	462,5	
16.	Minneapolis MN (MSP)	523,1	501,5	507,7	510,4	541,1	532,2	475,0	453,0	450,0	
17.	Amsterdam (AMS)	432,5	432,1	417,1	408,3	418,6	420,7	440,2	454,4	446,6	
18.	New York NY (JFK)	345,3	294,0	287,7	280,3	b.d.	b.d.	380,9	446,3	441,4	

Lp.	Port Lotniczy	Liczba operacji lotniczych wykonanych w kolejnych latach (tys.)									
		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	
19.	Newark NJ (EWR)	450,2	436,4	405,6	405,8	437,8	437,4	444,7	435,7	434,4	
20.	Munich (MUC)	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	383,1	398,8	411,3	431,8	432,3	
21.	Beijing (PEK)	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	376,6	399,7	431,7	
22.	Toronto ON (YYZ)	426,5	406,4	383,2	371,0	403,8	409,4	417,9	425,5	430,6	
23.	Salt Lake City UT (SLC)	b.d.	b.d.	407,0	400,5	412,0	455,5	421,7	422,0	389,3	
24.	San Francisco CA (SFO)	429,2	387,6	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	379,5	387,7	
25.	Los Angeles CA (VNY)	b.d.	b.d.	498,5	460,7	448,7	411,3	394,9	b.d.	386,7	
26.	New York NY (LGA)	384,6	b.d.	b.d.	375,0	399,0	404,9	400,3	391,9	379,4	
27.	Phoenix AZ (DVT)	b.d.	b.d.	389,6	389,3	b.d.	378,2	406,5	378,3	376,2	
28.	Boston MA (BOS)	478,9	454,6	392,1	373,3	405,3	409,1	406,1	399,5	371,6	
29.	Miami FL (MIA)	517,4	471,0	446,2	417,4	400,9	381,6	384,5	386,1	371,5	
30.	Mexico City (MEX)	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	366,6	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Airports Council International opublikowanych na stronie internetowej www.airports.org.

Jednak stały, rosnący trend wielkości ruchu i przewozu lotniczego przyniósł również inne, już negatywne skutki. Narastały **problemy z utrzymaniem punktualności** wykonywania operacji lotniczych oraz z zapewnieniem przepustowości portów lotniczych i przestrzeni powietrznej oraz **wydolności służb ruchu lotniczego** (tab. 3). Coraz częściej i w coraz większym stopniu występował **problem kongestii¹ w przeciążonych i zatłoczonych portach lotniczych**, tj. większego zapotrzebowania na przewóz lotniczy niż dostępna przepustowość portów lotniczych. Dotkliwie odczuwalnym przez pasażerów skutkiem występowania kongestii jest zatłoczenie w terminalach pasażerskich i opóźnienia operacji lotniczych. Z kolei dla przewoźników lotniczych kongestia w portach lotniczych przekłada się na utrudniony i ograniczony czasowo dostęp do zasobów infrastruktury portu lotniczego, w tym dróg startowych oraz znaczące opóźnienia w obsłudze przemożonych pasażerów i ich bagażu oraz ładunków. Należy podkreślić, że problem ten ma zasięg światowy, a jego skala stale rośnie. Dla przeciwdziałania temu zjawisku, agencje i organizacje międzynarodowe, przy znaczącym zaangażowaniu państw, podejmowały działania różnorodnie i o różnej skali. Wprowadzone zostały odpowiednie przepisy prawne regulujące zasady przydziału przewoźnikom lotniczym czasów na wykonanie operacji lotniczych w portach lotniczych oraz budowania rozkładów lotów, które podlegają odpowiednim nowelizacjom. Kluczową rolę w tym zakresie odgrywa **rozporządzenie Rady (EWG) nr 95/93 z 18.01.1993 r. w sprawie wspólnotowych zasad przydzielania czasu na start lub lądowanie w portach lotniczych Wspólnoty²**, poddawane późniejszym zmianom.

Ponadto, opracowano liczne projekty, których wdrożenie na poziomie operacyjnym ma na celu zwiększenie efektywności współpracy między służbami ruchu lotniczego,

1 Kongestia, to sytuacja powstająca przy wspólnym użytkowaniu ograniczonych, odtwarzalnych zasobów przez wielu użytkowników i prowadząca do utrudnień i strat ruchu powodowanych chwilowymi ograniczeniami dostępu do tych zasobów, skutkująca zmniejszeniem natężenia potoku ruchu obiektów o część natężenia ruchu utraconą w wyniku obniżenia średniej prędkości ruchu. Zob. J. Leszczyński, *Modelowanie systemów i procesów transportowych*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa 1999.

2 Dz. Urz. WE 1993 L 14/1 (Dz. Urz. UE polskie wydanie specjalne rozdz. 7, t. 2, s. 3); cyt. dalej jako rozporządzenie nr 95/93 w sprawie zasad przydzielania czasu na start i lądowanie.

zarządzającymi portami lotniczymi, przewoźnikami lotniczymi i agentami obsługi naziemnej. Jak wynika m.in. z raportów Eurocontrol, obserwowane są już pewne pozytywne wyniki tych działań. Według danych opublikowanych przez Central Office for Delay Analysis Eurocontrol, w 2008 r. średnie opóźnienie przypadające na 1 operację wyniosło odpowiednio:

- odloty – 12,6 min, spadek o 2% w stosunku do 2007 r.;
- przyloty – 12,4 min, spadek o 1% w stosunku do 2007 r.

Jednakże, średnie opóźnienie generowane przez Air Traffic Flow & Capacity Management w 2008 r. wyniosło 2,3 min, co stanowi wzrost o 10% w stosunku do 2007 r., przy wzroście liczby operacji lotniczych zaledwie o 0,4%.

Godnym wyróżnienia jest fakt, że Port Lotniczy im. Fryderyka Chopina w Warszawie został wyróżniony przez Eurocontrol jako drugi pod względem redukcji średniego czasu opóźnienia w 2008 r. (o 4 min w stosunku do 2007 r.).

Pomimo licznych inicjatyw podejmowanych na gruncie prawnym i operacyjnym problem przeciążenia i zatłoczenia portów lotniczych oraz występowania w nich kongestii jest nadal aktualny. Podejmowane działania w zakresie wprowadzenia regulacji prawnych nie okazały się w pełni skuteczne i nie przyniosły oczekiwanych efektów. W odniesieniu do doświadczeń praktycznych oraz opinii i wyników konsultacji o zasięgu międzynarodowym uprawnione jest nawet stwierdzenie, że samo **stosowanie przepisów rozporządzenia nr 95/93 spowodowało zaistnienie nowych problemów.**

Tabela 3. Lista 50 portów lotniczych pod względem średniego czasu opóźnienia przypadającego na 1 operację w 2008 r.

Lp.	Port Lotniczy	Średnie opóźnienie (min/oper.])	Zmiana (%) 2008 r./2007 r.
1.	Larnaca (LCA)	22,9	27
2.	Casablanca (CMN)	22,7	11
3.	Nowy Jork (JFK)	19,6	-16
4.	Heraklion (HER)	19,0	-3
5.	Tenerife Sur (TFS)	18,8	22
6.	Faro (FAO)	17,9	-1
7.	Manchester (MAN)	17,4	5
8.	Las Palmas (LPA)	16,9	18
9.	Rzym (FCO)	16,6	2
10.	Londyn (LHR)	16,6	-8
11.	Londyn (LTN)	16,4	5
12.	Londyn (LGW)	16,2	-5
13.	Antalya (AYT)	16,1	10
14.	Malaga (AGP)	15,9	5
15.	Dublin (DUB)	15,9	-4
16.	Kair (CAI)	15,6	4
17.	Catania Fontanarossa (CTA)	15,5	-9
18.	Londyn (LCY)	15,1	-7
19.	Amsterdam (AMS)	14,6	-7
20.	Bristol (BRS)	14,6	9
21.	Paryż (CDG)	14,5	-5

Lp.	Port Lotniczy	Średnie opóźnienie (min/oper.)]	Zmiana (%) 2008 r./2007 r.
22.	Mediolan (MXP)	14,5	-5
23.	Wenecja (VCE)	14,2	-4
24.	Palma De Mallorca (PMI)	14,1	-6
25.	Birmingham (BHX)	14,0	-10
26.	Nicea (NCE)	13,8	-1
27.	Genewa (GVA)	13,7	4
28.	Lizbona (LIS)	13,7	-11
29.	Bruksela (BRU)	13,7	16
30.	Budapeszt (BUD)	13,2	8
31.	Berlin (SXF)	13,1	12
32.	Glasgow (GLA)	13,0	-5
33.	Leeds (LBA)	13,0	2
34.	Kraków (KRK)	13,0	-9
35.	Alicante (ALC)	12,9	-5
36.	Newcastle (NCL)	12,9	-10
37.	Ibiza (IBZ)	12,9	-10
38.	Madryt (MAD)	12,7	-7
39.	Bolonia (BLQ)	12,7	5
40.	Londyn (STN)	12,6	-16
41.	Ateny (ATH)	12,6	13
42.	Farankfurt (FRA)	12,4	4
43.	East Midlands (EMA)	12,2	-10
44.	Neapol (NAP)	12,2	-24
45.	Barcelona (BCN)	12,2	-9
46.	Palermo (PMO)	12,1	-16
47.	Liverpool (LPL)	12,0	0
48.	Aberdeen (ABZ)	11,9	-2
49.	Florencja (FLR)	11,9	29
50.	Belfast (BFS)	11,8	2

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurocontrol opublikowanych na stronie internetowej www.eurocontrol.int.

Niniejszy rozdział książki jest poświęcony właśnie temu zagadnieniu. Problematyka ta będzie rozpatrywana z perspektywy zarządzającego portem lotniczym, na którego obowiązujące przepisy prawne nakładają pewne obowiązki związane z kwestiami regulacji przydziału przewoźnikom lotniczym czasów na start i lądowanie w portach lotniczych. Prawne obowiązki spoczywające na zarządzającym portem lotniczym można określić ogólnie jako: (a) wykonanie analizy przepustowości, (b) określenie parametrów koordynacyjnych, (c) zapewnienie odpowiednich warunków dla działania komitetu koordynacyjnego oraz (d) wnoszenie opłat z tytułu wprowadzenia w portcie lotniczym organizacji lub koordynacji rozkładów lotów.

Praktyczne problemy związane z ich realizacją wynikają w szczególności z niejednoznaczności obowiązujących przepisów (lub wręcz braku odpowiednich regulacji, np.

definicji przepustowości portu lotniczego) i ich niejednolitej interpretacji, jak również z braku lub znacząco ograniczonej możliwości oddziaływania zarządzającego portem lotniczym na pewne procesy (np. kontroli bezpieczeństwa i ochrony przed aktami bezprawnej ingerencji, zarządzania przepływem ruchu lotniczego) lub parametry, charakterystyki i konfiguracje pewnych elementów infrastruktury systemu transportu lotniczego (np. struktura i podział przestrzeni powietrznej).

2. Podstawy prawne

2.1. Prawo Unii Europejskiej

Kluczową rolę w uregulowaniach prawnych Unii Europejskiej, dotyczących zasad przydzielania czasów operacji, czyli tzw. slotów (*slots*), w przeciążonych portach lotniczych, odgrywa **rozporządzenie nr 95/93** w sprawie zasad przydzielania czasu na start i lądowanie. Głównym celem wydania tego rozporządzenia było stworzenie warunków przeciwdziałania występujących rozbieżności między dostępnością istniejącej infrastruktury portów lotniczych a zapotrzebowaniem na tę infrastrukturę, wywołanym przez dynamiczny rozwój transportu lotniczego. Aby ruch lotniczy mógł być prowadzony i obsługiwany w sposób ciągły, wprowadzono przepisy regulujące dostęp do infrastruktury przeciążonych portów lotniczych przez przydział czasów na start lub lądowanie. Przez określenie praw i zasad dostępu przewoźników lotniczych do infrastruktury portów lotniczych, zmniejszono negatywne skutki przeciążenia portów lotniczych.

Szczegółowymi celami wydania rozporządzenia było:

- a) zapewnienie przepustowości wystarczającej do obsługi ruchu lotniczego w portach lotniczych Unii Europejskiej;
- b) wprowadzenie w uzasadnionych przypadkach koordynacji w portach lotniczych Unii;
- c) zapewnienie przydzielania czasów na start i lądowanie w przeciążonych portach lotniczych Unii zgodnie z neutralnymi, przejrzystymi i niedyskryminującymi zasadami;
- d) zapewnienie przestrzegania zasad uczciwej konkurencji.

Odpowiednie rozdzielenie między przewoźników lotniczych czasów operacji w przeciążonych portach lotniczych ma rozwiązywać problem zatłoczenia portów lotniczych i pozwolić na jak najlepsze wykorzystanie infrastruktury, czego wynikiem jest zmniejszenie opóźnień i zapobieganie kongestii w portach lotniczych. Przyjęto, że porty lotnicze z niewystarczającą przepustowością, której nie można zwiększyć w krótkim czasie, wymagają wprowadzenia koordynacji. Decyzja w tej sprawie ma być podejmowana przez państwo członkowskie Unii Europejskiej. Podkreślono, że użycie obiektywnych kryteriów do podjęcia decyzji gwarantuje przestrzeganie zasady neutralności. Taka sama gwarancja jest wymagana w stosunku do osób, które będą wyznaczone do pełnienia funkcji organizatora lub koordynatora. Wymagane jest, aby przydział czasu na start lub lądowanie odbywał się na neutralnych, przejrzystych i niedyskryminacyjnych zasadach, które mają zapewnić sprawiedliwy przydział czasów na start lub lądowanie. Określona rozporządzeniem nr 95/93 w sprawie zasad przydzielania czasu na start i lądowanie zasada przejrzystości odnosi się do informacji, jakie służą bezstronnemu przydziałowi czasów na start lub lądowanie. W stosunku do nowych przewoźników lotniczych, którzy będą świadczyć swoje usługi na trasach wewnątrz Unii Europejskiej, zalecane jest, aby byli wspie-

rani przez nowe przepisy oraz nie byli dyskryminowani przez państwa trzecie, czyli te, które nie należą do Unii Europejskiej. Założenie to jest zbieżne z celami działania Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ang. International Civil Aviation Organization – ICAO) określonymi w art. 44 Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, sporządzonej 7.12.1944 r. w Chicago³ (Konwencja Chicagowska). Przyjmuje się, że dzięki wejściu na rynek Unii Europejskiej nowych przewoźników lotniczych realizowana jest polityka Unii, w zakresie wspierania konkurencji, a przydział czasów na start lub lądowanie powinien być dokonany w taki sposób, aby konkurencja nie została zakłócona.

Rozporządzenie nr 95/93 w sprawie zasad przydzielania czasu na start i lądowanie było kilkakrotnie zmieniane, w związku z zaistniałymi sytuacjami szczególnymi oraz ze względu na zgłaszane uwagi, a także na podstawie wyników oceny jego skutków dla funkcjonowania międzynarodowego transportu lotniczego.

Rozporządzenie (WE) nr 894/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z 27.02.2002 r. zmieniające rozporządzenie Rady (EWG) nr 95/93 dotyczące wspólnych zasad przydzielania czasu na start lub lądowanie w portach lotniczych Wspólnoty⁴, zostało wydane w związku z atakiem terrorystycznym na USA w dniu **11 września 2001 r.** Z powodu tego wydarzenia drastycznie zmniejszył się popyt na usługi przewozu lotniczego. W celu zapewnienia przewoźnikom prawa do równoważnego przydziału czasów na start lub lądowanie w następnym sezonie rozkładowym, wydano rozporządzenie nr 894/2002, zgodnie z którym przewoźnicy lotniczy zachowali prawo do takich samych przydziałów czasów na start lub lądowanie – pomimo ich niewykorzystania w sezonach rozkładowych Lato 2002 i Zima 2002/2003 – jak te, które posiadali na ubiegłe sezony rozkładowe.

Rozporządzenie (WE) nr 1554/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z 22.07.2003 r. zmieniające rozporządzenie Rady (EWG) nr 95/93 w sprawie ustalenia wspólnych reguł przydziału czasu na start lub lądowanie w portach lotniczych Wspólnoty⁵ wydano w związku z działaniami wojennymi prowadzonymi w **Iraku** oraz epidemii Zespołu Ostrej Niewydolności Oddechowej (ang. **SARS**). Oba te wydarzenia zmniejszyły zapotrzebowanie na usługi przewozu lotniczego na początku sezonu rozkładowego Lato 2003. Aby uchronić przewoźników przed stratą prawa do równoważnego przydziału czasów na start lub lądowanie w następnym sezonie rozkładowym, zgodnie z rozporządzeniem nr 1554/2003, przewoźnicy lotniczy zachowali prawo do takich samych przydziałów czasów na start lub lądowanie w sezonie rozkładowym Lato 2004, pomimo ich niewykorzystania w ubiegłym sezonie rozkładowym.

Rozporządzenie (WE) nr 793/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z 21.04.2004 r.⁶ wprowadziło istotne zmiany do rozporządzenia nr 95/93 w sprawie zasad przydzielania czasu na start i lądowanie. Zgodnie z rozporządzeniem nr 793/2004, wprowadzono zwłaszcza regulacje w zakresie wykorzystania przez przewoźnika przydziału czasu na start lub lądowanie w trakcie okresu, na jaki prawo dostępu do infrastruktury danego portu lotniczego jest przyznane, a także ustanowiono możliwość ponownego przydziału czasów na start lub lądowanie dla obecnych przewoźników, tzw. prawo dziadka. „**Prawo dziadka**” dotyczy uprawnienia przewoźnika lotniczego do równoważnego przydziału czasów na start lub lądowanie w następnym sezonie rozkładowym pod warunkiem, że wykorzysta on przynajmniej 80% wcześniej przyznanego czasu. W przeciwnym przypadku

³ Dz.U. 2003, nr 78, poz. 70.

⁴ Dz. Urz. WE 2002 L 142/3.

⁵ Dz. Urz. WE 2003 L 221/1.

⁶ Dz. Urz. WE 2004 L 138/50.

przydzielone czasy na start lub lądowanie są zwracane do puli i rozdzielane między pozostałych, aplikujących przewoźników. Miało to pomóc w zapewnieniu regularności operacji lotniczych w koordynowanych portach lotniczych. Odstępstwem od egzekwowania tych zasad mogą być tylko wyjątkowe i nieprzewidziane okoliczności, takie jak np. atak terrorystyczny czy epidemia.

Rozporządzenie (WE) nr 545/2009 Parlamentu Europejskiego i Rady z 18.06.2009 r. zmieniające rozporządzenie Rady (EWG) nr 95/93 w sprawie wspólnych zasad przydzielania czasu na start lub lądowanie w portach lotniczych Wspólnoty⁷ zostało wydane pod wpływem poważnego kryzysu gospodarczego i finansowego, przejawiającego się spadkiem wielkości przewozu lotniczego w sezonie rozkładowym Zima 2008/2009 i Lato 2009. Rozporządzenie nr 545/2009 gwarantuje, że niewykorzystane w sezonie rozkładowym Lato 2009 przydziały czasu na start lub lądowanie nie spowodują utraty prawa do tych samych przydziałów; przewiduje ono też, że na podstawie kompleksowej analizy skutków ewentualnego wpływu kryzysu na konkurencję i konsumentów prawo to może zostać – na właściwy wniosek Komisji – rozszerzone na sezon rozkładowy Zima 2010/2011. Zastrzeżono jednak, że wniosek Komisji będzie mógł stanowić jedynie część wniosku w sprawie ogólnego przeglądu rozporządzenia nr 95/93 w sprawie zasad przydzielania czasu na start i lądowanie; przegląd ten powinien być dokonany w celu poprawy efektywności przyznawania czasów na start lub lądowanie i w celu zapewnienia optymalnego wykorzystania przepustowości przeciążonych portów lotniczych.

Należy mieć na względzie, że proces tworzenia nowych regulacji prawnych Unii Europejskiej w przedmiotowym zakresie jest ściśle powiązany z procesem cyklicznej oceny skutków regulacji i konsultacji.

W styczniu 2007 r. został wydany Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Plan działania w zakresie przepustowości, efektywności i bezpieczeństwa portów lotniczych w Europie” (KOM2006/819). Podano w nim, że Komisja Europejska, w związku z oczekiwany wzrostem ruchu lotniczego w Europie, spodziewa się kryzysu związanego z przepustowością portów lotniczych zarówno w obszarze terminali pasażerskich, jak i dróg startowych, który to kryzys utożsamiany jest z dysproporcją między popytem na przewozy lotnicze, a przepustowością portów lotniczych. Przewidywane przeciążenie i zatłoczenie w portach lotniczych będzie powodowało również generowanie kosztów związanych ze środowiskiem naturalnym i bezpieczeństwem ze względu na niespotykany dotąd poziom ruchu lotniczego. Podkreślono, że jest to problem bardzo złożony i nie ma „złotego środka” na jego rozwiązanie. Wynika to ze znaczącej liczby zainteresowanych stron oraz technicznych aspektów ich działalności. W komunikacie zwrócono uwagę na horyzonty czasowe planowania i rozwoju infrastruktury portów lotniczych. Przykładowo – czas budowy nowej infrastruktury oszacowano na 5 do 10 lat, a czas potrzebny na wprowadzenie zmian optymalizujących wykorzystanie dróg startowych i elementów przestrzeni powietrznej oszacowano na 1 rok do 5 lat.

W okresie od połowy września 2005 r. do początku 2006 r. Komisja Europejska przeprowadziła szerokie konsultacje w celu znalezienia rozwiązań problemu ograniczonej przepustowości portów lotniczych z zainteresowanymi stronami – z państwami członkowskimi UE, przewoźnikami lotniczymi, zarządzającymi portami lotniczymi, przedstawicielami załóg statków powietrznych, instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej oraz ekspertami i organizacjami ekologicznymi. Najważniejszym wnioskiem

⁷ Dz. Urz. WE 2009 L 167/24.

wynikającym z tych konsultacji jest powszechna zgoda co do istnienia problemu oraz potrzeby znalezienia rozwiązań rynkowych, przyjaznych dla środowiska naturalnego. Wielu respondentów podkreślało potrzebę poprawy współpracy i wymiany informacji między uczestnikami wszystkich procesów realizowanych w portach lotniczych.

W wyniku przeprowadzonych konsultacji przygotowano listę działań, jakie należy podjąć; do działań tych należy:

- a) konieczność bardziej efektywnego wykorzystania istniejącej infrastruktury dróg startowych oraz wspieranie budowy nowej infrastruktury;
- b) konieczność poszukiwania odpowiedniej równowagi między rozwiązaniami rynkowymi (mechanizmy rynkowe w zakresie przydzielania czasów startów i lądowań) a środkami regulacyjnymi (jednolita europejska przestrzeń powietrzna oraz nadzór nad bezpieczeństwem w portach lotniczych);
- c) możliwość wspierania sektora portów lotniczych przez instrumenty finansowe: trans-europejskie sieci transportowe (ang. Trans-European Transport Network – TEN-T), programy europejskiej polityki spójności realizowane przez Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Europejski Fundusz Spójności (EFS) – zgodnie ze strategicznymi wytycznymi Wspólnoty dotyczącymi spójności oraz priorytetami określonymi w każdym programie – lub przez takie inicjatywy, jak np. SESAR (badania dotyczące służb zarządzania ruchem lotniczym – ATM w jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej);
- d) zasadność ustanowienia w Unii Europejskiej wiążących przepisów wspierających podniesienie poziomu bezpieczeństwa, a dotyczących w szczególności bezpieczeństwa operacji lotniczych, obejmujących swoim zakresem nie tylko infrastrukturę, ale również operacje i zarządzanie;
- e) fakt, że bezpieczeństwo lotnictwa musi być nadrzędnym kryterium w poszukiwaniu możliwości zwiększenia przepustowości portów lotniczych;
- f) znaczenie regionalnych portów lotniczych dla rozwoju zintegrowanej sieci europejskiego transportu lotniczego. W związku z tym wskazane byłoby poszukiwanie ukrytych możliwości w zakresie przepustowości w regionalnych portach lotniczych i ich wykorzystywanie pod warunkiem, że państwa członkowskie UE będą przestrzegać instrumentów prawnych odnoszących się do pomocy państwa (art. 87-99 TWE [obecnie art. 107-109 TFUE]). Globalny system nawigacji satelitarnej mógłby odegrać zasadniczą rolę w procesie zwiększania przepustowości i elastyczności operacji w tych portach lotniczych, bez konieczności podnoszenia kosztów lokalnej infrastruktury. Państwa członkowskie UE powinny podejmować działania mające na celu poprawę dostępu do portów lotniczych transportem kolejowym i drogowym, aby umożliwić ich funkcjonowanie jako środków transportu odciażających porty lotnicze.

Na podstawie powyższego Komisja Europejska podejmie pięć kluczowych działań, mających na celu:

- 1) lepsze wykorzystanie istniejącej przepustowości portów lotniczych;
- 2) spójne podejście do procedur bezpieczeństwa w portach lotniczych;
- 3) wspieranie transportu kombinowanego, integracji i współpracy różnych rodzajów transportu;
- 4) poprawę działalności portów lotniczych w zakresie ochrony środowiska naturalnego oraz ram planowania budowy nowej infrastruktury portów lotniczych;
- 5) opracowanie i wdrożenie nowych technologii.

Lepsze wykorzystanie istniejącej przepustowości portów lotniczych jest rozpatrywane w odniesieniu do oceny przepustowości i metod planowania średnioterminowego. Ocena

przepustowości powinna opierać się na dokładnym wykazie istniejącej i planowanej przepustowości portów lotniczych. Obecnie nie istnieje taki wykaz w skali europejskiej, a zarządzający portami lotniczymi stosują różne metody analizy i oceny przepustowości. To powoduje trudności w dokonaniu porównań. W odniesieniu do tego KE proponuje podjęcie prac mających na celu opracowanie jednolicie stosowanych definicji i wspólnych narzędzi w zakresie analizy przepustowości portów lotniczych oraz procedur włączania zarządzających portami lotniczymi w średnioterminowe planowanie przepustowości. Eurocontrol opracował usystematyzowaną i dobrze funkcjonującą procedurę planowania sprawności zarządzania ruchem lotniczym na poziomie europejskim. Komisja Europejska proponuje rozszerzenie tej procedury na planowanie przepustowości portów lotniczych, co pozwoliłoby na uzyskanie globalnego obrazu przepustowości portów lotniczych w Europie. Komisja zaplanowała wystąpienie do państw członkowskich UE o powołanie obserwatorium przepustowości portów lotniczych dla nadzorowania tego procesu. Obserwatorium to stanowiłoby forum monitorowania danych oraz informacji dotyczących przepustowości portów lotniczych, stając się w tym zakresie paneuropejskim centrum monitorowania. Odniesiono się do kwestii, że w Europie wymaga się złożenia planu lotu przynajmniej na 1 godzinę przed planowanym odlotem. W następstwie tego dokonywany jest taki przydział czasów ATFM, który umożliwia wykonanie operacji bez powodowania przepełnienia systemu zarządzania ruchem lotniczym. W praktyce nie jest jednak dokonywana weryfikacja złożonych planów lotu w stosunku do przydziałów czasów startów i lądowań w porcie lotniczym, a to prowadzi do zakłóceń wykonywania operacji startów i lądowań (obniżania przepustowości portów lotniczych), jak również zwiększa negatywne oddziaływanie na środowisko naturalne. W związku z tym rozważana jest możliwość takiej zmiany obowiązujących przepisów, aby właściwe organy zarządzania ruchem lotniczym zmuszone były odrzucić plan lotu dla statku powietrznego, gdy przewoźnik lotniczy nie ma wymaganych przydziałów czasów startów i lądowań. Ponadto, w celu zwiększenia skuteczności i efektywności działań w zakresie minimalizacji opóźnień i optymalizacji wykorzystania dostępnej przepustowości portów lotniczych KE zaproponowała udzielenie Eurocontrol mandatu na opracowanie przepisów wykonawczych dotyczących wdrożenia systemu (procedur) współpracy w podejmowaniu decyzji – Airport Collaborative Decision Making (CDM).

Spójne podejście do procedur bezpieczeństwa w portach lotniczych jest rozpatrywane w szczególności w aspekcie rozszerzenia odpowiedzialności EASA za regulacje dotyczące bezpieczeństwa w portach lotniczych. Podkreślono, że intensywne eksploatacja portów lotniczych i wzmożony ruch lotniczy wymagają zapewnienia podwyższonego poziomu bezpieczeństwa. Za niezbędne uznano ustanowienie i wdrożenie wspólnych przepisów, które zapewnią Europie jednolity poziom bezpieczeństwa lotniczego, zgodnego z określonymi w tym zakresie wymaganiami ICAO. Zwrócono uwagę, że również w tym zakresie państwa członkowskie UE nie zapewniają jednolitego stosowania odpowiednich przepisów. W tym zakresie odniesiono się również do sprawy wykorzystania globalnego systemu nawigacji satelitarnej (GNSS). Zauważono, że system ten nie jest powszechnie wykorzystywany pomimo zaleceń ICAO i dostępnych certyfikowanych układów awioniki. Podkreślono, że systemy GNSS mogą mieć znaczący udział w zapobieganiu zderzeniom statków powietrznych z naturalnymi przeszkodami lotniczymi⁸, co jest statystycznie znaczącą

⁸ Zgodnie z Aneks 14 ICAO (Dz. Urz. UL z 31.03.2008 r., Nr 2, poz. 32), „przeszkoda (lotnicza) (ang. obstacle), to wszystkie nieruchome (tymczasowe i stałe) lub ruchome obiekty lub ich część, które znajdują się w strefie przeznaczonej dla ruchu naziemnego statków powietrznych, albo które wystają ponad określoną powierzchnię przeznaczoną dla zapewnienia bezpieczeństwa statków powietrznych w locie”.

przyczyną wypadków lotniczych⁹, a planowanie tras procedur dolotu/odlotu na podstawie wykorzystania GNSS umożliwiła również minimalizację negatywnego oddziaływania na środowisko. W związku z tym założono, że Komisja umożliwi certyfikację sygnału EGNOS/Galileo w przestrzeni powietrznej, włączając wykorzystanie GNSS do procesów ATM w ramach programu SESAR.

Wspieranie transportu kombinowanego jest kwestią oczywistą ze względu na charakterystykę transportu lotniczego, który wymaga łączenia z innymi rodzajami transportu (dowóz/odwóz jednostek ładunkowych do/z portu lotniczego). W szczególności wskazano na zasadność łączenia transportu lotniczego z transportem kolejowym, dzięki czemu (a) zmniejsza się natężenie i wielkość ruchu drogowego, (b) połączenia regionalne zwiększają obszar oddziaływania portu lotniczego i to w połączeniu z powyższą korzyścią oraz (c) połączenia szybkimi kolejami usprawniają przepływ osób między portem lotniczym a najważniejszymi ośrodkami miejskimi. Podkreślono, że powyższe rozwiązania sprzyjają ograniczeniu negatywnego oddziaływania na środowisko naturalne.

W związku z tym KE zachęca państwa członkowskie UE do rozwoju sieci transportu intermodalnego i włączania do nich portów lotniczych, z możliwością finansowania takich projektów z TEN-T oraz z EFRR i EFS.

Ponadto, Komisja Europejska wyraziła poparcie dla działań na rzecz łączonych biletów lotniczo-kolejowych.

Zagadnienia **poprawy działalności portów lotniczych w zakresie ochrony środowiska naturalnego oraz ram planowania budowy nowej infrastruktury portów lotniczych** zostały rozpatrzone łącznie. W szczególności stwierdzono, że wycofanie z eksploatacji najstarszych, a zarazem najgłośniejszych statków powietrznych przyczyniło się do zauważalnej poprawy warunków środowiskowych. Jednakże zaznaczono, że w warunkach prognozowanego wzrostu ruchu lotniczego sytuacja może pogorszyć się znacząco. Odwołano się do zasady **zrównoważonego podejścia**, uzgodnionej na zgrupowaniu ICAO w 2001 r. Podejście to pozwala umawiającym się państwom ICAO rozwiązać problem hałasu powodowanego przez statki powietrzne w poszczególnych portach lotniczych w sposób odpowiedni ekonomicznie i zgodny z zasadami ochrony środowiska naturalnego poprzez (a) ograniczenie hałasu u źródła, (b) planowanie i zarządzanie przestrzenne, (c) procedury operacyjne mające na celu ograniczenie hałasu oraz (d) ograniczenia operacyjne w odniesieniu do statków powietrznych mające na celu

⁹ Zgodnie z art. 134 ust. 2 Ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze (Dz.U. 2002, nr 100, poz. 696, z późn. zm.), „przez wypadek lotniczy rozumie się zdarzenie związane z eksploatacją statku powietrznego, które zaistniało od chwili, gdy jakkolwiek osoba weszła na jego pokład z zamiarem wykonania lotu, do momentu, gdy wszystkie osoby znajdujące się na pokładzie opuściły ten statek powietrzny, i podczas którego: (1) jakkolwiek osoba doznała obrażeń ze skutkiem śmiertelnym lub poważnego obrażenia ciała w rezultacie: a) znajdowania się na pokładzie danego statku powietrznego lub b) bezpośredniego zetknięcia się z jakkolwiek częścią statku powietrznego, w tym częścią, która oddzieliła się od danego statku powietrznego, lub c) bezpośredniego oddziaływania strumienia gazów albo powietrza, wywołanego przez statek powietrzny – z wyłączeniem tych przypadków, kiedy obrażenia ciała powstały z przyczyn naturalnych bądź w wyniku obrażeń zadanych samemu sobie lub przez inne osoby albo kiedy obrażenia ciała doznały osoby odbywające lot bez pozwolenia albo ukrywające się w miejscach, do których zwykle zamknięty jest dostęp dla pasażerów i członków załogi; (2) statek powietrzny został uszkodzony lub nastąpiło zniszczenie jego konstrukcji, w rezultacie czego: a) naruszona została trwałość konstrukcji, pogorszeniu uległy techniczne lub lotne charakterystyki statku powietrznego oraz b) wymagane jest przeprowadzenie poważnego remontu lub wymiana uszkodzonego elementu – z wyłączeniem przypadków przerwy w pracy silnika statku powietrznego albo jego uszkodzenia, jeśli uszkodzeniu uległ tylko silnik, jego osłony albo agregaty wspomagające albo gdy uszkodzone zostały łopaty śmigła, końcówki skrzydła, anteny, ogumienie kół, urządzenia hamowania, owiewki albo gdy na pokryciu są niewielkie wgłębienia albo przebicia; (3) statek powietrzny zaginął lub znajduje się w miejscu, do którego dostęp jest niemożliwy.

zmniejszenie hałasu. Zasady te zostały zapisane w dyrektywie nr 2002/30/WE¹⁰, a tym samym wprowadzone jako obowiązujące w regulacjach prawnych Unii Europejskiej.

Zwrócono uwagę, że nieliczne są przypadki, gdy państwa członkowskie UE przekazują instytucjom właściwym w sprawach planowania przestrzennego informacje o długoterminowych projektach rozwoju infrastruktury portów lotniczych z określeniem powierzchni ograniczających przeszkody i obszarów narażonych na wysoki poziom hałasu. Stwierdzono, że tylko połowa państw członkowskich UE gromadzi informacje na temat oddziaływania portów lotniczych na otoczenie i wskazano, że właściwy dostęp społeczeństwa do tych informacji zapewniłoby publikowanie zarówno długoterminowych projektów rozwoju infrastruktury portów lotniczych, jak i planów zagospodarowania przestrzennego. Podkreślono, że takie rekomendowane dobre praktyki powinny uwzględniać zasadę zrównoważonego podejścia oraz wykorzystanie systemów GNSS; w tym kontekście wyniki analiz przepustowości portu lotniczego oraz planowania przestrzennego powinny być rozpatrywane łącznie na poziomie regionalnym lub globalnym. W odniesieniu do stwierdzonych licznych możliwości poprawy sytuacji, Komisja Europejska zapowiedziała, że dołoży wszelkich starań, aby poprawić koordynację projektów rozwoju portów lotniczych i planów zagospodarowania przestrzennego.

W ramach programów ramowych na rzecz badań KE sfinansowała liczne projekty w zakresie **opracowania i wdrożenia nowych technologii** dotyczące w szczególności zaawansowanych systemów zarządzania ruchem naziemnym w portach lotniczych (A-SMGCS)¹¹. Oceniono, że system A-SMGCS jest wysoce skuteczny w aspekcie zapewnienia bezpieczeństwa i zwiększenia przepustowości. Podano, że w ramach programu SESAR zostaną opracowane nowe technologie, służące zwiększeniu poziomu bezpieczeństwa i przepustowości portów lotniczych, w szczególności oparte na wykorzystaniu technik radarowych i redukcji minimów separacji między statkami powietrznymi w ruchu lotniskowym¹², ale również nowe rozwiązania w zakresie systemów identyfikacji radiowej kart pokładowych i przywieszek bagażowych¹³.

W dniu 23.01.2007 r. Komisja Europejska rozpoczęła konsultacje na temat funkcjonowania rozporządzenia nr 793/2004, z udziałem m.in. państw członkowskich, przewoźników lotniczych, zarządzających portami lotniczymi, koordynatorów rozkładów lotów i Eurocontrol, w celu zebrania uwag i wniosków dotyczących praktycznego stosowania przepisów (i skutków) rozporządzenia (WE) nr 793/2004.

Wynikiem przeprowadzonych konsultacji było opublikowanie w dniu 15.11.2007 r. „Komunikatu KE w sprawie stosowania rozporządzenia (WE) nr 793/2004 dotyczącego wspólnych zasad przydzielania czasu na start lub lądowanie w portach lotniczych Wspólnoty” (KOM2007/704). W treści tego komunikatu odnotowano m.in. stwierdzenie przez państwa członkowskie UE i przewoźników lotniczych, że pomimo braku ogólnie przyjętej definicji pojęcia „efektywnego wykorzystania przepustowości portu lotniczego”, przepisy rozporządzenia (WE) nr 793/2004 przyczyniły się do poprawy

¹⁰ Zob. Dyrektywę nr 2002/30/WE w sprawie ustanowienia zasad i procedur w odniesieniu do wprowadzenia ograniczeń odnoszących się do poziomu hałasu w portach lotniczych Wspólnoty (Dz. Urz. WE 2002 L 85/40).

¹¹ Zob. Manual of Surface Movement Guidance and Control Systems (SMGCS) ICAO doc. 8476.

¹² Ruch lotniskowy, to wszelki ruch na polu manewrowym lotniska i ruch wszystkich statków powietrznych wykonujących loty w pobliżu lotniska. Zob. Procedury Służb Żeglugi Powietrznej – Zarządzanie Ruchem Lotniczym (doc. 4444).

¹³ Powinno to znacząco przyczynić się do poprawy punktualności wykonywania operacji lotniczych, ponieważ 10% wszystkich opóźnień powodują pasażerowie, którzy odprawili się, ale nie weszli w wyznaczonym czasie na pokład samolotu.

tego wskaźnika. Przewoźnicy lotniczy przedstawili m.in.: propozycje odnoszące się do zmaksymalizowania liczby przewożonych pasażerów na każdy przydział czasu, opartą na założeniu optymalnego wkładu w rozwój sieci połączeń obsługiwanych w danym porcie lotniczym.

Podkreślono jednak, że brak tej definicji utrudnia dokonanie całościowej oceny stosowania przepisów rozporządzenia nr 793/2004. Jako jedną z istotniejszych przyczyn poprawy sytuacji wskazano wzmocnienie stosowania zasady „use-it-or-lose-it” (utrata przydziału czasu w razie jego niewykorzystania). Uznano, że dalszej poprawie sytuacji i skuteczności procesów koordynacji rozkładów lotów będzie służyła możliwość wprowadzenia przepisów krajowych, zapewniających większą elastyczność i usprawniających proces przydziału czasu na start lub lądowanie, a także umożliwienie zarządzającym portami lotniczymi pobierania opłaty za rezerwację przydziału czasu, która zachęcałaby przewoźników lotniczych do faktycznego wykorzystywania przydzielonych czasów. Opłata taka byłaby wnoszona z góry za każdy przydzielony czas na start lub lądowanie i przepadałaby w przypadku niewykorzystania go.

W komunikacie odnotowano również występowanie obaw co do neutralności i funkcjonalnej niezależności koordynatorów w portach lotniczych Unii Europejskiej objętych koordynacją. Stwierdzono nawet, że istnieją pewne dowody sugerujące, że odpowiednie przepisy rozporządzenia nr 793/2004 nie zostały jeszcze w pełni i spójnie wdrożone we wszystkich państwach członkowskich Unii.

W zakończeniu komunikatu podkreślono, że chociaż rozporządzenie 793/2004 wprowadziło wiele istotnych ulepszeń, konieczna jest kontynuacja dalszych prac w kierunku zapewnienia jego właściwego i spójnego wdrożenia oraz przygotowania wykładni właściwych sposobów interpretacji i stosowania określonych przepisów.

W dniu 20.11.2009 r. Komisja Europejska przedłożyła stosowny wniosek – projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych zasad przydzielania czasu na start lub lądowanie w portach lotniczych Wspólnoty (KOM2009/634). Celem tego wniosku jest wydanie nowego (ujednoliczonego) rozporządzenia, które zastąpi rozporządzenie nr 95/93 w sprawie zasad przydzielania czasu na start i lądowanie i wszystkie włączone do niego akty prawne. Podkreślono, że wniosek całkowicie zachowuje treść aktów i dokonuje tylko takich formalnych zmian, jakie wynikają z samego zadania konsolidacji. Należy podkreślić, że ze względu na to, iż żadne zmiany co do treści nie mogą być wprowadzane do aktów skonsolidowanych, Parlament Europejski, Rada i Komisja uzgodniły, w drodze porozumienia międzyinstytucjonalnego z 20.12.1994 r., możliwość zastosowania procedury przyspieszonej dla szybkiego przyjmowania aktów, które zostały poddane procesowi konsolidacji.

2.2. Prawo polskie

Pod rządami Prawa lotniczego z 1962 r. zasady określania statusu portów lotniczych i wyznaczania koordynatorów (organizatorów) przydzielania czasów dokonywanych w nich operacji lotniczych nie były regulowane bezpośrednio w ustawie z 31.05.1962 r. Prawo lotnicze¹⁴. Dopiero w wydanym na podstawie zawartej w niej delegacji (art. 52 ust. 4) rozporządzeniu Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej (TiGM) z 28.01.1994 r. w sprawie wykonywania lotów międzynarodowych oraz stałego pobytu polskich statków

¹⁴ Dz.U. 1962, nr 32, poz. 153 ze zm.

powietrznych za granicą i obcych statków powietrznych w Polsce¹⁵ przyznane zostało temu ministrowi prawo wyznaczania „koordynatora lub koordynatorów lub upoważnionych do przydzielania przewoźnikom lotniczym czasów operacji w polskich portach lotniczych w trybie ustalonym przez Ministra, jeżeli czasy operacji nie zostały uzgodnione pomiędzy zainteresowanymi przewoźnikami” (§ 12 ust. 3). Realizując tę kompetencję ówczesny Minister TiGM przyjął 31.01.1994 r. „Wytyczne w sprawie koordynacji czasów operacji przewoźników lotniczych w polskich portach lotniczych”, mające mieć zastosowanie do czasu wydania odpowiednich aktów prawnych.

Obecnie, podstawę krajowej (polskiej) regulacji stosunków prawnych w lotnictwie cywilnym, m.in. w zakresie organizacji i koordynacji rozkładów lotów w portach lotniczych oraz działania komitetów i konsultacji w portach lotniczych, stanowi **ustawa z 3.07.2002 r. – Prawo lotnicze**¹⁶.

Jeszcze przed wejściem Polski do Unii Europejskiej, na podstawie art. 67 ust. 3 Prawa lotniczego z 2002 r. zostało wydane **rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 30.04.2004 r. w sprawie tworzenia i działania komitetów oraz współdziałania i konsultacji w porcie lotniczym**¹⁷. Przepisy tego rozporządzenia dokonują implementacji postanowień dyrektywy nr 96/67/WE z 15 października 1996 r. w sprawie dostępu do rynku usług obsługi naziemnej w portach lotniczych Wspólnoty¹⁸. Rozporządzenie to reguluje w szczególności kwestie zasad tworzenia, działania komitetów i współpracy komitetów i organizacji, a także współdziałania oraz konsultacji przewoźników lotniczych i ich organizacji w sprawach koordynacji rozkładów lotów w porcie lotniczym.

Już po wejściu Polski do UE, czyli kiedy przepisy rozporządzenia nr 95/93 w sprawie zasad przydzielania czasu na start i lądowanie stały się obowiązujące także w Polsce, na podstawie art. 67g Prawa lotniczego z 2002 r. zostało wydane kluczowe dla przedmiotu niniejszych rozważań **rozporządzenie Ministra Transportu z 27.06.2006 r. w sprawie koordynacji i organizacji rozkładów lotów**¹⁹. Zgodnie z tym rozporządzeniem koordynator ma mieć zagwarantowaną niezależność instytucjonalną i finansową od którejkolwiek ze stron, która mogłaby być zainteresowana efektami prowadzonej przez niego działalności. To samo wymaganie niezależności dotyczy również organizatora rozkładów lotów. Oznacza to, że niezbędne jest zachowanie formalnej niezależności służbowej od któregokolwiek z zainteresowanych (przewoźników lotniczych, zarządzającego portem lotniczym i agentów obsługi naziemnej), a nawet od organów administracji państwowej. Konieczne jest również zapewnienie ich niezależności finansowej, co przekłada się na wymaganie, aby żadne ze źródeł finansowania pracy koordynatora nie mogło przekroczyć 50% wpływów do budżetu koordynatora. Zgodnie z prawem Unii Europejskiej, ciążyący na jej państwach członkowskich obowiązek zapewnienia działalności koordynatora i organizatora w sposób neutralny, niedyskryminacyjny i przejrzysty, w Polsce nałożony jest na Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego (ULC).

Rozporządzenie określa szczegółową procedurę powoływania koordynatora i/lub organizatora rozkładów lotów, w sposób umożliwiający zainteresowanym podmiotom wpływ na osobę koordynatora i/lub organizatora. Rozporządzenie reguluje również sprawy dotyczące stosunków między koordynatorem i/lub organizatorem a podmiotami

¹⁵ Dz.U. 1994, nr 14, poz. 49.

¹⁶ Tekst jedn. Dz.U. 2006, nr 100, poz. 696 ze zm.; cyt. dalej jako Prawo lotnicze z 2002 r.

¹⁷ Dz.U. 2004, nr 103, poz. 1087.

¹⁸ Dz. Urz. WE 1996 L 272/36.

¹⁹ Dz.U. 2006, nr 112, poz. 768; cyt. dalej jako rozporządzeniem w sprawie koordynacji i organizacji rozkładów lotów z 2006 r.

finansującymi ich działalność, w szczególności na etapie opracowywania budżetu (który jest podstawą wnoszenia opłat za koordynację i/lub organizację) w trybie konsultacji z zarządzającym portem lotniczym i przewoźnikami lotniczymi.

3. Praktyczne aspekty przydziału czasów operacji w portach lotniczych

3.1. Uwagi wstępne

Podstawy wszystkich praktyk i zasad postępowania w zakresie **przydziału** przewoźnikom lotniczym **czasów na starty i lądowania** w portach lotniczych wynikają z przedstawionych wyżej regulacji prawnych, opartych w szczególności na:

- a) stwierdzeniu rosnącej dysproporcji między ekspansją systemu transportu lotniczego w Europie a dostępnością odpowiedniej infrastruktury portów lotniczych spełniającej to zapotrzebowanie, czemu towarzyszy wzrost liczby przeciążonych portów lotniczych we Wspólnocie;
- b) przyjęciu założenia, że przydzielanie czasu na start lub lądowanie w przeciążonych portach lotniczych powinno być oparte na neutralnych, przejrzystych i niedyskryminacyjnych zasadach;
- c) przyjęciu założenia, że wymaganie neutralności będzie najlepiej zagwarantowane, jeżeli decyzja o koordynacji portu lotniczego będzie podejmowana przez państwo członkowskie UE odpowiedzialne za ten port lotniczy na podstawie obiektywnych kryteriów;
- d) nałożeniu na państwo członkowskie UE odpowiedzialne za koordynowany port lotniczy obowiązku wyznaczenia koordynatora, którego neutralność powinna być niekwestionowana;
- e) określeniu kompetencji organizatora, który doradza przewoźnikom lotniczym i zaleca alternatywne czasy przylotu i odlotu, jeżeli prawdopodobnie wystąpią problemy z przepustowością;
- f) określeniu kompetencji koordynatora, który jest wyłączną osobą odpowiedzialną za przydział czasów na start lub lądowanie i przydziela czasy na start lub lądowanie zgodnie z przepisami i zapewnia, aby w nagłym wypadku czasy na start lub lądowanie mogły zostać również przydzielone poza godzinami pracy;
- g) zdefiniowaniu koordynowanego portu lotniczego jako portu lotniczego, w którym w celu przeprowadzenia lądowania lub startu, niezbędne jest posiadanie przez przewoźnika lotniczego lub każdego innego operatora lotniczego przydziału czasu na start lub lądowanie wydanego przez koordynatora, z wyjątkiem lotów krajowych, lądowań awaryjnych i lotów humanitarnych;
- h) zdefiniowaniu portu lotniczego z organizacją rozkładów, jako portu lotniczego, w którym występuje ryzyko problemów z przepustowością w pewnych okresach dnia, tygodnia lub roku, które mogą zostać rozwiązane w drodze dobrowolnej współpracy między przewoźnikami lotniczymi, i w którym został powołany organizator rozkładów w celu ułatwiania działań przewoźnikom lotniczym, prowadzącym usługi lub zamierzającym prowadzić usługi w tym porcie lotniczym.

Ponadto, stosowane są niemające prawnie wiążącego charakteru, powszechnie przyjęte tzw. dobre praktyki i procedury, określone w odpowiednich publikacjach międzynarodowych, do których w szczególności należą wydane przez Międzynarodowe Zrzeszenie Przewoźników Lotniczych (IATA) podręczniki:

- Worldwide Scheduling Guidelines – w zakresie dotyczącym ustalania rozkładów lotów;
- Airport Development Reference Manual – w zakresie dotyczącym m.in. analizy przepustowości portu lotniczego;
- Guidelines for the Establishment of Airline Operators Committees – w zakresie dotyczącym działania komitetów w portach lotniczych.

Wprowadzenie w porcie lotniczym organizacji lub koordynacji rozkładów lotów wyraża się w działalności organizatora lub koordynatora oraz właściwych komitetów w porcie lotniczym; wiąże się też z kosztami. Kwestie te reguluje przedstawione wyżej prawo UE, w tym głównie rozporządzenie nr 95/93 w sprawie zasad przydzielania czasu na start i lądowanie, oraz odpowiednie przepisy prawa krajowego – w Polsce głównie Prawa lotniczego z 2002 r. i rozporządzenia w sprawie koordynacji i organizacji rozkładów lotów z 2006 r.

3.2. Szczegółowe uwarunkowania działalności koordynatora lub organizatora rozkładów lotów i komitetów w portach lotniczych

3.2.1. Kwalifikacje i obowiązki koordynatora organizatora rozkładu lotów

Zgodnie z prawem Unii Europejskiej, państwo członkowskie UE odpowiedzialne za port lotniczy z organizacją rozkładów lub port lotniczy koordynowany zapewnia wyznaczenie wykwalifikowanej osoby fizycznej lub prawnej jako organizatora rozkładów lub koordynatora portu lotniczego, odpowiednio po zasięgnięciu opinii przewoźników lotniczych regularnie korzystających z portu lotniczego, ich reprezentatywnych organizacji, a także organu zarządzającego portu lotniczego oraz komitetu koordynacyjnego, w przypadku, gdy taki komitet istnieje. Ten sam organizator rozkładów lub koordynator może zostać wyznaczony dla więcej niż jednego portu lotniczego.

W szczególności musi być zagwarantowane, że:

- a) w porcie lotniczym z organizacją rozkładów, organizator rozkładów działa w sposób niezależny, niedyskryminacyjny i przejrzysty;
- b) niezależność koordynatora w koordynowanym porcie lotniczym jest zapewniona poprzez czynnościowe oddzielenie koordynatora od każdej innej zainteresowanej strony, a system finansowania działalności koordynatora powinien być taki, aby gwarantował niezależny status koordynatora;
- c) koordynator działa w sposób neutralny, niedyskryminacyjny i przejrzysty.

Obowiązkiem organizatora i koordynatora jest uczestnictwo w międzynarodowych konferencjach dotyczących planowania rozkładów lotów przewoźników lotniczych. Ponadto, organizator monitoruje zgodność operacji przewoźników lotniczych z zaleconymi im czasami, a koordynator monitoruje zgodność operacji przewoźników lotniczych z przydzielonymi im czasami na start lub lądowanie. Monitorowanie to jest wykonywane we współpracy z zarządzającym portem lotniczym i służbami kontroli ruchu lotniczego. Na wniosek zainteresowanych państw członkowskim UE i Komisji Europejskiej koordynator składa roczne sprawozdanie z działalności, dotyczące w szczególności mobilności czasów na start lub lądowanie i ich stosowania, jak również wszelkich skarg dotyczących przebiegu procesu przydziału czasów na start i lądowanie oraz puli czasów na start lub lądowanie złożonych komitetowi koordynacyjnemu, a także działań podjętych w celu ich rozwiązania. W celu wykrycia i eliminacji nieścisłości w rozkładach lotów, wszyscy organizatorzy i koordynatorzy mają obowiązek utrzymywania współpracy między sobą.

Przepisy nakładają na koordynatora obowiązek, aby na wniosek i w odpowiednim czasie udostępnił nieodpłatnie do wglądu zainteresowanym stronom, w szczególności członkom lub obserwatorom komitetu koordynacyjnego, w formie albo pisemnej, albo innej łatwo dostępnej, następujące informacje:

- a) historyczne przydziały czasu na start lub lądowanie według linii lotniczych, chronologicznie, w odniesieniu do wszystkich przewoźników w porcie lotniczym;
- b) wnioskowane przydziały czasu na start lub lądowanie (początkowe wnioski), według przewoźników lotniczych i chronologicznie w odniesieniu do wszystkich przewoźników lotniczych;
- c) wszystkie przydziały czasu na start lub lądowanie i zaległe wnioski o przydział czasu na start lub lądowanie, wymienione pojedynczo, chronologicznie, według przewoźników lotniczych, w odniesieniu do wszystkich przewoźników lotniczych;
- d) pozostały dostępny czas na start lub lądowanie;
- e) wszystkie dane szczegółowe dotyczące kryteriów stosowanych w odniesieniu do przydziałów.

Informacje te muszą być udostępnione najpóźniej w czasie odpowiednich konferencji dotyczących planowania rozkładów, z możliwością późniejszego wglądu. W przypadku złożenia odpowiedniego wniosku koordynator ma również obowiązek przygotowania takich informacji w formie streszczonej z możliwością obciążenia wnioskodawcy kosztami przygotowania przedmiotowego streszczenia.

W myśl przepisów polskich, osoba fizyczna (a w przypadku osoby prawnej – osoby w jej imieniu występujące), która ma być powołana przez Prezes ULC na koordynatora, musi spełniać następujące warunki: (a) mieć wykształcenie wyższe i wiedzę lub doświadczenie w zakresie planowania rozkładów lotów lub siatki połączeń; (b) mieć biegłą znajomość języka polskiego i angielskiego; (c) nie być skazanym prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwa umyślne: karne, skarbowe, przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji, bezpieczeństwu powszechnemu, mieniu, obrotowi gospodarczemu, obrotowi pieniędzmi i papierami wartościowymi, prawom osób wykonujących pracę zarobkową oraz wiarygodności dokumentów (wymóg dobrej reputacji); (d) nie mieć powiązań gospodarczych oraz nie pozostawać w stosunku zależności lub dominacji wobec jakiegokolwiek zarządzającego portem lotniczym lub przewoźnika lotniczego; (e) swoją dotychczasową działalnością dawać rękojmię należytego sprawowania funkcji.

O wszczęciu procedury wyboru koordynatora w danym porcie lotniczym Prezes ULC informuje, w drodze komunikatu ogłaszanego w Dzienniku Urzędowym. Osoba zgłaszająca swoją kandydaturę składa następujące dokumenty: (a) dokument potwierdzający wyższe wykształcenie; (b) referencje, świadectwa pracy lub inne dokumenty potwierdzające posiadanie wiedzy lub doświadczenia w zakresie planowania rozkładów lotów lub siatki połączeń; (c) zaświadczenie z właściwego rejestru lub inny odpowiedni dokument potwierdzający spełnienie określonych prawnie warunków; (d) dokument potwierdzający biegłą znajomość języka angielskiego; (e) plan gospodarczy obejmujący co najmniej pierwszy rok działalności.

Należy zwrócić uwagę, że w przypadku zniesienia w porcie lotniczym organizacji rozkładów lotów i jednoczesnego wprowadzenia koordynacji rozkładów lotów, dotychczasowy organizator staje się koordynatorem, a w przypadku zniesienia w porcie lotniczym koordynacji rozkładów lotów i jednoczesnego wprowadzenia organizacji rozkładów lotów, dotychczasowy koordynator staje się organizatorem.

3.2.2. Konsultacje i działalność komitetów w portach lotniczych

Wymagania prawne stanowią, że w porcie lotniczym (rozumianym jako lotnisko użytku publicznego) statki powietrzne i przewoźnicy lotniczy mają prawo do jego użytkowania na równych zasadach; warunki i opłaty za to użytkowanie mogą być zróżnicowane jedynie ze względu na rodzaje i charakterystyki statków powietrznych oraz charakter wykonywanych operacji lotniczych. W celu zapewnienia odpowiednich konsultacji i właściwej reprezentacji interesów stron, w portach lotniczych przewiduje się więc tworzenie odpowiednich komitetów i organizacji, z udziałem zarządzających portami lotniczymi, służb ruchu lotniczego, użytkowników portów lotniczych lub reprezentujących ich organizacji oraz agentów obsługi naziemnej.

Utworzone w porcie lotniczym komitety i organizacje współpracują ze sobą w celu poprawy funkcjonowania portu lotniczego oraz z zarządzającym portem lotniczym, w szczególności przez konsultacje, które mają być przeprowadzane co najmniej raz w roku i na wniosek zarządzającego portem lotniczym.

W szczególności w portach lotniczych tworzone są komitety: przewoźników lotniczych oraz koordynacyjny.

Komitet przewoźników lotniczych może zostać utworzony przez przewoźników wykonujących regularny przewóz lotniczy lub serie lotów nieregularnych. Członkiem komitetu może być również przedstawiciel przewoźnika lotniczego wykonującego w danym sezonie rozkładowym loty regularne lub serie lotów nieregularnych, a bez prawa głosu w pracach komitetu mogą uczestniczyć przedstawiciele: (a) przewoźnika lotniczego planującego rozpoczęcie lotów w nadchodzącym sezonie rozkładowym; (b) organizacji przewoźników lotniczych reprezentującej co najmniej dwóch przewoźników – członków komitetu; (c) agentów obsługi naziemnej.

Działalność komitetu polega na inicjowaniu i opiniowaniu przedsięwzięć mających na celu polepszenie jakości odpraw towarowych i obsługi pasażerów oraz prowadzenie działalności szkoleniowej w tym zakresie. Komitet ma również prawo zajmować stanowisko zwłaszcza w sprawach warunków korzystania z portu lotniczego, opłat lotniskowych oraz w sprawach związanych z funkcjonowaniem obsługi naziemnej.

W przypadku wprowadzenia w porcie lotniczym koordynacji rozkładów lotów, musi zostać powołany **komitet koordynacyjny**. Należy zwrócić uwagę na fakt, że ten sam komitet może zostać powołany w więcej niż jednym porcie lotniczym. Udział w tym komitecie jest otwarty dla przewoźników regularnie korzystających z portu lotniczego oraz ich reprezentatywnych organizacji, organu zarządzającego danego portu lotniczego, właściwych organów kontroli ruchu lotniczego oraz przedstawicieli nieregularnego lotnictwa cywilnego regularnie korzystających z portu lotniczego.

Do zadań komitetu należy w szczególności składanie propozycji i doradzanie koordynatorowi w sprawach możliwości wzrostu przepustowości portu lotniczego lub możliwości poprawy jej wykorzystania, parametrów koordynacyjnych, metod monitorowania wykorzystania przydziałów czasu na start lub lądowanie, lokalnych wytycznych do przydziałów czasu na start lub lądowanie, monitorowania wykorzystania przydziałów czasu na start lub lądowanie, z uwzględnieniem ewentualnych kwestii środowiskowych, ulepszeń w warunkach ruchu panujących w danym porcie i poważnych problemów nowych podmiotów. Zadaniem komitetu jest także mediacja między wszystkimi zainteresowanymi stronami w sprawie skarg dotyczących przydziału czasów na start lub lądowanie.

Członkostwo w komitecie jest dobrowolne, a w jego pracach w charakterze obserwatorów mogą uczestniczyć przedstawiciele Prezesa ULC oraz koordynator. Na zarządzającym portem lotniczym spoczywa obowiązek zapewnienia obsługi organizacyjnej i lokalowej komitetu, natomiast jego działalność jest finansowana ze środków własnych komitetu.

W wyniku swojej działalności komitet przedstawia zarządzającemu portem lotniczym propozycje zmian związanych z funkcjonowaniem portu lotniczego w zakresie jego przepustowości, wyposażenia technicznego oraz procedur, które mają wpływ na usprawnienie działalności danego portu lotniczego, a w szczególności dotyczą infrastruktury znajdującej się w porcie lotniczym, w tym warunków panujących na płytach postojowych, drogach startowych i kołowania, warunków dostępu do portu lotniczego i jego budynków oraz infrastruktury znajdującej się wokół portu lotniczego związanej z jego funkcjonowaniem. W zakresie swojej działalności, komitet może podejmować współpracę ze specjalistami z zakresu lotnictwa wyznaczonymi przez Prezesa ULC, ministra właściwego do spraw transportu, zarządzającego portem lotniczym, przewoźników lotniczych i właściwe organy międzynarodowych organizacji zrzeszających przewoźników lotniczych wykonujących loty do i z danego portu lotniczego.

W przypadku złożenia przez przewoźnika lotniczego skargi dotyczącej przydziału czasów operacji, komitet koordynacyjny powołuje w celu jej rozpatrzenia podkomitet mediacyjny. Członkowie podkomitetu mediacyjnego prowadzą mediację z zachowaniem przyjętych zasad mediacji, tj. dobrowolności, poufności, akceptowalności, bezstronności i neutralności.

Podkomitet mediacyjny w szczególności weryfikuje, czy wypracowane przez strony rozwiązanie jest zgodne z obowiązującymi przepisami i zasadami określonymi przez IATA. W przypadku, gdy tak prowadzona mediacja nie doprowadza do rozwiązania konfliktu, podkomitet ten przekazuje sprawę komitetowi; jeżeli komitet nie doprowadzi do rozwiązania konfliktu, może on wystąpić – na wniosek koordynatora lub zainteresowanego przewoźnika lotniczego – do Prezesa ULC z prośbą o mediację.

W koordynowanym porcie lotniczym muszą zostać określone właściwe parametry koordynacyjne dwa razy w ciągu roku. Parametry te są przekazywane koordynatorowi z właściwym wyprzedzeniem przed dokonaniem wstępnego przydziału czasu na start i lądowanie do celów konferencji dotyczących planowania rozkładów. Określenie parametrów koordynacyjnych, wraz z zastosowaną metodą oraz wszelkie ich zmiany, podlegają omówieniu na posiedzeniu komitetu koordynacyjnego przed podjęciem ostatecznej decyzji w sprawie parametrów odniesienia do przydziału czasu na start i lądowanie.

Przewoźnicy lotniczy użytkujący (lub zamierzający użytkować) port lotniczy przedkładają odpowiednio organizatorowi lub koordynatorowi wszelkie istotne informacje w określonych formatach i terminach, ze szczególnym uwzględnieniem informacji, czy dany przewoźnik lotniczy będzie korzystał ze statusu nowego podmiotu w odniesieniu do wnioskowanych czasów na start i lądowanie. Zarządzający portem lotniczym z nieokreślonym statusem, ma obowiązek przekazać – na wniosek koordynatora – wszelkie informacje o planach przewoźników lotniczych. W przypadku, gdy przewoźnik lotniczy nie przedłożył właściwych informacji lub przedłożył informacje błędne lub fałszywe, koordynator nie rozpatruje jego wniosków, ale jednocześnie daje mu możliwość wyjaśnienia sprawy. Należy podkreślić, że organizator lub koordynator, zarządzający portem lotniczym oraz służby kontroli ruchu lotniczego wymieniają wszelkie informacje, których potrzebują do wykonywania swoich obowiązków w zakresie planowania rozkładów lotów.

3.2.3. Koszty koordynacji w porcie lotniczym

Koszty koordynacji w porcie lotniczym (w szczególności koszty bieżącej działalności koordynatora, zapewnienia niezbędnych urządzeń i pomieszczeń, utrzymania uprawnień i wynagrodzeń koordynatora oraz osób zatrudnionych w jego biurze) są pokrywane są z budżetu koordynatora, zasilanego przez przewoźników lotniczych (w łącznej wysokości 50% budżetu koordynatora, proporcjonalnie do liczby operacji lotniczych, wykorzystanych przez danego przewoźnika w dwóch ostatnich sezonach rozkładowych w porcie lotniczym) i zarządzającego portem lotniczym (w łącznej wysokości 50% budżetu koordynatora, proporcjonalnie do liczby operacji lotniczych podlegających koordynacji w danym porcie lotniczym w dwóch ostatnich sezonach rozkładowych).

Projekt budżetu, opracowany po zasięgnięciu opinii zarządzającego portem lotniczym, przewoźników lotniczych lub komitetu przewoźników lotniczych i uwzględniający założenia przyjęte w planie gospodarczym, jest przedstawiany przez koordynatora do zatwierdzenia Prezesowi ULC nie później niż na dwa miesiące przed rozpoczęciem roku obrotowego, a w przypadku nowo powołanego koordynatora nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia jego powołania. Do projektu budżetu przedstawianego Prezesowi ULC do zatwierdzenia, koordynator musi dołączyć zgromadzone opinie, a w przypadku wystąpienia i nieusunięcia rozbieżności opinii – właściwy protokół rozbieżności.

Prezes ULC wyda decyzję o zatwierdzeniu budżetu koordynatora w szczególności wtedy, gdy nie przewiduje on nadmiernych obciążeń podmiotów finansujących działalność koordynatora i daje gwarancję zachowania ciągłości wykonywania działalności przez koordynatora. W przypadku wydania przez Prezesa ULC decyzji odmownej w sprawie zatwierdzenia budżetu, koordynator przedstawia nowy projekt budżetu do zaopiniowania ww. podmiotom. W przypadku niezatwierdzenia budżetu przed rozpoczęciem roku obrotowego, do czasu zatwierdzenia budżetu, koszty koordynacji ponoszone są na podstawie budżetu zatwierdzonego dla poprzedniego roku obrotowego, a w przypadku koordynatora nowo powołanego na podstawie projektu budżetu.

Po zatwierdzeniu przez Prezesa ULC budżetu, koordynator przesyła niezwłocznie zarządzającemu portem lotniczym i przewoźnikom lotniczym lub komitetowi przewoźników lotniczych kopie decyzji Prezesa ULC oraz odpisy zatwierdzonego budżetu. Wtedy, **zarządzający portem lotniczym dokonuje wpłaty zaliczki do budżetu koordynatora** w wysokości równoważności opłat za koordynację 30% operacji lotniczych stanowiących podstawę ustalenia opłaty. Wysokość opłaty za koordynację podlega opublikowaniu z początkiem każdego sezonu rozkładowego w Dzienniku Urzędowym ULC. Opłatę za koordynację oblicza się według zależności:

$$a = \frac{m}{y}$$

gdzie:

a – wysokość opłaty za koordynację,

m – łączna kwota kosztów zaplanowanych w budżecie koordynatora,

y – łączna liczba wszystkich operacji startów i lądowań wykonanych w dwóch ostatnich sezonach rozkładowych przez przewoźników lotniczych w porcie lotniczym.

Wnoszone opłaty za koordynację są gromadzone na odrębnym rachunku bankowym koordynatora.

3.3. Wprowadzenie koordynacji lub organizacji oraz wyznaczenie koordynatora lub organizatora rozkładów lotów w polskich portach lotniczych

Pod rządami Prawa lotniczego z 1962 r. nie istniała podstawa prawna, żeby we wszystkich portach lotniczych w Polsce została wprowadzona koordynacja rozkładów lotów i żeby został dla nich wyznaczony koordynator. Mimo to, „Wytycznymi w sprawie koordynacji czasów operacji przewoźników lotniczych w polskich portach lotniczych” z 31.01.1994 r. Minister Transportu i Gospodarki Morskiej (TiGM) wyznaczył – jako koordynatora czasów operacji lotniczych – Dział Rozkładów Lotów Polskich Linii Lotniczych LOT SA (PLL LOT SA), czyli przewoźnika lotniczego dominującego na rynku przewozów lotniczych na trasach do/z polskich portów lotniczych, a więc niezgodnie z zasadami obowiązującego w tym czasie w Unii Europejskiej rozporządzenia nr 95/93 w sprawie zasad przydzielania czasu na start i lądowanie. Osobą odpowiedzialną za wykonywanie zadań koordynatora został pracownik Działu Rozkładów PLL LOT SA, wyznaczony przez Departament Lotnictwa Cywilnego Ministerstwa TiGM na wniosek Prezesa PLL LOT SA. Na koordynatora nałożone zostały obowiązki postępowania w sposób zgodny z wytycznymi Ministra TiGM, wytycznymi IATA oraz wymaganiami obiektywizmu, bezstronności i wiedzy zawodowej. W swoich działaniach koordynator zobowiązany był do utrzymywania współpracy z odpowiednimi komórkami PLL LOT SA, Działem Koordynacji Przedsiębiorstwa Państwowego „Porty Lotnicze” (PPL) oraz innymi jednostkami, np. świadczącymi usługi obsługi naziemnej, właściwymi w sprawach zabezpieczenia i obsługi ruchu w krajowych portach lotniczych. Wytyczne w swojej treści przewidywały również korzystanie przez koordynatora z pomocy (konsultacji) przedstawicieli innych przewoźników lotniczych wykonujących regularnie operacje w polskich portach lotniczych.

Pracownik PLL LOT SA został wyznaczony do pełnienia funkcji koordynatora także decyzją Ministra TiGM z 17.07.1998 r. w sprawie wyznaczenia koordynatora czasów operacji w polskich portach lotniczych, wydaną na podstawie rozporządzenia z 28.01.1994 r. w sprawie wykonywania lotów międzynarodowych oraz stałego pobytu polskich statków powietrznych za granicą i obcych statków powietrznych w Polsce²⁰.

W dniu wejścia w życie Prawa lotniczego z 2002 r. ten stan faktyczny nie był zgodny z przyjętymi w niej regulacjami, a w szczególności z zasadą, w myśl której koordynator czasów operacji w portach lotniczych jest wyznaczany dla portu lotniczego, w którym wcześniej wprowadzono – w określonym trybie i odrębnie dla każdego portu lotniczego – koordynację.

Rozbieżność między stanem faktycznym a obowiązującymi przepisami pogłębiła się jeszcze po wejściu w życie zmian Prawa lotniczego z 2002 r. dokonanych ustawą z 20.04.2004 r. o zmianie i uchyleniu niektórych ustaw w związku z uzyskaniem przez Rzeczpospolitą Polską członkostwa w Unii Europejskiej²¹. Nieokreśloność statusu Portu Lotniczego im. F. Chopina w Warszawie oraz roli osoby wykonującej w dalszym ciągu funkcję koordynatora skutkowały problemami w zakresie ustalania rozkładów lotów.

W maju 2005 r. Przedsiębiorstwo Państwowe „Porty Lotnicze” (PPL) podjęło próbę rozwiązania tych problemów na podstawie ustawy z 15.12.2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów²², występując do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK) z wnioskiem o wszczęcie postępowania antymonopolowego przeciwko osobie

²⁰ Dz.U. 1994, nr 14, poz. 49.

²¹ Dz.U. 2004, nr 96, poz. 959.

²² Dz.U. 2000, nr 244, poz. 2080 z późn. zm.

pełniącej funkcję koordynatora, pod zarzutem stosowania przez nią praktyk ograniczających konkurencję. Próba ta skończyła się niepowodzeniem, albowiem Prezes UOKiK stanął na stanowisku, że osobie fizycznej świadczącej usługi użyteczności publicznej w rozumieniu art. 2 pkt 17 i 18 Prawa lotniczego z 2002 r. nie może być przyznany status przedsiębiorcy w rozumieniu ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów z 2000 r., co skutkuje stwierdzeniem, że podmiot któremu PPL zarzuciło stosowanie praktyk ograniczających konkurencję nie ma legitymacji bierniej w postępowaniu antymonopolowym; w konsekwencji, Prezes UOKiK odmówił, w drodze decyzji, wszczęcia takiego postępowania²³.

Pełne uregulowanie spraw wprowadzenia koordynacji lub organizacji rozkładów lotów oraz zasad i trybu wyznaczania koordynatora i organizatora rozkładów lotów w polskich portach lotniczych przyniosła dopiero ustawa z 28.07.2005 r. o zmianie ustawy Prawo lotnicze²⁴. Mimo braku formalnego wprowadzenia organizacji rozkładów lotów w polskich portach lotniczych, korzystając z upoważnienia zawartego art. 2 ust. 1 tej ustawy, Prezes ULC wydał 4.01.2006 r. decyzję nr 1 w sprawie wyznaczenia osoby wykonującej zadania organizatora rozkładów lotów. Mocą tej decyzji, do pełnienia zadań organizatora, m.in. dla Portu Lotniczego im. Fryderyka Chopina w Warszawie, na maksymalnie dopuszczalny okres do 1.07.2006 r., wyznaczono osobę wykonującą dotychczas zadania koordynatora na podstawie decyzji Ministra TiGM z 17.07.1998 r. Organizatorem pozostała więc osoba pozostająca w stosunku pracy z jednym z przewoźników lotniczych. Stało to w sprzeczności z treścią § 4.4. IATA Worldwide Scheduling Guidelines, gdzie określono, że informacja o rozkładach lotów poszczególnych przewoźników lotniczych nie może być udostępniona innym przewoźnikom lotniczym przed konferencją rozkładową, czego niezależny organizator rozkładów lotów powinien być gwarantem.

Formalną zgodność polskiego prawa lotniczego z prawem Unii Europejskiej (głównie rozporządzeniem nr 95/93 w sprawie zasad przydzielania czasu na start i lądowanie nastąpiło dopiero w poł. 2006 r. W dniu 5.07.2006 r. Prezes ULC wydał decyzję nr 577 w sprawie wprowadzenia organizacji rozkładów lotów w Porcie Lotniczym im. Fryderyka Chopina w Warszawie, której uzasadnienie oparte było na wynikach złożonej ULC przez PPL analizy przepustowości. Z tą samą datą Prezes ULC wydał też decyzję w sprawie powołania tymczasowego organizatora rozkładu lotów dla Portu Lotniczego im. Fryderyka Chopina w osobie pracownika ULC.

W wyniku dalszych działań, m.in. złożenia kolejnej analizy przepustowości, Prezes ULC wydał 27.10.2006 r. decyzję nr 65 w sprawie zniesienia z dniem 31.10.2006 r. organizacji rozkładów lotów w Porcie Lotniczym im. Fryderyka Chopina w Warszawie z uwagi na prognozowane zmniejszenie natężenia ruchu lotniczego i obciążenia infrastruktury w nadchodzącym sezonie rozkładowym i planowanym oddaniu do użytkowania kolejnych części Terminala 2. Z tą samą datą Prezes ULC wydał decyzję nr 66 w sprawie odwołania z dniem 31.10.2006 r. osoby (pracownika ULC) pełniącej w tym czasie funkcję tymczasowego organizatora rozkładów lotów w Porcie Lotniczym im. Fryderyka Chopina w Warszawie w związku ze złożeniem przez tę osobę 13.10.2006 r. rezygnacji.

²³ Decyzja z 27.02.2007 r., nr RWA-7/2007.

²⁴ Dz.U. 2005, nr 180, poz. 1490.

3.4. Obowiązki zarządzającego portem lotniczym w zakresie przydziału czasów operacji w portach lotniczych

3.4.1. Operacje startów i lądowań statków powietrznych jako jeden z elementów procesów zarządzania portem lotniczym

Zadania i obowiązki zarządzającego portem lotniczym²⁵ związane z przydziałem czasów operacji wynikają z omówionych wyżej przepisów prawnych. Zarządzanie portem lotniczym jest jedną z form działalności gospodarczej w lotnictwie cywilnym, polegającą na administrowaniu i zarządzaniu infrastrukturą portu lotniczego oraz koordynacji i kontroli działalności różnych podmiotów działających w danym porcie lotniczym. Prawny status użyteczności publicznej powoduje, że podmiot zarządzający portem lotniczym nie może kierować się w swojej działalności jedynie interesem handlowym. Wymagane jest m.in. zapewnienie równych zasad dostępu przewoźników lotniczych do infrastruktury portu lotniczego. Istotny jest również fakt, że infrastruktura portu lotniczego charakteryzuje się znaczącą złożonością zarówno w sensie technicznym, jak i funkcjonalnym. W infrastrukturze portu lotniczego wyróżnia się w szczególności część lotniczą²⁶ i scentralizowaną infrastrukturę²⁷. Każdy z elementów czy systemów wchodzących w skład infrastruktury wykorzystywany jest do realizacji określonych czynności, wchodzących w skład procesów związanych z przewozem lotniczym, które można sklasyfikować jako: (a) operacje startów i lądowań statków powietrznych oraz ich kołowanie i postój, oraz (b) obsługa naziemna²⁸.

Ponadto, w porcie lotniczym realizowane są liczne inne procesy specjalne mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa eksploatacji portu lotniczego, związane m.in. z zarządzaniem przepływem i kontrolą ruchu lotniczego, utrzymaniem wymaganego stanu techniczno-eksploatacyjnego elementów infrastruktury, jak również ochrony przed aktami bezprawnej ingerencji, ochrony granicy państwa, związane m.in. z kontrolami bezpieczeństwa, paszportowymi, celnymi, epidemiologicznymi i innymi.

3.4.2. Wykonywanie analizy przepustowości i określanie parametrów koordynacyjnych

Każdy z tych procesów jest realizowany z wykorzystaniem odpowiednich elementów infrastruktury portu lotniczego i charakteryzuje się określonymi parametrami wielkości i czasu realizacji. Wszystkie one determinują więc **przepustowość portu lotniczego** rozumianą w **teorii procesów i systemów transportowych** jako **zdolność systemu do obsłużenia określonej wielkości potoku ruchu w jednostce czasu**. Podobnie jak w przypadku pojęcia „efektywnego wykorzystania przepustowości portu lotniczego”, nie istnieje również wspólna, powszechnie przyjęta definicja pojęcia i miara „**przepustowości portu lotniczego**”. Definicja pojęcia „przepustowość portu lotniczego” i metoda jej

²⁵ Zgodnie z art. 2 pkt 17 Prawa lotniczego z 2002 r., port lotniczy jest to lotnisko użytku publicznego wykorzystywane do lotów handlowych.

²⁶ Zgodnie z art. 2 pkt 6 Prawa lotniczego z 2002 r., część lotnicza lotniska jest to obszar trwale przeznaczony do startów i lądowań statków powietrznych oraz do związanego z tym ruchu statków powietrznych, wraz z urządzeniami służącymi do obsługi tego ruchu, do którego dostęp jest kontrolowany.

²⁷ Zgodnie z § 2 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 25.05.2009 r. w sprawie obsługi naziemnej w portach lotniczych (Dz.U. 2009 Nr 83, poz. 695), scentralizowana infrastruktura to elementy infrastruktury i urządzenia w porcie lotniczym służące do wykonywania obsługi naziemnej, których złożoność, koszt lub wpływ na środowisko nie pozwala na podział lub powielenie.

²⁸ Kategorie usług obsługi naziemnej definiuje art. 176 Prawa lotniczego z 2002 r. Zob. szerzej rozdz. 9 niniejszej książki.

analizy są przyjmowane odpowiednio do celu analizy i zastosowania jej wyników²⁹. W literaturze fachowej znajdujemy wiele definicji **przepustowość portu lotniczego**³⁰; występuje w niej m.in.:

- a) **przepustowość teoretyczna portu lotniczego**, czyli maksymalna liczba operacji, prowadzonych w ustalonych warunkach ruchu lotniczego i ciągłej obsłudze pasażerów, ładunków (towarów i poczty) startów i lądowań umownego statku powietrznego w jednostce czasu³⁰;
- b) **przepustowość praktyczna portu lotniczego**, czyli liczba operacji (prowadzonych w ustalonych warunkach ruchu lotniczego i ciągłej obsłudze pasażerów, ładunków, towarów i poczty) startów i lądowań umownego statku powietrznego w jednostce czasu, dla której, średni czas opóźnienia będzie odpowiadał **akceptowalnemu średniemu czasowi opóźnienia**³¹.

W określonych (omówionych wyżej przepisami prawnymi) przypadkach, zarządzający portem lotniczym jest zobowiązany do wykonania analizy przepustowości oraz określenia parametrów koordynacyjnych³². Właściwe przepisy stanowią, że państwo członkowskie musi zapewnić, iż w porcie lotniczym z nieokreślonym statusem lub w porcie lotniczym z organizacją rozkładów zostaje przeprowadzona gruntowna analiza przepustowości przez zarządzającego tym portem lotniczym lub przez inny właściwy organ, jeżeli państwo członkowskie UE uznaje to za niezbędne lub w ciągu sześciu miesięcy albo w następstwie pisemnego wniosku przewoźników lotniczych wykonujących ponad połowę operacji w porcie lotniczym lub zarządzającego portem lotniczym, gdy ktokolwiek z nich uważa, że przepustowość jest niewystarczająca w odniesieniu do bieżących lub planowanych operacji w pewnych okresach, albo na wniosek Komisji, w szczególności w przypadku, gdy port lotniczy jest w rzeczywistości dostępny tylko dla przewoźników lotniczych, którym przydzielono czasy na start lub lądowanie, lub w przypadku gdy przewoźnicy lotniczy (w szczególności nowe podmioty) napotykają poważne problemy w zapewnianiu możliwości lądowań i startów w danym porcie lotniczym.

Zgodnie z tymi przepisami, analiza przepustowości portu lotniczego musi być oparta **na ogólnie uznawanych metodach** i powinna wskazać wszelkie braki w przepustowości w różnych przedziałach czasowych. Analiza ta powinna stanowić podstawę określenia możliwości rozwiązania problemu zapewnienia przepustowości, w szczególności przez nową lub zmodyfikowaną infrastrukturę, zmiany operacyjne i wszelkie inne zmiany, oraz określać ramy czasowe wprowadzenia tych zmian, a także identyfikować wszystkie istotne ograniczenia techniczne, operacyjne i środowiskowe, jak również wszelkie zmiany tych ograniczeń oraz ich wpływ na przepustowość portu lotniczego. W związku z tym, analiza przepustowości portu lotniczego musi obejmować swoim zakresem deter-

²⁹ Zob.: Airport Development Reference Manual (9th Edition IATA 2004); M. Leško, op. cit.; J. Skorupski, A. Stelmach, M. Kozłowski, *Problem ustalania deklarowanych przepustowości portu lotniczego*, 11th International Conference „Computer Systems Aided Science, Industry and Transport”, Zakopane 2007; A. Świątecki, P. Nita, P. Świątecki, *Lotniska*, Wydawnictwo ITWL, Warszawa 1999; J. Leszczyński, *Modelowanie systemów i procesów transportowych*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa 1999.

³⁰ Za: M. Leško, *Porty lotnicze, pola wzlotów i urzędzenia nawigacyjne*, Wydawnictwo Politechniki Śląskiej, Gliwice 1991.

³¹ Ibidem.

³² Zgodnie z art. 1 ust. 2 lit. c) rozporządzenia nr 793/2004, przez parametry koordynacyjne rozumie się wyrażenie w terminach operacyjnych całkowitej przepustowości dostępnej na przydział czasu na start lub lądowanie w porcie lotniczym podczas każdego okresu koordynacyjnego, odzwierciedlające wszystkie czynniki techniczne, operacyjne i środowiskowe, które mają wpływ na funkcjonowanie infrastruktury portu lotniczego oraz różnych podsystemów.

ministyczne dane statystyczne dla zeszłych sezonów rozkładowych, jak również dane probabilistyczne w różnych horyzontach czasowych z uwzględnieniem ich zmiennej nieokreśloności dla przyszłych sezonów rozkładowych, co łącznie z brakiem jednolitej definicji przepustowości portu lotniczego oraz brakiem jednoznacznego wskazania właściwych metod wykonania analizy przepustowości portu lotniczego powoduje istotne problemy praktyczne w jej wykonaniu i interpretacji wyników tej analizy. Należy również zwrócić uwagę na to, że analizę tę należy aktualizować, jeżeli w porcie lotniczym zaistniały zmiany, które w znaczny sposób wpływają na jego przepustowość i wykorzystanie przepustowości. Zarówno analiza, jak i użyta do jej przeprowadzenia metoda są dokumentowane i udostępniane stronom, które wniosowały o wykonanie analizy oraz innym zainteresowanym podmiotom na ich wnioski oraz podlega przekazaniu do Komisji Europejskiej. **Wyniki analizy stanowią podstawę konsultacji w sprawie przepustowości portu lotniczego** prowadzonych z udziałem przedstawicieli zarządzającego portem lotniczym, przewoźników lotniczych regularnie użytkujących port lotniczy, służb kontroli ruchu lotniczego i agentów obsługi naziemnej.

W przypadku, gdy problemy z przepustowością występują w przynajmniej jednym okresie rozkładowym, państwo członkowskie UE zapewnia, że port lotniczy zostaje wyznaczony jako koordynowany w danych okresach tylko wtedy, gdy braki są na tyle poważnego rodzaju, że zarządzający portem lotniczym nie może zapobiec znacznym opóźnieniom i nie ma możliwości rozwiązania tych problemów w krótkim czasie. Należy jednak mieć na względzie, że przytoczone powyżej **przepisy nie określają jednoznacznie mierzalnych kryteriów wprowadzenia w porcie lotniczym organizacji lub koordynacji rozkładów lotów**, co potęguje wskazane wyżej problemy.

Częste przypadki **mylnego utożsamiania pojęć „przepustowość” i „punktualność”** rodzą kolejne problemy w procesie konsultacji i podejmowania decyzji o wprowadzeniu organizacji lub koordynacji. Omawiane wyżej przepisy odnoszą się do problemów, których przyczyną jest niewystarczająca przepustowość portów lotniczych. Będą się one w oczywisty sposób objawiały wzrostem czasu opóźnień (co wynika z przytoczonych wyżej definicji). **Konieczne jest jednak rozróżnianie przyczyn opóźnień, na te wynikające z niedostatecznej przepustowości i te, które wynikają z niedotrzymania standardów czasowych realizacji procesów obsługi naziemnej.** Przykładowo, wyłączenie z eksploatacji n z N stanowisk odprawy biletowo-bagażowej spowoduje zmniejszenie przepustowości tego systemu odpraw, wystąpienie kongestii i opóźnienia; ten sam skutek może być rezultatem opieszalej i długotrwałej obsługi pasażerów na tych stanowiskach. Pierwszy przypadek związany jest z przepustowością, drugi natomiast – z czasem trwania obsługi. Rozróżnianie tych pojęć jest tym bardziej konieczne, że znacząca większość procesów obsługi statków powietrznych, pasażerów i ich bagażu oraz ładunków realizowana jest w sposób bezpośrednio niezależny od zarządzającego portem lotniczym. Zagadnienia te muszą zostać odpowiednio uwzględnione w analizie przepustowości portu lotniczego.

Także w Polsce problem nieokreśloności metod analizy przepustowości portu lotniczego został niedawno rozwiązany przez wskazanie przez Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego pożądanej metody analizy przepustowości portu lotniczego. W sierpniu 2007 r. Prezes ULC wydał zalecenie, aby przy sporządzaniu analizy przepustowości Portu Lotniczego im. Fryderyka Chopina w Warszawie wykorzystywać uznane przez Komisję Europejską i organizacje międzynarodowe (m.in. IATA, ACI) systemy komputerowe oparte na modelach matematycznych infrastruktury portu lotniczego i potoków ruchu. **Zarządzający Portem Lotniczym im. Fryderyka Chopina w Warszawie dysponuje takim oprogramowaniem** i wykorzystuje je do wykonywania analiz m.in. na potrzeby

związane z przygotowaniem do organizacji mistrzostw Europy w piłce nożnej UEFA EURO 2012. Należy jednak podkreślić, że skuteczne i efektywne stosowanie narzędzi symulacji komputerowej wymaga zapewnienia odpowiednio wykwalifikowanej kadry oraz właściwego zasobu danych wejściowych, łącznie z prowadzeniem odpowiednich konsultacji i uzgodnień, w szczególności ze służbami ruchu lotniczego, agentami obsługi naziemnej i służbami państwowymi, zapewniającymi ochronę granicy państwa i przed aktami bezprawnej ingerencji.

3.4.3. Wpłata zaliczki do budżetu koordynatora (organizatora)

Kolejnym obowiązkiem, do spełnienia którego zarządzający portem lotniczym musi być właściwie przygotowany, jest dokonanie wpłaty zaliczki do budżetu koordynatora (lub organizatora), o czym jest mowa w punkcie 3.2.3. niniejszego rozdziału książki. Wysokość tej wpłaty określona na poziomie równowartości opłat za koordynację 30% operacji lotniczych, stanowiących podstawę ustalenia opłaty w przypadku portów lotniczych, w których jest wykonywana duża liczba operacji, może stanowić poważną kwotę w budżecie zarządzającego. Konieczne jest zatem, aby decyzja o wprowadzeniu organizacji lub koordynacji rozkładów lotów była poprzedzona właściwym procesem konsultacji i informowania, co umożliwi odpowiednie przygotowanie się zarządzającego portem lotniczym do wniesienia wpłaty zaliczkowej.

4. Podsumowanie

4.1. Międzynarodowe projekty zapewnienia punktualności i zwiększenia przepustowości portów lotniczych

Doświadczenia wynikające z wprowadzania w portach lotniczych organizacji lub koordynacji rozkładów lotów wskazują, że zakładane cele nie są skuteczne i efektywne osiągnięte. Wynika to zarówno z samych reguł prawnych, jak i z ich praktycznego stosowania. Wskazana wyżej niejednoznaczność pewnych przepisów oraz wprowadzanie nowych obciążeń finansowych przyczyniły się również do poszukiwania w skali międzynarodowej innych sposobów zapewnienia punktualności transportu lotniczego. Wiodącą rolę w tym zakresie pełni Eurocontrol (mając stosowne mandaty Komisji Europejskiej), która realizuje dwa kluczowe projekty: Airport Collaborative Decision Making (CDM) oraz Airport Airside Capacity Enhancement (ACE).

Koncepcja CDM jest oparta na utrzymywaniu bezpośredniej operacyjnej współpracy w porcie lotniczym między służbami kontroli ruchu lotniczego i CFMU, służbami operacyjnymi zarządzającego portem lotniczym, przewoźnikami lotniczymi i agentami obsługi naziemnej.

Podstawę CDM stanowią zasady: (a) utworzenia zintegrowanej platformy zarządzania przepływem informacji; (b) zapewnienia jakości i spójności danych; (c) eliminacji nieokreśloności; (d) wypracowywania wspólnych zasad współpracy operacyjnej; (e) wspólnego podejmowania decyzji operacyjnych w minimalnym czasie.

Wdrożenie CDM ma być z założenia procesem ewolucyjnym i niewymagającym zmian lub inwestycji w infrastrukturę lub technologię, a dzięki temu efektywnym kosztowo i przystosowanym do istniejących systemów i procedur. Sprawdzone w praktyce korzyści operacyjne, jakie przynosi wdrożenie CDM, to poprawienie punktualności

i minimalizacja kongestii przez: (a) pełne i bieżące informowanie służb kontroli ruchu lotniczego o planowanych zmianach planów i podejmowanych działaniach przez przewoźników lotniczych, służby zarządzającego portem lotniczym i agentów obsługi naziemnej; (b) optymalizację planowania i ustalania kolejności startów i lądowań; (c) usprawnienie działań operacyjnych w przypadku pogarszających się warunków meteorologicznych lub wystąpienia innych utrudnień; (d) optymalne wykorzystanie przepustowości dróg startowych; (e) zwiększenie efektywności zarządzania przepływami potoków pasażerów i statków powietrznych.

Metodologia programu ACE ma zapewnić identyfikację i usystematyzowanie czynników ograniczających przepustowość pola manewrowego oraz analizę i wypracowanie wytycznych w zakresie jej zwiększenia. Czynniki te klasyfikowane są jako zarówno krótkoterminowe, odnoszące się do efektywności komunikacji i współpracy kontrolera ruchu lotniczego i pilota statku powietrznego oraz analiz operacyjnych i doskonalenia procedur, jak i średnio- i długoterminowe, odnoszące się do infrastruktury i zarządzania przepływem ruchu statków powietrznych.

Program jest oparty na koncepcji minimalizacji średniego czasu zajętości drogi startowej (ang. ROT), co umożliwi wykonanie większej liczby operacji startów i lądowań. Minimalizacja ROT ma być osiągnana w szczególności przez optymalizację wykonania poszczególnych faz podejścia do lądowania, lądowania, rozbiegu i startu oraz wznoszenia, co dotyczy w głównej mierze służb kontroli ruchu lotniczego i załóg statków powietrznych. Ale zarządzający portami lotniczymi dostarcza również wytycznych w zakresie optymalizacji układu i parametrów elementów infrastruktury pola manewrowego, w szczególności drogi kołowania szybkiego zjazdu. W pracach analitycznych i badawczych wykorzystywane są zaawansowane programy komputerowe CAMACA i PIATA, które po wprowadzeniu odpowiednich danych empirycznych, dokonają analizy otrzymanych wyników, wskażą newralgiczne punkty powstawania opóźnień oraz zaproponują optymalne rozwiązania.

Innym projektem, obecnie realizowanym przez Eurocontrol przy współpracy z przedstawicielami służb żeglugi powietrznej, przewoźników lotniczych i zarządzających portami lotniczymi (niemal ze wszystkich krajów europejskich, m.in. z: Austrii, Belgii, Czech, Danii, Finlandii, Francji, Hiszpanii, Holandii, Irlandii, Niemiec, Portugalii, Szwajcarii, Wielkiej Brytanii, Włoch), a odnoszącym się do opisanych wyżej zagadnień, jest Air Traffic Management Airport Performance (ATMAP)³³. Celem projektu ATMAP jest poprawa efektywności Systemu Zarządzania Ruchem Lotniczym w Europie (European Air Traffic Management System – EATM), poprzez wdrożenie wszechstronnego, transparentnego i niezależnego systemu analiz wyników operacyjnych portów lotniczych oraz określanie na ich podstawie kolejnych celów.

W marcu 2004 r. Parlament Europejski i Rada Europy przyjęła pierwszy pakiet przepisów Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej (ang. Single European Sky – SES I)³⁴. Pakiet SES I wprowadził zadania analizy wyników operacyjnych Służb Żeglugi Powietrznej (ang. Air Navigation Services – ANS) w Unii Europejskiej. W marcu 2009 r. został przyjęty drugi pakiet SES (SES II), który wprowadził System Pomiarów Efektywności Operacyjnej (ang. Performance Scheme). Podczas gdy SES I wprowadził wymóg monitorowania wyników i gromadzenia danych, SES II wprowadził wymóg

³³ Zob.: Eurocontrol ATM Airport Performance (ATMAP) Framework, December 2009; Eurocontrol ATMAP project Phase II, 2nd General meeting, Brussels, February 2nd 2010.

³⁴ Zob. rozporządzenie (WE) Nr 549/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z 10.03.2004 r. ustanawiające ramy tworzenia Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej (Dz. Urz. UE 2004 L 96/1).

określania celów dla Służb Żegluga Powietrznej, na podstawie wyników działań realizowanych w ramach SES I.

Z uwagi na zbieżność celów Unii Europejskiej i Eurocontrol uznano, że właściwym rozwiązaniem będzie powołanie wspólnej Komisji ds. Analiz Wyników Operacyjnych (ang. The Performance Review Commission – PRC), celem wykonania odpowiednich analiz.

Zakres, wykonywanych wspólnie analiz wyników operacyjnych obejmuje:

- a) konsultacje z zainteresowanymi stronami z zachowaniem wymogów niezależności i obiektywności;
- b) korzystanie z już zgromadzonych danych i/lub inicjowanie nowych projektów, które mogłyby wspomóc analizy wyników działań Służb Żegluga Powietrznej (ANS) i Zarządzania Ruchem Lotniczym (ATM);
- c) łączne rozpatrywanie zagadnień bezpieczeństwa (ang. safety), przepustowości (ang. capacity), jakości (ang. quality), ochrony środowiska (ang. environmental protection);
- d) weryfikację dotychczasowych i wyznaczanie nowych celów;
- e) przedstawianie wypracowanych wniosków i rekomendacji i zaleceń organom właściwym w sprawach określania strategii SES i działalności operacyjnej portów lotniczych.

Celem projektu ATMAP jest m.in. zdefiniowanie kluczowych wskaźników efektywności (ang. Key Performance Indicators – KPI) oraz ich analiza i optymalizacja w określonych obszarach głównych (ang. Key Performance Area – KPA): (a) pola ruchu naziemnego; (b) rejonu kontrolowanego lotniska (TMA); (c) planowania rozkładów lotów; (d) opóźnień generowanych w procesie obsługi naziemnej statku powietrznego; (e) zakłóceń i operacyjnych ograniczeń środowiskowych, wynikających z meteorologicznych warunków wykonywania lotów oraz wdrożonych procedur antyhałasowych; (f) wzajemnego oddziaływania portów lotniczych należących do TEN-T.

W zakresie projektu ATMAP uwzględniono również ocenę adekwatności i spójności przepisów rozporządzenia nr 95/93 w sprawie zasad przydzielania czasu na start i lądowanie z przepisami rozporządzenia nr 549/2004 ustanawiającym ramy tworzenia Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej.

4.2. Potencjalne kierunki i metody działania na rzecz poprawy jakości prawa i praktyki jego stosowania

Jak wykazano wyżej, zakres i treść regulacji prawnych dotyczących przydziałów czasów operacji lotniczych w portach lotniczych wymagają doskonalenia. Doskonalenie to powinno być prowadzone w następujących kierunkach:

- a) ujednoczenia obowiązujących regulacji prawnych;
- b) rozszerzenia ich zakresu (np. wprowadzenia jednolitych definicji) i uszczegółowienia (np. określenia jednoznacznych, mierzalnych kryteriów wprowadzenia organizacji lub koordynacji rozkładów lotów);
- c) określenia i jednolitego stosowania metod wykonywania analizy przepustowości portu lotniczego oraz procedur wprowadzania organizacji lub koordynacji rozkładów lotów w portach lotniczych;
- d) ściślejszego powiązania z regulacjami w zakresie dotyczącym bezpieczeństwa (ang. safety) i ochrony środowiska naturalnego.

Podjęcie tych ostatnich działań powinno wyeliminować lub w znaczącym stopniu ograniczyć występujące obecnie problemy. Przyjęcie wspólnego podejścia do (harmonizacji) spraw przepustowości, bezpieczeństwa i ochrony środowiska naturalnego (co już

zostało zainicjowane) powinno przyczynić się do zwiększenia skuteczności i efektywności działań prowadzonych w tym zakresie. Pożądanym jest również ściśle powiązanie działań w zakresie rozwoju infrastruktury portów lotniczych z planami zagospodarowania przestrzennego i to w długoterminowych horyzontach czasowych.

Ale nawet znaczące udoskonalenie regulacji prawnych i praktyki ich stosowania nie zlikwiduje pewnych ograniczeń, np. operacyjnych w eksploatacji portów lotniczych, i nie wyeliminuje generowania dodatkowych kosztów związanych z finansowaniem działalności organizatora lub koordynatora. Przede wszystkim z tego względu powinny być podejmowane działania o charakterze operacyjnym, takie jak wdrażanie CDM. Ten projekt nie wiąże się praktycznie z żadnymi nakładami finansowymi, a – jak wykazują doświadczenia – pozwala skutecznie optymalizować przepływy w porcie lotniczym i minimalizować opóźnienia. Analogiczne efekty, ale o szerszym zakresie i większej skali przyniesie realizacja projektu ATMAP, w której ma uczestniczyć pracownik Portu Lotniczego im. Fryderyka Chopina w Warszawie.

Odrębną kwestią pozostaje pełne dostosowanie przepisów prawa krajowego do przepisów prawa Unii Europejskiej. Istotnym aspektem jest również szybkie wprowadzanie odpowiednich nowelizacji polskich aktów prawnych. Działania w tym zakresie będą znacznie skuteczniejsze, jeżeli w całym procesie nowelizacji będą uczestniczyć aktywnie i na równych prawach przedstawiciele wszystkich zainteresowanych stron, czyli państwa, zarządzających portami lotniczymi, przewoźników lotniczych, podmiotów świadczących usługi obsługi naziemnej i służb ruchu lotniczego. Potwierdzi to słuszność podstawowych założeń CDM i ATMAP – pełnej współpracy i wymiany informacji oraz aktywnego uczestnictwa we wszelkich pracach zarówno na forum krajowym, jak i międzynarodowym.

Pozostaje więc tylko kwestia wykreowania właściwej atmosfery wzajemnej otwartości i zaufania i znalezienia odpowiedzi na pozornie proste pytanie – kto powinien być kreatorem i moderatorem tej współpracy na forum krajowym? Wydaje się oczywiste, że rola ta w naturalny sposób przynależy Urzędowi Lotnictwa Cywilnego. Wskazane jest, aby tak zintegrowane środowisko stron zainteresowanych stworzyło również odpowiednio reprezentatywne ciało na forum Unii Europejskiej.

Źródła

Literatura

- J. Leszczyński, *Modelowanie systemów i procesów transportowych*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa 1999.
- M. Leško, *Porty lotnicze, pola wzlotów i urządzenia nawigacyjne*, Wydawnictwo Politechniki Śląskiej, Gliwice 1991.
- J. Skorupski, A. Stelmach, M. Kozłowski, *Problem ustalania deklarowanych przepustowości portu lotniczego*. 11th International Conference „Computer Systems Aided Science, Industry and Transport”, Zakopane 2007.
- A. Świątecki, P. Nita, P. Świątecki, *Lotniska*. Wydawnictwo ITWL, Warszawa 1999.

Akty prawne

- Rozporządzenie Rady (EWG) nr 95/93 z 18.01.1993 r. w sprawie wspólnych zasad przydzielania czasu na start lub lądowanie w portach lotniczych Wspólnoty (Dz. Urz. WE 1993 L 14/1; wyd. specjalne w jęz. polskim w: Dz. Urz. UE 07/t.2, s. 3).
- Rozporządzenie (WE) nr 894/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z 27.02.2002 r. zmieniające rozporządzenie Rady (EWG) nr 95/93 dotyczące wspólnych zasad przydzielania czasu na start lub lądowanie w portach lotniczych Wspólnoty (Dz. Urz. WE 2002 L 142/3).

- Rozporządzenie (WE) Nr 549/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z 10.03.2004 r. ustanawiające ramy tworzenia Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej (Dz. Urz. UE 2004 L 96/1).
- Dyrektywa 2002/30/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 26.03.2002 r. w sprawie ustanowienia zasad i procedur w odniesieniu do wprowadzenia ograniczeń odnoszących się do poziomu hałasu w portach lotniczych Wspólnoty (Dz. Urz. WE 2002 L 85/40).
- Rozporządzenie (WE) nr 1554/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z 22.07.2003 r. zmieniające rozporządzenie Rady (EWG) nr 95/93 w sprawie ustalenia wspólnych reguł przydziału czasu na start lub lądowanie w portach lotniczych Wspólnoty (Dz. Urz. WE 2003 L 221/1).
- Rozporządzenie (WE) nr 793/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z 21.04.2004 r. zmieniające rozporządzenie Rady (EWG) nr 95/93 w sprawie ustalenia wspólnych reguł przydziału czasu na start lub lądowanie w portach lotniczych Wspólnoty (Dz. Urz. WE 2004 L 138/50).
- Rozporządzenie (WE) nr 545/2009 Parlamentu Europejskiego i Rady z 18.06.2009 r. zmieniające rozporządzenie Rady (EWG) nr 95/93 w sprawie wspólnych zasad przydzielania czasu na start lub lądowanie w portach lotniczych Wspólnoty (Dz. Urz. UE 2009 L 167/24).
- Ustawa z 31.05.1962 r. Prawo lotnicze (Dz.U. 1962, nr 32, poz. 153 ze zm.).
- Ustawa z 15.12.2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U., nr 244, poz. 2080 ze zm.).
- Ustawa z 3.07.2002 r. Prawo lotnicze (tekst jedn. Dz.U. 2006, nr 100, poz. 696 ze zm.).
- Ustawa z 20.04.2004 r. o zmianie i uchyleniu niektórych ustaw w związku z uzyskaniem przez Rzeczpospolitą Polską członkostwa w Unii Europejskiej (Dz.U. 2004, nr 96, poz. 959).
- Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 28.01.1994 r. w sprawie wykonywania lotów międzynarodowych oraz stałego pobytu polskich statków powietrznych za granicą i obcych statków powietrznych w Polsce (Dz.U. 1994, nr 14, poz. 49).
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 30.04.2004 r. w sprawie tworzenia i działania komitetów oraz współdziałania i konsultacji w porcie lotniczym (Dz.U. 2004, nr 103, poz. 1088).
- Rozporządzenie Ministra Transportu z 27.06.2006 r. w sprawie koordynacji i organizacji rozkładów lotów (Dz.U. 2006, nr 112, poz. 768).
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 25 maja 2009 r. w sprawie obsługi naziemnej w portach lotniczych (Dz.U. 2009, nr 83, poz. 695).
- Komunikaty i wnioski Komisji Europejskiej
- Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Plan działania w zakresie przepustowości, efektywności i bezpieczeństwa portów lotniczych w Europie (KOM2006/819).
- Komunikat Komisji w sprawie stosowania rozporządzenia (WE) nr 793/2004 dotyczącego wspólnych zasad przydzielania czasu na start lub lądowanie w portach lotniczych Wspólnoty (KOM2007/704).
- Wniosek i projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych zasad przydzielania czasu na start lub lądowanie w portach lotniczych Wspólnoty (KOM2009/634).

Wytyczne i decyzje krajowe

- Wytyczne w sprawie koordynacji czasów operacji przewoźników lotniczych w polskich portach lotniczych (zatwierdzone 31.01.1994 r. przez Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej).
- Decyzja Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 17.07.1998 r. w sprawie wyznaczenia koordynatora czasów operacji w polskich portach lotniczych.
- Decyzja nr 1 Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego z 4.01.2006 r. w sprawie wyznaczenia osoby wykonującej zadania organizatora rozkładów lotów (Dz. Urz. ULC nr 1, poz. 3).
- Decyzja Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego nr 577 z 5.07.2006 r. w sprawie wprowadzenia organizacji rozkładów lotów w Porcie Lotniczym im. Fryderyka Chopina w Warszawie.
- Decyzja Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego nr 578 z 5.07.2006 r. w sprawie powołania tymczasowego organizatora rozkładów lotów w Porcie Lotniczym im. Fryderyka Chopina w Warszawie.
- Decyzja Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego nr 65 z 27.10.2006 r. w sprawie zniesienia organizacji rozkładów lotów w Porcie Lotniczym im. Fryderyka Chopina w Warszawie.
- Decyzja Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego nr 66 z 27.10.2006 r. w sprawie odwołania tymczasowego organizatora rozkładów lotów w Porcie Lotniczym im. Fryderyka Chopina w Warszawie.

Decyzja nr RWA-7/2007 z 27.02.2007 r. Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Inne dokumenty

Airport Development Reference Manual (9th Edition IATA 2004).

Eurocontrol: Enhancing Airside Capacity Edition 2.0.

IATA Guidelines for the Establishment of Airline Operators Committees.

Worldwide Scheduling Guidelines (18th Edition IATA 2009).

Eurocontrol: ATM Airport Performance (ATMAP) Framework, December 2009.

Eurocontrol: ATMAP project Phase II, 2nd General meeting, Brussels, February 2nd 2010.

Usługi obsługi naziemnej

1. Wprowadzenie

Niniejsza część książki zawiera analizę fundamentalnych zmian związanych z deregulacją rynku obsługi naziemnej na europejskich lotniskach w wyniku procesu liberalizacji i deregulacji europejskiego sektora lotniczego. Podstawowym tematem poniższych rozważań będą te z uregulowań prawnych, które decydują o obecnym stopniu zaawansowania procesu liberalizacyjnego usług obsługi naziemnej (*usług handlingowych*) oraz wyznaczają przyszłe kierunki otwierania się rynków obsługi naziemnej w portach lotniczych Unii Europejskiej. W niniejszym rozdziale przeanalizowano obecne i przewidywane skutki aktualnych regulacji na rynku europejskim w kontekście spodziewanych w krótkim i dłuższym horyzoncie czasowym zmian na rynku obsługi naziemnej w Polsce. Dokonano analizy formalnych warunków dostępu do rynku obsługi naziemnej, zasad korzystania przez podmioty obsługi naziemnej z infrastruktury lotniska, a także warunków prowadzenia działalności przez agentów obsługi naziemnej na terenie portu lotniczego, z punktu widzenia zarządzających tymi portami. Podjęto również próbę identyfikacji tych zagadnień i obszarów tematycznych objętych regulacjami szczegółowymi, które mogą z jednej strony budzić liczne kontrowersje, z drugiej okazać się problematyczne pod kątem ich zastosowania w codziennej praktyce biznesowej.

2. Uwarunkowania rynkowe, a wspólnotowe regulacje dotyczące rynku obsługi naziemnej

2.1. Uwagi wstępne

Do połowy lat dziewięćdziesiątych XX w. rynek obsługi naziemnej w portach lotniczych w Europie nie podlegał regulacjom szczegółowym Unii Europejskiej. Jednak w obliczu stałego rozwoju tego rynku, w tym dynamicznego wzrostu przewozów lotniczych od początku lat dziewięćdziesiątych XX w., spowodowanego w głównej mierze liberalizacją sektora, dokonana na podstawie przepisów zawartych w trzech pakietach

* Anna Żebrowska-Dreger – absolwentka Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie; kierownik Działu Sprzedaży Usług Lotniczych w Porcie Lotniczym im. F. Chopina w Warszawie.

aktów prawnych z lat 1987¹, 1990² i 1992³ (tzw. trzech pakietach liberalizacyjnych), większą dostępnością usług przewozowych dla pasażerów, ładunków i poczty, rosnącą mobilnością społeczeństwa europejskiego, a także sprzyjającą sytuacją makro-ekonomiczną, zaczęto coraz częściej dostrzegać potrzebę uregulowania zasad funkcjonowania podmiotów prowadzących działalność w zakresie obsługi naziemnej na rynku europejskim w celu zapewnienia warunków zdrowej konkurencji i równego dostępu do rynków usług obsługi naziemnej w krajach Wspólnoty.

Komisja Europejska zasygnalizowała swój zamiar podjęcia inicjatywy mającej na celu osiągnięcie dostępu do rynku usług obsługi naziemnej w portach lotniczych UE w czerwcu 1994 r., publikując m.in. komunikat zatytułowany: „Przyszłość lotnictwa cywilnego w Europie”. Jednocześnie analizowano w Unii Europejskiej niezbędny zakres wprowadzenia koniecznych regulacji. Przykładowo, rezolucja Rady UE z 24.10.1994 r.⁴ potwierdziła potrzebę uwzględnienia w przyszłych regulacjach sytuacji portów lotniczych w momencie pełnej liberalizacji rynku usług obsługi naziemnej w państwach Unii Europejskiej. Zaś rezolucja Parlamentu Europejskiego z 14.02.1995 r.⁵ poświęcona była wpływowi dostępu do rynku obsługi naziemnej na zatrudnienie i warunki bezpieczeństwa w portach lotniczych.

Wydanie dyrektywy Rady 96/67/WE z 15.10.1996 r. w sprawie dostępu do rynku usług obsługi naziemnej w portach lotniczych Wspólnoty⁶ stanowiło konsekwentne uzupełnienie trzeciego pakietu liberalizacyjnego w transporcie lotniczym i kontynuację działań Rady UE na rzecz dalszego rozwoju i konkurencji na rynkach usług przewozów lotniczych oraz na rzecz otwarcia rynku obsługi naziemnej w Europie.

2.2. Ogólna charakterystyka dyrektywy Rady nr 96/67/WE

Dyrektywa 96/67/WE w sprawie dostępu do usług obsługi naziemnej, jako instrument harmonizujący, zawiera normy prawne ustanowione w celu urzeczywistnienia swobody przedsiębiorczości (art. 50 ust 1 TFUE [d. art. 44 ust. 1 TWE]) w odniesieniu do określonego rodzaju działalności gospodarczej – wykonywanie obsługi naziemnej.

¹ Decyzja Rady nr 87/602/EWG z 14.12.1987 r. w sprawie podziału między przewoźników lotniczych zdolności przewozów pasażerskich w zakresie regularnych usług lotniczych między państwami członkowskimi i dostępu przewoźników lotniczych do regularnych usług lotniczych na trasach między państwami członkowskimi (Dz. Urz. WE 1987 L 374/19).

² Rozporządzenie Rady nr 2342/90 z 24.07.1990 r. w sprawie taryf lotniczych w regularnych służbach powietrznych między państwami członkowskimi (Dz. Urz. WE 1990 L 217/1) oraz rozporządzenie Rady nr 2343/90 z 24.07.1990 r. w sprawie dostępu do rynku oraz podziału oferowanej zdolności przewozowej (Dz. Urz. WE 1990 L 217/8).

³ Rozporządzenie Rady nr 2407/92 z 23.07.1992 r. w sprawie licencjonowania przewoźników lotniczych (Dz. Urz. WE 1992 L 240/1); rozporządzenie Rady nr 2408/92 z 23.07.1992 r. w sprawie dostępu przewoźników lotniczych Wspólnoty do tras wewnątrz Wspólnoty (Dz. Urz. WE 1992 L 240/8); rozporządzenie Rady 2409/92 z 23.07.1992 r. w sprawie taryf i opłat w służbach powietrznych (Dz. Urz. WE 1992 L 240/15); rozporządzenie Rady nr 2410/92 z 23.07.1992 r. zmieniające rozporządzenie nr 3975/87 w sprawie procedury stosowania zasad konkurencji w transporcie lotniczym (Dz. Urz. WE 1992 L 240/17); rozporządzenie Rady nr 2411/92 z 23.07.1992 r. zmieniające rozporządzenie Rady nr 3976/87 w sprawie trybu stosowania art. 85 ust. 3 Traktatu Rzymskiego dla wyłączenia niektórych rodzajów działań w transporcie lotniczym spod zakazu praktyk niezgodnych z zasadami konkurencji (Dz. Urz. WE 1992 L 240/19).

⁴ Dz. Urz. WE 1994 C 309/2.

⁵ Dz. Urz. WE 1995 C 56/28.

⁶ Dz. Urz. WE 1996 L 272/36; cyt. dalej jako dyrektywa 97/96/WE w sprawie dostępu do usług obsługi naziemnej.

Przyjęto przy tym, że swoboda dostępu musi być wprowadzana stopniowo w sposób adekwatny do wymagań sektora.

Dyrektywa 96/67/WE w sprawie dostępu do usług obsługi naziemnej ma zastosowanie w portach lotniczych otwartych dla ruchu handlowego na terytorium państw członkowskich UE w zakresie uzależnionym od wielkości ruchu. Zakres jej obowiązywania obejmuje – w odniesieniu do usług obsługi naziemnej wykonywanej na rzecz osób trzecich – porty lotnicze o rocznym ruchu powyżej 2 mln pasażerów lub 50 tys. ton ładunku. Corocznie podaje się w Dzienniku Urzędowym UE wykaz portów objętych dyrektywą. Odchylenia od zasad dyrektywy 96/67/WE w sprawie dostępu do usług obsługi naziemnej mogą być zastosowane w portach lotniczych o małym ruchu, położonych na wyspach tego samego regionu geograficznego. Podmiot zarządzający portem lotniczym jest obowiązany stosować się do dyrektywy, także jeżeli podlega nadzorowi lub kontroli władz państwowych.

Podstawowym celem dyrektywy 96/67/WE w sprawie dostępu do usług obsługi naziemnej było zapewnienie swobodnego dostępu do sektora obsługi naziemnej, który uznano za niezbędny dla właściwego funkcjonowania transportu lotniczego.

Wśród założeń będących u podstaw jej uchwalenia leżała realizacja następujących celów szczegółowych: (a) zwiększenie efektywności prowadzonej działalności w sektorze obsługi naziemnej; (b) obniżenie kosztów operacyjnych przedsiębiorstw lotniczych; (c) zwiększenie poziomu świadczonych usług; (d) liberalizacja dostępu do rynku obsługi naziemnej w portach lotniczych, służąca pojawieniu się na rynku większej liczby podmiotów świadczących usługi, gwarantująca w tym zakresie przewoźnikom lotniczym i innym użytkownikom portu większy wybór partnerów.

Dyrektywa reguluje przede wszystkim takie obszary, jak: (a) zasady dostępu do rynku i zasady wprowadzania ograniczeń w liczbie podmiotów świadczących usługi w danych portach na rzecz podmiotów trzecich i na własną rzecz; (b) zasady dostępu do urzędzeń i zarządzania scentralizowaną infrastrukturą na lotniskach, wykorzystywaną do świadczenia usług lub wykonywania czynności obsługi naziemnej na własną rzecz; (c) procedura selekcyjna podmiotów wykonujących czynności obsługi naziemnej; (d) zasady konsultacji z użytkownikami portu lotniczego, w tym ustanawiania komitetu użytkowników w danym porcie lotniczym; (e) zasady prowadzenia księgowości w odniesieniu do usług obsługi naziemnej.

W swoim załączniku dyrektywa wprowadza, opartą na standardach IATA, szczegółową klasyfikację usług obsługi naziemnej (11 kategorii tych usług): Kategoria 1 – *Ogólne usługi administracyjno-gospodarcze wykonywane w interesie użytkowników portu lotniczego*; Kategoria 2 – *Obsługa pasażerów*; Kategoria 3 – *Obsługa bagażu*; Kategoria 4 – *Obsługa ładunków*; Kategoria 5 – *Obsługa płytowa*; Kategoria 6 – *Obsługa statków powietrznych*; Kategoria 7 – *Obsługa w zakresie zaopatrzenia statków powietrznych w paliwo, smary i inne materiały techniczne*; Kategoria 8 – *Obsługa techniczno-administracyjna statków powietrznych*; Kategoria 9 – *Obsługa operacyjna lotu i administracyjna załóg statków powietrznych*; Kategoria 10 – *Transport naziemny*; Kategoria 11 – *Obsługa w zakresie zaopatrzenia pokładowego statków powietrznych (catering)*.

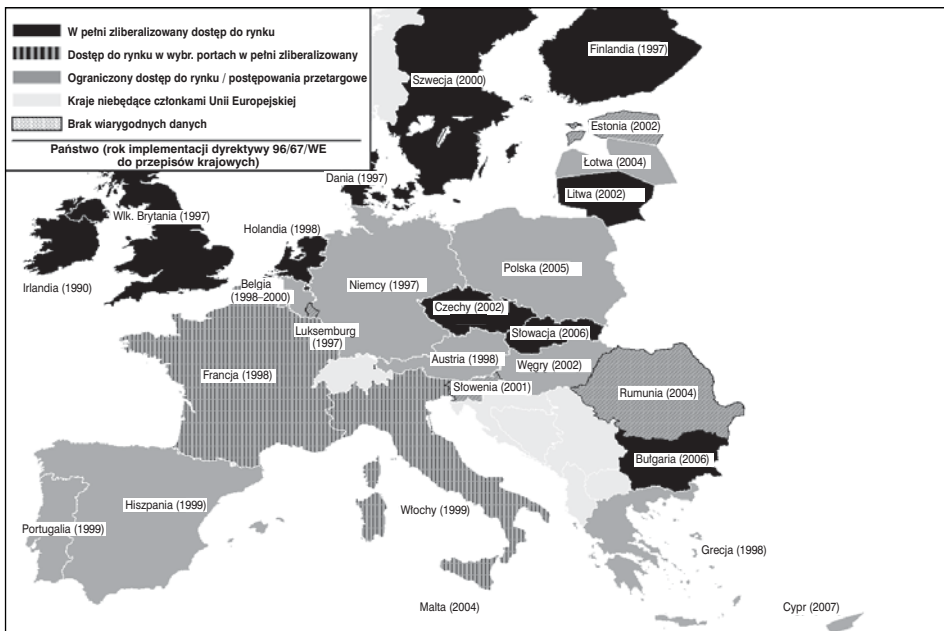
2.3. Implementacja dyrektywy 96/67/WE do prawa krajowego państw członkowskich Unii Europejskiej

Państwa członkowskie UE dokonały implementacji postanowień dyrektywy 96/67/WE w sprawie dostępu do usług obsługi naziemnej do przepisów krajowych, wprowadzając różny stopień liberalizacji rynku we własnym kraju. Wśród państw członkowskich UE są zarówno kraje, które dopuściły pełną liberalizację w zakresie dostępu do tego rynku (np. Wielka Brytania, Finlandia, Szwecja, Holandia czy Czechy), jak i kraje, które przewidziały znaczne ograniczenia w dostępie do rynku (np. Niemcy, Hiszpania, Portugalia czy Grecja). Natomiast we Włoszech i Francji w niektórych portach lotniczych dostęp do rynku dla wybranych kategorii usług jest w pełni zliberalizowany, podczas gdy w innych portach zlokalizowanych na terenie tych państw, dostęp ten podlega ograniczeniom w innych kategoriach usług.

Rysunek 1 prezentuje stopień liberalizacji w dostępie do rynku obsługi naziemnej w państwach członkowskich UE oraz datę implementacji dyrektywy do prawa krajowego.

Implementacja postanowień dyrektywy 96/67/WE w sprawie dostępu do usług obsługi naziemnej do prawa krajowego w 15 państwach tzw. starej UE następowała w różnych horyzontach czasowych między 1997 a 2000 r. Dostosowanie krajowego ustawodawstwa 12 nowych państw członkowskich UE nastąpiło w latach 2004–2007. W tej drugiej grupie jako pierwsze implementacji dokonały Czechy, Litwa i Estonia (2002 r.).

Rysunek 1. Data implementacji dyrektywy 96/67/WE do przepisów krajowych państw członkowskich UE i stopień liberalizacji w dostępie do rynku obsługi naziemnej w Europie



Źródło: Airport Research Center „Study on the Impact of Directive 96/67/EC on ground handling services 1996–2007”.

W Polsce główne postanowienia dyrektywy znalazły swoje odzwierciedlenie w nowelizacji Prawa lotniczego⁷, dokonanej ustawą z 29.04.2004 r. o zmianie ustawy – Prawo lotnicze⁸. Szczegółowe postanowienia zostały wdrożone w drodze rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 21.06.2005 r. w sprawie obsługi naziemnej w portach lotniczych⁹, które zostało zastąpione rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z 25.05.2009 r. w sprawie obsługi naziemnej w portach lotniczych.¹⁰

Jednocześnie, nie w każdym przypadku implementacja postanowień dyrektywy do prawa krajowego była z nią w pełni zgodna. Komisja Europejska dwukrotnie podważyła spójność postanowień aktów krajowych z zapisami dyrektywy. Jeden z wyroków Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich (ETS) dotyczył niezgodności dekretu ustawodawczego Republiki Włoskiej nr 18 z 13.01.1999 r., który w swoim art. 14¹¹ wprowadził środek socjalny niezgodny z art. 18¹² dyrektywy 96/67/WE w sprawie dostępu do usług obsługi naziemnej i przewidział – w swoim art. 20¹³ – system o charakterze przejściowym, nieprzewidziany przez tę dyrektywę¹⁴. W tym przypadku ETS stwierdził, iż obowiązek przejścia personelu poprzedniego usługodawcy, nałożony na odpowiednie przedsiębiorstwa na mocy art. 14 dekretu ustawodawczego nr 18/99, w istocie działa na niekorzyść potencjalnych konkurentów w stosunku do przedsiębiorstw już działających na rynku i zagraża otwarciu rynków obsługi naziemnej, gdyż w rezultacie szkodzi pełnemu skutkowi dyrektywy 96/67/WE w sprawie dostępu do usług obsługi naziemnej.

Drugi taki przypadek dotyczył zakwestionowania przez Komisję zgodności § 8 ust. 2 i § 9 ust. 3 niemieckiego rozporządzenia z 10.10.1997 r. w sprawie usług obsługi naziemnej w portach lotniczych (*Verordnung über Bodenabfertigungsdienste auf Flugplätzen*) z art. 16 i art. 18 dyrektywy 96/67/WE w sprawie dostępu do usług obsługi naziemnej¹⁵. Trybunał uznał, że wprowadzone przez RFN regulacje miały charakter antykonkurencyjny, gdyż zachęcały firmy prowadzące działalność obsługi naziemnej

⁷ Ustawa z 3.07.2002 r. Prawo lotnicze (Dz.U. 2002, nr 130, poz. 1112).

⁸ Dz.U. 2004, nr 99, poz. 1002.

⁹ Dz.U. 2005, nr 128, poz. 1071; cyt. dalej jako rozporządzenie w sprawie obsługi naziemnej z 2005 r.

¹⁰ Dz.U. 2009, nr 83, poz. 695; cyt. dalej jako rozporządzenie w sprawie obsługi naziemnej z 2009 r.

¹¹ Artykuł 14 wspomnianego dekretu ustawodawczego, który dotyczył systemu ochrony socjalnej, przewidywał: „1. Zapewniając swobodny dostęp do rynku usług obsługi naziemnej należy, przez 30 miesięcy od daty wejścia w życie niniejszego dekretu, zapewnić utrzymanie poziomu zatrudnienia i kontynuację stosunków pracy personelu podlegającego wcześniejszemu zarządzającemu.

2. Poza przypadkiem przejścia oddziału przedsiębiorstwa każde przejście działalności dotyczące jednej lub kilku kategorii usług obsługi naziemnej, określonych w załącznikach A i B, oznacza przejście personelu poprzedniego podmiotu świadczącego usługi przez następcę, wskazane przez zainteresowane podmioty w porozumieniu z pracowniczymi organizacjami związkowymi, proporcjonalnie do części ruchu lub działalności przejętych przez następcę”.

¹² Artykuł 18 dyrektywy 96/67/WE stanowi: „Bez uszczerbku dla stosowania niniejszej dyrektywy oraz z zastrzeżeniem innych przepisów prawa Wspólnoty Państwa Członkowskie mogą podjąć niezbędne środki dla zapewnienia ochrony praw pracowników i poszanowania środowiska naturalnego”.

¹³ Artykuł 20 dekretu ustawodawczego zawiera następujący przepis przejściowy: „Stosunki umowne personelu usług obsługi naziemnej, istniejące w dniu 19.11.1998 r., które przewidują różne uregulowania organizacyjne i umowne, zostaną utrzymane w mocy – bez możliwości ich przedłużenia – aż do wygaśnięcia odpowiednich umów, a w każdym razie nie dłużej niż przez sześć lat”. Komisja stwierdziła, że art. 20 dekretu ustawodawczego nr 18/99 jest niezgodny z dyrektywą 96/67/WE, gdyż ten przepis pozwala przedsiębiorstwom posiadającym szczególne systemy organizacyjne na działalność w zakresie własnej obsługi równoległe do innych usługodawców, wybranych lub zatwierdzonych zgodnie z przepisami tej dyrektywy.

¹⁴ Wyrok ETS z 9.12.2004 r. w sprawie C-460/02 *Komisja przeciw Republice Włoskiej* (Zb. Orz. 2004, s. I-11547).

¹⁵ Wyrok ETS z 14.07.2005 r. w sprawie C-386/2003 *Komisja przeciwko Republice Federalnej Niemiec* (Zb. Orz. 2005, s. I-6947).

(działalność handlingową) do przejmowania pracowników z poprzednich firm świadczących ww. usługi, a linie lotnicze samodzielnie wykonujące obsługę naziemną lub firmy świadczące ww. usługi były obciążane dodatkowymi opłatami za niestosowanie się do zaleceń ww. rozporządzenia.

W obu przypadkach postępowanie przed ETS miało na celu wyjaśnienie podstawowej kwestii czy wprowadzone przez państwa członkowskie UE przepisy nie ograniczają warunków uczciwej konkurencji i czy nie zagrażają otwarciu rynków obsługi naziemnej.

2.4. Wpływ dyrektywy na rynek obsługi naziemnej w UE

2.4.1. Raport SH&E International Air Transport Consultancy

Komisja Europejska dwukrotnie zlecała przeprowadzenie badań w zakresie skutków i wpływu dyrektywy na działalność sektora obsługi naziemnej w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Po raz pierwszy ocena skutków regulacji została dokonana przez firmę SH&E International Air Transport Consultancy (SH&E). Wyniki analiz prowadzone w ramach 15 państw starej UE zostały opublikowane w 2002 r. Pozwoliły one na sformułowanie następujących wniosków ogólnych:¹⁶ (a) wprowadzenie dyrektywy w życie spowodowało, zakładane u podstaw regulacji, obniżenie cen usług obsługi naziemnej w stosunku do cen obowiązujących przed 1996 r.; (b) w sektorze odnotowano zjawisko nasilonej konkurencji w wyniku pojawienia się w portach lotniczych zwiększonej liczby podmiotów niezależnych świadczących usługi obsługi naziemnej na rzecz podmiotów trzecich; (c) ze względu na znaczne rozbieżności w wyrażanych opiniach przez podmioty biorące udział w badaniu, nie sformułowano natomiast żadnych wniosków w zakresie wpływu regulacji na jakość świadczonych usług, które ilustrowałyby globalną sytuację na rynku Unii Europejskiej¹⁷.

2.4.2. Najnowsze badania w sprawie skutków regulacji dyrektywy 96/67/WE na rynek obsługi naziemnej w Unii Europejskiej

Drugiej, a zarazem ostatniej jak dotychczas kompleksowej oceny skutków dyrektywy 96/67/WE w sprawie dostępu do usług obsługi naziemnej dokonano w latach 2008–2009. Tym razem badanie zostało przeprowadzone na zlecenie KE przez firmę Airport Research Center we współpracy z MVV Consulting. Badania te zostały przeprowadzone z myślą o dokonaniu aktualnej oceny skutków dyrektywy w obliczu dynamicznych zmian na rynku, a zwłaszcza rozszerzenia zakresu stosowania dyrektywy 96/67/WE w sprawie dostępu do usług obsługi naziemnej w związku z przystąpieniem do UE kolejnych 12 nowych członków. Na podstawie prowadzonych badań *on desk*, internetowego badania kwestionariuszowego oraz wywiadów bezpośrednich przeprowadzonych wśród podmiotów z państw członkowskich UE świadczących usługi obsługi naziemnej, użytkowników portów wykonujących własną obsługę, zarządzających lotniskami, a także kompetentnych w tej materii agend rządowych (tzw. państwowych instytucji regulacyjnych), sformułowano

¹⁶ SH&E Limited, *Study on the quality and efficiency of Groundhandling services at EU airports as a result of the implementation of Council Directive 96/67/EC*, Report to European Community, London 2002.

¹⁷ Szczegółowe wyniki badań w tym zakresie, przeprowadzonych przez firmę SH&E International Air Transport Consultancy, zostały podsumowane przez Komisję Europejską w: „Report from the Commission on the application of Council Directive 96/67/EC of 15 October 1996”, który jest dostępny pod adresem http://ec.europa.eu/transport/air_portal/airports/doc/2007_groundhandling_report_en.pdf

wiele interesujących wniosków szczegółowych. Badania te przyniosły następujące główne ustalenia: (a) w latach 1996–2007 liczba operatorów świadczących usługi obsługi naziemnej na rzecz podmiotów trzecich i liczba podmiotów wykonujących własną obsługę wzrosła w państwach członkowskich UE w limitowanych kategoriach 3, 4 i 5 o ok. 42% (tj. o 78 operatorów)¹⁸ i o ok. 8% w kategorii 7 (tj. o 2 operatorów); (b) ogólnie odnotowano spadek cen za usługi obsługi naziemnej w latach 1996–2002 w portach zlokalizowanych na terytorium 15 państw członkowskich UE na poziomie średnio 12%¹⁹ i kilkuprocentowe obniżenie opłat za usługi obsługi naziemnej w portach lotniczych tzw. nowych państwach członkowskich Unii; (c) w większości państw członkowskich UE po 1996 r. odnotowano zauważalne zmiany w jakości świadczonych usług obsługi naziemnej, które jednak trudno zinterpretować jako bezpośredni efekt dyrektywy.

2.5. Pakiet przepisów Unii Europejskiej dla portów lotniczych z 2007 r.

Pierwszy z ww. raportów z badań na temat skutków implementacji dyrektywy 96/67/WE w sprawie dostępu do usług obsługi naziemnej stanowił również jeden z trzech filarów opracowanego i przyjętego 24.01.2007 r. przez UE pakietu dotyczącego lotnisk, zwanego pakietem lotniskowym (Airport Package 2007). Pakiet ten objął również dwie inne kluczowe inicjatywy: propozycję dyrektywy w sprawie opłat lotniskowych²⁰ oraz komunikat w sprawie efektywności i bezpieczeństwa w transporcie lotniczym w Europie²¹. Żaden z ww. dokumentów nie miał jednak na tym etapie charakteru wiążącego, a u podstaw jego opracowania leżała szeroko pojęta ocena skutków liberalizacji w całym sektorze transportu lotniczego.

Należy podkreślić, że chociaż liberalizacja w transporcie lotniczym i otwarcie rynków w tym sektorze spowodowała wiele pozytywnych zjawisk (wzrost konkurencji, obniżenie cen usług, poszerzenie oferty), to jednak pociągnęła ona za sobą równolegle pewne negatywne skutki. Z jednej strony doceniono, że w ciągu dziesięciu lat od wdrożenia dyrektywy 96/67/WE w sprawie dostępu do usług obsługi naziemnej w UE liczba przewoźników lotniczych wzrosła o 60%, a liczba pasażerów linii lotniczych o 80%²², to jednak z drugiej strony coraz dotkliwiej dawały o sobie znać niepożądane efekty takiej intensyfikacji przewozów lotniczych (opóźnienia na ziemi i potencjalnie niebezpieczne natężenie ruchu w powietrzu). Zatem za w pełni uzasadniony należy uznać pogląd, że w obliczu powyższych zjawisk, a zwłaszcza prognoz rozwoju ruchu lotniczego w długim

¹⁸ Na podstawie danych dotyczących reprezentatywnej próby portów lotniczych uwzględnionej w badaniu przeprowadzonym przez firmę Airport Research Center i opublikowanych w *Study on the Impact of Directive 96/67/EC on Ground Handling Services 1996–2007, Final Report*, February 2009; uwzględniając jednak wszystkie porty lotnicze, które uczestniczyły w ww. badaniu – liczba ta była prawie dwukrotnie wyższa i wyniosła 155 podmiotów, w tym w zakresie kategorii 3 działalność rozpoczęły odpowiednio 44 dodatkowe podmioty świadczące usługi na rzecz osób trzecich i 4 przewoźników wykonujących czynności obsługi naziemnej na własną rzecz, w zakresie kategorii 4 – 28 podmiotów świadczących usługi na rzecz osób trzecich i 5 przewoźników wykonujących czynności na własną rzecz, w zakresie kategorii 5 – 49 podmiotów, które świadczyły usługi na rzecz osób trzecich i 18 linii lotniczych, które w tym zakresie zaczęły wykonywać własną obsługę.

¹⁹ Airport Research Center *Study on the Impact of Directive 96/67/EC on Ground Handling Services 1996–2007, Final Report*, February 2009, s. 87; szczegółowe wyniki badań dostępne są pod adresem http://ec.europa.eu/transport/air/airports/ground_handling_market_en.htm.

²⁰ Zob. szerzej rozdz. 7 niniejszej książki.

²¹ Zob. szerzej rozdz. 8 niniejszej książki.

²² Według danych Airport Council International (ACI) w europejskich portach lotniczych obsłużono 750 mln pasażerów w 1996 r., a ponad 1350 mln pasażerów w 2006 r.

horyzoncie czasowym²³, skutkujących osiągnięciem przed 2025 r. przez 60 portów lotniczych UE pełnej przepustowości, działania Dyrekcji Generalnej KE ds. Transportu zostały skoncentrowane właśnie na kwestiach efektywnego wykorzystania przepustowości lotnisk, co umożliwiłoby zmniejszenie opóźnień lotów, poprawę bezpieczeństwa na lotniskach oraz dalsze ułatwienie w dostępie do rynku portów lotniczych. Zgodnie z założeniami Komisji, przyjęty pakiet lotniskowy miał być zatem swego rodzaju środkiem zaradczym na te problemy.

Uwzględnienie – w ramach Airport Package 2007 – kwestii dostępu do rynku obsługi naziemnej dowodzi niezbicie, że – zdaniem Komisji – dalsza liberalizacja sektora transportu lotniczego nie może odbyć się z pominięciem rynku obsługi naziemnej, ze względu na ścisłe uzależnienie obu podsektorów i komplementarność rynku obsługi naziemnej wobec usług transportu lotniczego.

2.6. Przyszłe kierunki zmian dyrektywy 96/67/WE

Pierwsze inicjatywy w sprawie nowelizacji dyrektywy 96/67/WE w sprawie dostępu do usług obsługi naziemnej miały miejsce w 2003 r., tj. w niecały rok od opublikowania Raportu SH&E. W marcu 2003 r. KE opublikowała Dokument Konsultacyjny (*Consultation Paper*), którego treścią były kwestie, które miały być brane pod uwagę podczas przyszłej nowelizacji dyrektywy 96/67/WE. Państwa członkowskie UE, państwa aplikujące o członkostwo w UE i uczestnicy rynku obsługi naziemnej zostali zaproszeni do udziału w tych konsultacjach.

W dniu 6.04.2006 r. w ramach prowadzonych wysłuchań (*hearings*) Komisja Europejska ponownie skonsultowała proponowane zmiany w dyrektywie 96/67/WE w sprawie dostępu do usług obsługi naziemnej. Większość podmiotów uczestniczących w tych konsultacjach opowiedziała się za koniecznością weryfikacji dyrektywy pod kątem jej uproszczenia i zapewnienia jednoznacznej interpretacji jej przepisów, np. w kontekście wymogów ubezpieczeniowych stawianych agentom obsługi naziemnej, określenia wymaganych standardów jakościowych względem usługodawców oraz przejrzystości procedury konkursowej wyboru agentów obsługi naziemnej.

Komisja zakładała też zmianę dyrektywy 96/67/WE w sprawie dostępu do usług obsługi naziemnej w kierunku dalszej liberalizacji rynku obsługi naziemnej. Kwestia ta nie była już jednak tak oczywista. Wśród państw członkowskich UE dał się w ostatnich latach zauważyć brak jednomyślności co do kierunków tych zmian, jak również horyzontu czasowego ich wprowadzania. W stanowiskach niektórych państw wyczuć można daleko posuniętą ostrożność i zachowawczość w stosunku do planowanej rewizji dyrektywy 96/67/WE w sprawie dostępu do usług obsługi naziemnej jako kolejnego kroku na drodze do pełnej liberalizacji dostępu do rynku obsługi naziemnej. W opinii Komitetu Regionów z października 2007 r. (przyjętej większością głosów) zatytułowanej „Przyszłość europejskich portów lotniczych”²⁴ wskazano m.in., że „[k]onieczne jest wprowadzenie pewnych uregulowań prawnych, ale nie powinny być one zbyt restrykcyjne, a ich zastosowanie powinno ograniczać się do tych dziedzin, w których prawo krajowe wydaje się być mało skuteczne (zasada pomocniczości)”. Dokonując oceny i zasadności zmian w dyrektywie 96/67/WE w sprawie dostępu do usług obsługi naziemnej stwier-

²³ IATA prognozuje, że do 2025 r. liczba lotów zwiększać się będzie średnio prawie o 4 mln rocznie. Według ACI w 2025 r. na świecie obsługiwanych zostanie około 119 mln operacji lotniczych.

²⁴ Opinia Komitetu Regionów wyrażona w ramach 71 sesji plenarnej w dniach 10–11.10.2007 r. (opublikowana w Dz. Urz. UE 2007 C 305/03).

dzono: „Dyrektywa z 1996 r. przyniosła korzyści w postaci wzrostu wydajności, obniżenia kosztów i utworzenia nowych miejsc pracy. Można by lepiej stosować istniejącą dyrektywę, ale tworzenie nowych regulacji nie jest konieczne”²⁵.

Biorąc pod uwagę ewentualną przyszłą rewizję dyrektywy 96/67/WE w sprawie dostępu do usług obsługi naziemnej, Parlament Europejski rekomendował skoncentrowanie się na następujących zagadnieniach: (a) rozważenie zwiększenia liczby operatorów obsługi naziemnej w zastrzeżonych kategoriach usług w większych portach lotniczych, np. powyżej 10 mln pasażerów rocznie; (b) zwiększenie roli użytkowników portu w procedurze selekcyjnej nowych agentów; (c) uznanie gwarantowanego poziomu usług za kryterium procedury selekcyjnej dla agentów oraz wprowadzenie wymogów w zakresie standardu świadczonych usług względem podwykonawców; (d) wprowadzenie wymogu zapewnienia uzasadnionego poziomu szkoleń dla personelu agentów obsługi naziemnej.

W związku z przeprowadzeniem w latach 2008–2009 najnowszych badań przez firmę Airport Research Center w zakresie wpływu dyrektywy 96/67/WE w sprawie dostępu do usług obsługi naziemnej na rynek obsługi naziemnej w UE, a tym samym z wypełnieniem przez Komisję postulatów eurodeputowanych w tym względzie, można pokusić się o stwierdzenie, że komisja nie zaniechała definitywnie swoich planów w zakresie nowelizacji dyrektywy. Świadczyć o tym może również podjęta przez nią w II połowie 2009 r. kolejna inicjatywa w zakresie przeprowadzenia konsultacji społecznych wśród interesariuszy (tj. m.in. wśród centralnych i lokalnych władz państw członkowskich UE, przewoźników, portów lotniczych, agentów obsługi naziemnej i instytucji ich reprezentujących, integratorów przewozów ładunków i poczty, krajowych izb gospodarczych, organizacji pracowniczych, ośrodków akademickich i instytucji naukowych, itd.) na temat rozważanych przyszłych kierunków i zakresu zmian dyrektywy 96/67/WE w sprawie dostępu do usług obsługi naziemnej. Do konsultacji tych zostały zaproszone również podmioty i organizacje polskie. Nie znany jest jeszcze na tym etapie ostateczny zakres planowanych zmian szczegółowych dyrektywy, ani ewentualny horyzont czasowy ich wprowadzenia w życie. Opierając się jednak na zakresie tematycznym prowadzonych konsultacji należy z dużym prawdopodobieństwem zakładać, że przyszłe zmiany, ukierunkowane na dalszą liberalizację rynku, mogą dotyczyć: (a) standardów obsługi naziemnej, (b) zabezpieczenia właściwych warunków pracy dla personelu wykonującego obsługę, (c) zakresu podwykonawstwa, (d) ubezpieczenia działalności obsługi naziemnej, (e) procedur selekcyjnych podmiotów obsługi naziemnej i warunków dostępu do rynku i infrastruktury, w tym okresu przyznawania zezwoleń agentom wybranym w drodze konkursów, (f) zwiększenia roli użytkowników portu w procesie selekcji nowych agentów obsługi naziemnej, (g) uszczegółowienia zasad prowadzenia i nadzorowania odrębnej

²⁵ Najważniejszymi kwestiami podnoszonymi przez eurodeputowanych podczas debat plenarnych poświęconych zmianom w dyrektywie 96/67/WE w sprawie dostępu do usług obsługi naziemnej były m.in.: (a) konieczność zapoznania się przed ewentualną rewizją dyrektywy z pełnymi i aktualnymi wynikami badań wpływu ww. regulacji na użytkowników lotniska, pasażerów i personel; (b) konieczność zagwarantowania w przyszłej dyrektywie standardów obsługi naziemnej; (c) próba znalezienia innych rozwiązań w zakresie zapewnienia jakości obsługi naziemnej niż tylko kierunkowe zmiany w samej dyrektywie, np. zastosowanie z inicjatyw organów Unii wymiany dobrych praktyk między państwami członkowskimi UE w tym obszarze; (d) konieczność zabezpieczenia w przyszłej dyrektywie przyzwoitych warunków pracy personelu oraz potrzeba wzmocnienia norm społecznych w tym zakresie; (e) potrzeba wydłużenia okresu, na jaki dokonywany jest wybór agentów obsługi naziemnej w postępowaniu konkursowym ze względu na wysoką kapitałochłonność usług obsługi naziemnej (obecny maksymalnie siedmioletni okres nie gwarantuje zwrotu inwestycji bez uszczerbku dla jakości usług).

księgowości przez podmioty prowadzące działalność w zakresie obsługi naziemnej, (h) uszczegółowienia i doprecyzowania kategorii usług obsługi naziemnej.²⁶

3. Praktyczne problemy świadczenia usług obsługi naziemnej w portach lotniczych w Polsce w świetle obowiązujących regulacji prawnych

3.1. Prawne podstawy świadczenia usług obsługi naziemnej w Polsce

W Polsce aktami prawnymi, które określają zasady prowadzenia działalności w sektorze obsługi naziemnej są: ustawa z 3.07.2002 r. Prawo lotnicze²⁷ (z późniejszymi zmianami); rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 6.05.2003 r. w sprawie certyfikacji działalności w lotnictwie cywilnym²⁸; rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 30.04.2004 r. w sprawie tworzenia i działania komitetów oraz współdziałania i konsultacji w porcie lotniczym²⁹; rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 25.05.2009 r. w sprawie obsługi naziemnej w portach lotniczych³⁰, które zastąpiło rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 21.06.2005 r.³¹

Prawo lotnicze z 2002 r. w art. 160–163a oraz w art. 173–182 reguluje odpowiednio kwestie certyfikacji podmiotów wykonujących czynności związane z obsługą naziemną statków powietrznych, ładunków, pasażerów i ich bagażu oraz z zaopatrywaniem statków powietrznych, a także kwestie udzielania zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej na lotniskach użytku publicznego w zakresie obsługi naziemnej statków powietrznych, ładunków, pasażerów i ich bagażu.

Artykuł 177 ust. 1 Prawa lotniczego z 2002 r. zobowiązuje uczestników rynku do zorganizowania obsługi naziemnej na zasadach równego traktowania przedsiębiorców świadczących tę obsługę oraz obsługiwanych użytkowników portu lotniczego, którzy powinni mieć możliwość wyboru świadczącego obsługę spośród uprawnionych przedsiębiorców. Jednocześnie ustawodawca zobowiązał zarządzających lotniskami (art. 180 ust. 2) do umożliwienia agentom obsługi naziemnej świadczącym usługi na rzecz osób trzecich oraz użytkownikom portu wykonującym czynności obsługi naziemnej na własną rzecz korzystanie przez nich z infrastruktury lotniskowej (urządzeń i przestrzeni oraz scentralizowanej infrastruktury) na zasadach nie powodujących dyskryminacji i nie ograniczających uczciwej konkurencji.

Prawo lotnicze z 2002 r. zobowiązuje agentów obsługi naziemnej do zapewnienia odpowiedniego poziomu usług, ubezpieczenia, bezpieczeństwa, ochrony urządzeń, statków powietrznych, wyposażenia, osób oraz ochrony środowiska. Odzwierciedla ono również wymogi określone w dyrektywie 96/67/WE w sprawie dostępu do usług obsługi naziemnej, dotyczące prowadzenia przez agentów obsługi naziemnej odrębnej

²⁶ Zestawienie na podstawie kwestionariusza KKE „Public consultation on a possible revision of Council Directive 96/67/EC”, dostępnego pod adresem http://ec.europa.eu/transport/air/consultations/2010_02_12_directive_96_67_ec_en.htm

²⁷ Tekst jedn. Dz.U. 2006, nr 100, poz. 696 ze zm.; cyt. dalej jako Prawo lotnicze z 2002 r.

²⁸ Dz.U. 2003, nr 146, poz. 1421; cyt. dalej jako rozporządzenie w sprawie certyfikacji działalności w lotnictwie cywilnym z 2003 r.

²⁹ Dz.U. 2004, nr 103 poz. 1088; cyt. dalej jako rozporządzenie w sprawie tworzenia i działania komitetów z 2004 r.

³⁰ Dz.U. 2009, nr 83, poz. 695; cyt. dalej jako rozporządzenie w sprawie obsługi naziemnej z 2009 r.

³¹ Dz.U. 2005, nr 128, poz. 1071; cyt. dalej jako rozporządzenie w sprawie obsługi naziemnej z 2005 r.

rachunkowości dla działalności obsługi naziemnej od rachunkowości dotyczącej innej działalności.

Rozporządzenie w sprawie certyfikacji działalności w lotnictwie cywilnym z 2003 r. uszczegóławia zasady, tryb dokonywania certyfikacji oraz zakres i kryteria oceny, czy dany podmiot spełnia wymagania niezbędne w procesie certyfikacji, a także określa rodzaje i wzory certyfikatów i precyzuje zasady i tryb ich uznawania.

Rozporządzenie w sprawie tworzenia i działania komitetów z 2004 r. m.in. nakłada na zarządzających lotniskami obowiązek prowadzenia konsultacji w zakresie zasad udostępniania i korzystania z infrastruktury lotniska oraz ustalania i pobierania opłat za dostęp do urządzeń i instalacji lotniska, a także opłat za użytkowanie scentralizowanej infrastruktury; przewiduje także konsultacje z podmiotami obsługi naziemnej w zakresie procedur dotyczących m.in. warunków panujących w części lotniczej lotniska (*airside*).

Od 21.06.2005 r. do 24.05.2009 r. obowiązywało **rozporządzenie w sprawie obsługi naziemnej z 2005 r.**, które – zgodnie z delegacją Prawa lotniczego z 2002 r. – określiło szczegółowy wykaz rodzajów usług w poszczególnych kategoriach, precyzowało warunki i tryb uzyskiwania zezwoleń agenta obsługi naziemnej, szczegółowe warunki stosowane przy wprowadzaniu ograniczeń oraz warunki i sposób przeprowadzania konkursu, a także udostępniania i korzystania z infrastruktury lotniskowej przez podmioty, prowadzące działalność w tym obszarze wraz z warunkami ustalania opłat za dostęp do infrastruktury i za korzystanie z jej scentralizowanych elementów.

Od 25.05.2009 r. obowiązuje w Polsce nowe **rozporządzenie w sprawie obsługi naziemnej z 2009 r.** Zakłada ono m.in. liberalizację rynku obsługi naziemnej we wszystkich polskich portach lotniczych oraz doprecyzowuje wybrane postanowienia uprzednio obowiązującego rozporządzenia w sprawie obsługi naziemnej z 2005 r., które spowodowały wiele rozbieżności interpretacyjnych i problemów w przeprowadzaniu przez Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego (ULC) postępowań konkursowych i administracyjnych w sprawach o udzielenie zezwolenia na wykonywanie obsługi naziemnej. Wprowadzone zmiany mają służyć zminimalizowaniu reglamentacji i ograniczeniu utrudnień w zakresie dostępu do oraz funkcjonowania na rynku obsługi naziemnej. Stanowi to bezpośrednią realizację nadrzędnego celu dyrektywy 96/67/WE w sprawie dostępu do usług obsługi naziemnej. Przyjęte rozwiązania przewidują wiele ułatwień o charakterze praktycznym dla podmiotów, które wykonują obsługę naziemną na lotniskach użytku publicznego.

Rozporządzenie znosi przede wszystkim ograniczenia w zakresie wcześniej zastrzeżonych kategorii obsługi naziemnej: 3 (*Obsługa pasażerów*), 4 (*Obsługa ładunków*), 5 (*Obsługa płytowa*) i 7 (*Obsługa w zakresie zaopatrzenia statków powietrznych w paliwo, smary oraz inne materiały techniczne*). W rozporządzeniu w sprawie obsługi naziemnej z 2009 r. zlikwidowano ograniczenia w liczbie udzielanych zezwoleń. Obecnie jedynym możliwym przypadkiem wprowadzenia takiego ograniczenia będą szczególne przeskody w zakresie dostępnej powierzchni lub przepustowości portu lotniczego. Jednak ograniczenia te będą wprowadzane czasowo na uzasadniony wniosek zarządzającego lotniskiem, obowiązkowo poparty analizą przepustowości portu lotniczego i planem zastosowania środków przewidzianych dla zlikwidowania przyczyn wprowadzanych ograniczeń lub z urzędu w drodze decyzji administracyjnej Prezesa ULC.

W myśl rozporządzenia w sprawie obsługi naziemnej z 2009 r. nie będzie też ograniczeń dotyczących zakazu udzielania zezwoleń w zakresie tylko wybranych rodzajów usług w ramach tej samej kategorii.

Nowe przepisy ograniczają zakres dokumentów, które są niezbędne do wydania zezwolenia. Ograniczają też do niezbędnego minimum dokumentację, którą musi przedstawić podmiot starający się o uzyskanie zezwolenia na wykonywanie usług obsługi naziemnej i na obsługę własną; przepisy te znoszą także konieczność przedstawienia Prezesowi ULC wstępnej umowy z zarządzającym portem lotniczym o udostępnieniu lotniska oraz planu gospodarczego, którego sporządzenie było kosztowne i czasochłonne.

Rozporządzenie w sprawie obsługi naziemnej z 2009 r. precyzuje także zasady udostępniania scentralizowanej infrastruktury lub urządzeń i instalacji lotniska przez zarządzającego lotniskiem, jak też przez inny podmiot dysponujący scentralizowaną infrastrukturą lub urządzeniami i instalacjami lotniska.

Jednocześnie, w związku z zaawansowanymi pracami prowadzonymi przez Komisję Infrastruktury Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej IV kadencji w celu zmiany ustawy – Prawo lotnicze oraz niektórych innych ustaw należy oczekiwać w najbliższym okresie dalszych zmian legislacyjnych, zarówno w samej ustawie, jak i w odpowiednich aktach wykonawczych w zakresie m.in. zagadnień związanych z procesem certyfikacji i udzielania zezwoleń oraz warunków prowadzenia obsługi naziemnej w portach lotniczych w Polsce. Na podstawie przebiegu dotychczasowych prac Podkomisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia rządowego projektu ustawy – Prawo lotnicze oraz niektórych innych ustaw należy spodziewać się z dużym prawdopodobieństwem m.in. następujących zmian: (a) zniesienia wymogu certyfikacji i uzyskiwania zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie obsługi naziemnej przez przewoźników lotniczych wykonujących własną obsługę naziemną statków, załóg, pasażerów i bagażu, towarów i poczty oraz przez podmioty wykonujące obsługę naziemną w ramach działalności prowadzonej na swoją rzecz, (b) wprowadzenia sankcji w postaci kar pieniężnych w zakresie prowadzenia obsługi naziemnej na rzecz osób trzecich bez ważnego zezwolenia, (c) doprecyzowania na poziomie ustawy kwestii dostępu do rynku obsługi naziemnej oraz wprowadzanych ograniczeń w tym dostępie³².

3.2. Praktyczne problemy świadczenia usług obsługi naziemnej w portach lotniczych w Polsce w świetle obowiązujących regulacji prawnych

3.2.1. Scentralizowana infrastruktura

Pierwszym z uwarunkowań regulacyjnych, mających wpływ na codzienną i przyszłą praktykę świadczenia usług obsługi naziemnej w portach lotniczych w Polsce, są zasady korzystania ze scentralizowanej infrastruktury lotniska udostępnianej na rzecz podmiotów wykonujących własną obsługę naziemną i agentów świadczących usługi na rzecz podmiotów trzecich.

Dyrektywa 96/67/WE w sprawie dostępu do usług obsługi naziemnej zastrzega w art. 8 na rzecz zarządzających portami lotniczymi lub innych organów prawo zarządzania scentralizowaną infrastrukturą, wykorzystywaną do świadczenia usług obsługi naziemnej, której złożoność, koszt lub wpływ na środowisko nie pozwala na podział lub powielenie, przyznając im w art. 16 ust. 3 prawo do pobierania, o ile jest to uzasadnione, opłat z tego tytułu.

W zgodzie z art. 8 dyrektywy 96/67/WE w sprawie dostępu do usług obsługi naziemnej postanowienia rozporządzenia w sprawie obsługi naziemnej (zarówno z 2005 r., jak

³² Na podstawie „Sprawozdania podkomisji nadzwyczajnej o rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo lotnicze oraz niektórych innych ustaw (druk nr 2113)” z 19.11.2009 r.

i z 2009 r.) nałożyły na podmioty zarządzające scentralizowaną infrastrukturą obowiązek zarządzania nią w sposób przejrzysty, obiektywny i niedyskryminujący, w tym w szczególności nieograniczający w zakresie nie przewidzianym w dyrektywie tego dostępu dla operatorów usług obsługi naziemnej lub wykonujących obsługę własną. Mało precyzyjna definicja scentralizowanej infrastruktury, uwzględniona w dyrektywie 96/67/WE w sprawie dostępu do usług obsługi naziemnej i zaadoptowana w Polsce przez rozporządzenie w sprawie obsługi naziemnej z 2005 r. i utrzymana w niezmienionym brzmieniu w rozporządzeniu w sprawie obsługi naziemnej z 2009 r., może nadal rodzić problemy interpretacyjne, które z elementów infrastruktury można w praktyce uznać za scentralizowane. Literalnie dyrektywa 96/67/WE w sprawie dostępu do usług obsługi naziemnej uznaje za „scentralizowaną infrastrukturę” centralną infrastrukturę do sortowania bagażu, służącą odladaniu statków powietrznych, systemy uzdatniania wody oraz centralne systemy dystrybucji paliwa.

Rozporządzenie w sprawie obsługi naziemnej z 2009 r. przewiduje otwarty katalog elementów, mogących być uznane za scentralizowane w zależności od wyposażenia portu. Przy czym katalog ten został w tym rozporządzeniu znacznie zawężony.

Tabela nr 1 prezentuje porównanie elementów przewidzianych w starym i nowym rozporządzeniu w sprawie obsługi naziemnej i aktualną listę elementów uznanych za scentralizowaną infrastrukturę w Porcie Lotniczym im. F. Chopina w Warszawie.

Wprawdzie w dotychczasowej praktyce stosowania rozporządzeń w sprawie obsługi naziemnej z 2005 r. i z 2009 r., ani Prezes ULC, ani żaden z użytkowników tej infrastruktury nie podważali wykazu opublikowanego przez zarządzającego Portem Lotniczym im. F. Chopina w Warszawie (PPL), który w miarę zmian w wyposażeniu portu ulegał w latach 2004–2009 sukcesywnemu rozszerzeniu, to jednak ogólny charakter definicji scentralizowanej infrastruktury może prowadzić do niewłaściwych interpretacji. Przykładowo, w rozporządzeniu w sprawie obsługi naziemnej z 2005 r. do scentralizowanej infrastruktury zaliczono miejsca do parkowania sprzętu wykorzystywanego do obsługi naziemnej; rozporządzenie z 2009 r. nie wymienia już tego elementu w katalogu scentralizowanej infrastruktury. Rodzi się zatem pytanie, czy zarządzający może nadal traktować ten element za scentralizowaną infrastrukturę, czy też nie.

Analogiczna kwestia dotyczy alternatywnych urządzeń służących do samodzielnej odprawy pasażerskiej. Wprawdzie rozporządzenie w sprawie obsługi naziemnej z 2009 r. przewiduje w ramach scentralizowanej infrastruktury jednolity system odpraw pasażerów i bagażu wraz z wyposażeniem tego systemu, to jednak nie odnosi się bezpośrednio do alternatywnych urządzeń służących do takich odpraw, jak kioski samoobsługowe CUSS (*Common Use Self-Service*) czy stanowiska odprawy internetowej (*Web-points*). Niejednoznaczne jest bowiem, czy urządzenia te spełniają kryteria definicji scentralizowanej infrastruktury. Czy zarządzający lotniskiem, ze względu na kwestie ograniczonej powierzchni, ma prawo odmówić zainteresowanym użytkownikom alokacji własnych urządzeń tego typu na terenie portu lotniczego oraz czy koszt tych urządzeń (ulegający sukcesywnie obniżeniu ze względu na zastosowanie coraz tańszych technologii) uzasadnia zaklasyfikowanie ich do kategorii scentralizowanej infrastruktury.

Kolejną istotną kwestią jest możliwość nałożenia na agentów obsługi naziemnej i użytkowników portu obowiązku korzystania z infrastruktury uznanej za scentralizowaną. Prawodawca nie skorzystał bowiem do tej pory z możliwości implementacji do prawa polskiego przewidzianego w dyrektywie 96/67/WE w sprawie dostępu do usług obsługi naziemnej prawa do zobowiązania agentów obsługi naziemnej i podmiotów wykonujących własną obsługę naziemną do korzystania z infrastruktury uznanej za scentralizowaną. Wprowadzenie obowiązku korzystania z infrastruktury scentralizo-

Tabela 1. Zestawienie elementów wchodzących w skład scentralizowanej infrastruktury Portu Lotniczego im. F. Chopina w Warszawie w świetle rozporządzeń w sprawie obsługi naziemnej w portach lotniczych z 2005 r. i 2009 r.

Scentralizowana infrastruktura obejmuje w szczególności następujące elementy zgodnie z rozporządzeniem w sprawie obsługi naziemnej w portach lotniczych		Wykaz elementów wchodzących w skład scentralizowanej infrastruktury w Porcie Lotniczym im. Fryderyka Chopina w Warszawie wg stanu na styczeń 2010 r.
z 21 czerwca 2005 r.	z 25 maja 2009 r.	
Jednolity system odpraw pasażerów i bagażu wraz z wyposażeniem	Jednolity system odpraw pasażerów i bagażu wraz z wyposażeniem tego systemu	Stanowiska odpraw biletowo-bagażowych pasażerów wraz z wyposażeniem (stanowiska <i>check-in</i>)
Taśmociągi służące do transportu bagażu wewnątrz terminalu lotniska	Taśmociągi służące do transportu bagażu wewnątrz terminalu portu lotniczego	–
Miejsca do parkowania dla sprzętu i pojazdów służących do świadczenia usług obsługi naziemnej	–	Miejsca do parkowania dla sprzętu i pojazdów służących do wykonywania czynności obsługi naziemnej
Stacje zasilania w energię elektryczną 230V/400 Hz statków powietrznych na płycie lotniska	–	Urządzenia do zasilania w energię elektryczną 400 Hz i 120/208V (GPU)
Instalacje dostawy wody pitnej i odprowadzania ścieków	Instalacje dostawy wody pitnej i odprowadzania ścieków	–
Płyty przeznaczone do odladania samolotów wraz z systemem utylizacji odpadów powstających w wyniku odladania	Płyty przeznaczone do odladania samolotów wraz z systemem utylizacji odpadów powstających w wyniku odladania	Płyty postojowe przeznaczone do odladania samolotów
Pomieszczenia sortowania bagażu wraz z taśmami dla bagaży pasażerów wylatujących i przylatujących	Pomieszczenia sortowania bagażu wraz z taśmociągami dla bagaży pasażerów odlatujących i przylatujących	Pomieszczenia sortowni bagażu wraz z taśmami dla bagaży przylatujących i odlatujących
Centralny system dystrybucji paliwa	Centralny system dystrybucji paliwa	–
Systemy łączności naziemnej	Systemy łączności naziemnej	Systemy mobilnej łączności radiowej (<i>trunking system</i>)
System informacji lotniskowej	System informacji lotniskowej	–
–	–	Skomputeryzowane systemy odpraw pasażerów – Platforma APC CUTE&CUSS, w skład których wchodzi: – stanowiska systemu CUTE AirportConnect wraz z wyposażeniem, – samoobsługowe stanowiska odprawy pasażerów kioski CUSS (<i>Common Use Self Service</i>)
–	–	Pomosty pasażerskie

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji na stronie www.lotnisko-chopina.pl

wanej ma natomiast, z punktu widzenia zarządzającego lotniskiem, istotne znaczenie i ściśle wynika z samej istoty tej infrastruktury, której złożoność, koszt lub wpływ na środowisko nie pozwala na podział lub powielenie. Takie rozwiązanie niesie za sobą pewne ryzyko zakwestionowania przez podmioty wykonujące czynności obsługi naziemnej wprowadzenia takiego obowiązku dopiero (bezpośrednio) przez samego zarządzającego lotniskiem, który z jednej strony ma zagwarantowane, rozporządzeniem w sprawie obsługi naziemnej z 2009 r., prawo zarządzania tą infrastrukturą (§ 32 ust. 1) oraz udostępniania agentom i użytkownikom portu lotniczego w sposób zapewniający bezpieczne i prawidłowe funkcjonowanie portu lotniczego i przy uwzględnieniu uwarunkowań technicznych występujących w porcie lotniczym (§ 34 pkt 3)), a z drugiej strony ma on zapewnić im wykonywanie działalności (§ 34 pkt 1)).

Brak obowiązku korzystania przez agentów obsługi naziemnej i innych użytkowników portu z elementów wykazanych jako scentralizowana infrastruktura w praktyce może oznaczać dublowanie urządzeń o takiej samej funkcjonalności, co z kolei stawia pod znakiem zapytania sens rozwoju takiej infrastruktury ze strony zarządzającego lotniskiem czy innego podmiotu dysponującego taką infrastrukturą. Dotyczyć to może chociażby takich elementów jak: systemy paliwowe typu hydrant (zastępowane przez agentów cysternami), stałe urządzenia do zasilania statków powietrznych energią elektryczną (zastępowane przez spalinowe urządzenia mobilne), systemy odpraw pasażerskich, np. CUTE & CUSS (zastępowane przez systemy własne agentów i użytkowników portu).

Kwestia ta jest szczególnie ważna dla zarządzających portami lotniczymi podejmujących inwestycje w tym zakresie. Wprowadzenie obowiązku korzystania w przyszłości z tej infrastruktury ma kluczowe znaczenie dla opłacalności tego typu inwestycji. Silny lobbing ze strony zarządzających lotniskami w Polsce spowodował, że kwestia ta jest aktualnie analizowana przez Podkomisję nadzwyczajną do rozpatrzenia rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo lotnicze oraz niektórych innych ustaw, pod kątem zasadności uwzględnienia zmian w tym obszarze w Prawie lotniczym podczas najbliższej jego nowelizacji. Rozważane jest m.in. przyznanie dodatkowych kompetencji w tym zakresie Prezesowi ULC, który w określonych okolicznościach miałby prawo nałożyć stosowny obowiązek korzystania ze scentralizowanej infrastruktury na agentów obsługi naziemnej i przewoźników wykonujących obsługę na własną rzeź.³³

Zastąpienie rozporządzenia w sprawie obsługi naziemnej z 2005 r. rozporządzeniem w sprawie obsługi naziemnej z 2009 r. przyniosła natomiast istotną zmianę jakościową w postaci możliwości uznania za elementy scentralizowanej infrastruktury infrastrukturę niebędącą w gestii zarządzającego lotniskiem. Kwestia ta jest szczególnie ważna z punktu widzenia faktycznych możliwości zapewnienia np. w Porcie Lotniczym im. Fryderyka Chopina w Warszawie dostępu do rynku obsługi naziemnej w zakresie zaopatrzenia statków powietrznych w paliwo, smary i inne materiały techniczne. Dotychczasowy brak stosownych regulacji w tym zakresie był skuteczną barierą dla zwiększenia liczby podmiotów świadczących usługi w ramach 7. kategorii usług obsługi naziemnej i zła-

³³ Zob. „Sprawozdanie podkomisji nadzwyczajnej o rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo lotnicze oraz niektórych innych ustaw”, druk nr 2113 z 19.11.2009 r.; kwestię tę planuje się uregulować w art. 180 ust. 5 Prawa lotniczego z 2002 r. w następujący sposób „W przypadku, gdy złożoność, koszty lub wpływ na środowisko naturalne scentralizowanej infrastruktury wykorzystywanej do świadczenia usług obsługi naziemnej nie pozwala na jej podział lub podwojenie, Prezes Urzędu może, w drodze decyzji administracyjnej, zobowiązać podmioty świadczące usługi obsługi naziemnej na rzecz osób trzecich oraz przewoźników lotniczych wykonujących własną obsługę naziemną statków powietrznych, załóg, pasażerów i ładunku do korzystania ze scentralizowanej infrastruktury należącej do zarządzającego portem lotniczym.”

mania monopolu jedynego usługodawcy (Petrolot Sp. z o.o.) na warszawskim Lotnisku Chopina.

Nowe rozporządzenie w sprawie obsługi naziemnej z 2009 r. stanowiące (§ 32 ust. 4), że „zarządzający portem lotniczym w porozumieniu z innym podmiotem dysponującym scentralizowaną infrastrukturą ogłasza wykaz elementów i urządzeń wchodzących w skład scentralizowanej infrastruktury”, daje możliwość uznania „bazy paliwowej” Petrolot za jeden z elementów scentralizowanej infrastruktury, do której dostęp jest niezbędny dla rozpoczęcia – w krótkim horyzoncie czasowym – świadczenia usług przez kolejnego agenta w zakresie dostaw paliwa do statków powietrznych w Porcie Lotniczym im. F. Chopina w Warszawie. Przepisy rozporządzenia są jednak na tyle niejasne, że trudno jednoznacznie zinterpretować, czy zarządzający może w ramach wykazu elementów wchodzących w skład scentralizowanej infrastruktury uwzględnić elementy, którymi dysponuje podmiot trzeci. Przepis ten może okazać się w praktyce daleko nieskuteczny w sytuacji nieosiągnięcia porozumienia pomiędzy Petrolot i zarządzającym portem. Znacznie bardziej skutecznym rozwiązaniem, z którego nie skorzystał jednak dotychczas prawodawca, byłoby wprowadzenie przez Prezesa ULC nakazu – skierowanego do podmiotów dysponujących elementami infrastruktury – udostępnienia ich podmiotom trzecim, o ile dostęp do nich jest niezbędny dla wykonywania obsługi naziemnej³⁴. Obecnie nie jest jednoznacznie powiedziane, kto miałby uznać elementy infrastruktury portu lotniczego, będące własnością podmiotu innego niż zarządzający portem lotniczym, za scentralizowaną infrastrukturę i nałożyć obowiązek ich udostępniania. Na pewno nie leży to w interesie tego podmiotu. Otwartym pozostaje więc pytanie, czy zatem niezależny dostawca paliwa, który zainteresowany byłby działalnością na terenie Portu Lotniczego im. F. Chopina w Warszawie, może zwrócić się do Petrolotu z wnioskiem o udostępnienie posiadanej przez niego infrastruktury paliwowej i zaskarżyć ewentualną odmowę, opierając się na ogólnych regulacjach antymonopolowych i przepisach rozporządzenia w sprawie obsługi naziemnej z 2009 r.

3.2.2. Kategoryzacja usług

Rozporządzenie w sprawie obsługi naziemnej z 2009 r. w swoim załączniku wiernie oddaje wykaz usług obsługi naziemnej, przewidzianych w dyrektywie 96/67/WE w sprawie dostępu do usług obsługi naziemnej. Grupuje ono czynności obsługi naziemnej w 11 kategoriach³⁵. Ogólny charakter czynności przewidzianych w ww. kategoriach usług prowadzi często do problemów interpretacyjnych w zakresie tego, czy daną czynność należy uznać za czynność obsługi naziemnej, czy też nie. Kwestia ta jest szczególnie istotna z punktu widzenia procesu certyfikacji podmiotów prowadzących działalność obsługi naziemnej i uzyskiwania przez nich zezwolenia na jej prowadzenie. Brak jednoznaczności w klasyfikacji usług może stawiać zarządzających portem w trudnej sytuacji w stosunku do podmiotów zainteresowanych prowadzeniem działalności na pograniczu usług obsługi naziemnej i innej działalności. Niemożność jednoznacznego rozstrzygnięcia przez zarządzających portami, czy przez organy regulacyjne poszczególnych państw członkowskich UE, wątpliwości co do uprawnień danego podmiotu do

³⁴ Tamże; w art. 209 Prawa lotniczego proponuje się, aby na zarządzających portami lub na inne podmioty dysponujące elementami scentralizowanej infrastruktury, które bezpodstawnie uniemożliwiają lub utrudniają korzystanie ze scentralizowanej infrastruktury przez podmioty do tego uprawnione, nałożone zostały sankcje w postaci kar pieniężnych w wysokości nie większej niż 2% obrotu przedsiębiorstwa osiągniętego w roku rozliczeniowym poprzedzającym rok nałożenia kary.

³⁵ Zob. wyżej pkt 2.2. niniejszego rozdziału.

prowadzenia działalności na terenie portu lotniczego z wykorzystaniem infrastruktury portu nie w charakterze agenta (tj. bez ważnego certyfikatu agenta obsługi naziemnej i ważnego zezwolenia), ale opierając się na innych uprawnieniach czy też z uwzględnieniem zasady swobody gospodarczej, może w praktyce dezorganizować działalność handlowo-operacyjną zarządzającego, ww. podmiotu, jak i jego potencjalnych usługobiorców. Taka sytuacja może spowodować wymierne skutki finansowe dla wszystkich zainteresowanych stron.

Brak jednoznaczności w klasyfikacji czynności usług obsługi naziemnej jest odczuwalny również przez PPL, jako zarządzającego Portem Lotniczym im. Fryderyka Chopina w Warszawie. Przykładowo, dotyczy to dwóch kategorii usług: 1 (*Ogólne usługi administracyjno-gospodarcze wykonywane w interesie użytkowników portu lotniczego*) i 8 (*Obsługa techniczno-administracyjna statków powietrznych*). W pierwszym przypadku problemem jest jednoznaczne rozstrzygnięcie w stosunku do jednego z dotychczasowych użytkowników infrastruktury, czy prowadzona przez niego działalność nosi znamiona czynności obsługi naziemnej, czy też mieści się jedynie w kategorii związanej z przedstawicielstwem i reprezentacją przewoźnika wobec zarządzającego. W tym kontekście niejednoznaczne jest również prawo zarządzającego lotniskiem do pobierania od ww. użytkownika opłat za dostęp do obiektów i urządzeń (instalacji) lotniska, mimo że zakres korzystania przez niego z infrastruktury nie różni się od zakresu właściwego dla agentów prowadzących działalność w ramach kategorii 1 i uzasadnia kosztowo pobieranie ww. opłat. Odpowiedzialność za dopuszczenie ww. podmiotu do stref zastrzeżonych lotniska do czasu jednoznacznego wyjaśnienia ww. kwestii leży jednak po stronie zarządzającego lotniskiem. Decyzje o odmowie udostępniania infrastruktury na rzecz ww. podmiotu, a tym samym zaprzestanie naliczania opłat, nie są łatwe w kontekście ewentualnych konsekwencji względem usługobiorców korzystających z usług ww. podmiotu, jak również w aspekcie pozbawienia się przez zarządzającego prawa odzyskania w sposób niedyskryminacyjny ponoszonych nakładów na udostępnianą infrastrukturę. Kwestie te należy również rozpatrywać w aspekcie nierównego traktowania usługobiorców portu pod względem dostępu do infrastruktury, jak i ponoszonych z tego tytułu opłat.

Za kolejny dowód braku jednoznaczności przyjętej klasyfikacji czynności obsługi w ramach 11 kategorii usług przewidzianych w dyrektywie 96/67/WE w sprawie dostępu do usług obsługi naziemnej oraz w rozporządzeniach w sprawie obsługi naziemnej z 2005 r. i z 2009 r. można przyjąć nieprzyznanie od czerwca 2005 r. do dnia dzisiejszego przez Prezesa ULC żadnego certyfikatu i zezwolenia na prowadzenie obsługi naziemnej w ramach kategorii 8 dla czynności podkategorii 8.1. (rutynowe czynności dokonywane przed lotem) i 8.2. (nierutynowe czynności wykonywane na żądanie użytkownika portu lotniczego). Ustawa z 23.10.1987 r. o przedsiębiorstwie państwowym „Porty Lotnicze”³⁶ w odniesieniu do usług tego rodzaju posługuje się pojęciem „usług w zakresie serwisu technicznego dla statków powietrznych” (art. 4 ust. 1 pkt 6). Na pierwszy rzut oka czynności te pokrywają się częściowo zarówno z czynnościami podlegającymi certyfikacji w ramach uprawnień PART-145, jak i z czynnościami z zakresu serwisu technicznego dla statków powietrznych. W Porcie Lotniczym im. Fryderyka Chopina w Warszawie działalność w tym obszarze lub w zbliżonym zakresie prowadzi kilka podmiotów, a wkrótce rozpocznie kilka nowych. Działalność ta, ze względu na różną skalę i zakres może mieć bezpośredni wpływ na przepustowość lotniska (w tym płyt postojowych) i może implikować dostępność miejsc do postoju sprzętu wykorzysty-

³⁶ Dz.U. nr 33, poz. 185.

wanego przez agentów obsługi naziemnej (sprzętu handlingowego)³⁷. Z drugiej strony działalność ww. podmiotów należy rozpatrywać w praktycznym aspekcie zapewnienia sprawności technicznej statków powietrznych. W sytuacji nieuznania prowadzonej przez nich działalności, jako spełniającej kryteria usług obsługi naziemnej według podkategorii 8.1. i 8.2., podmioty te nie będą brane pod uwagę podczas procedury konkursowej w przypadku decyzji o ograniczeniach liczby agentów, mimo że ich działalność może bezpośrednio wpływać na obniżenie parametrów dostępności powierzchni (podmioty te korzystają z miejsc do parkowania sprzętu na płycie, pomieszczeń biurowych, socjalnych itp.). Decyzje o wypowiedzeniu istniejących umów w zakresie warunków udostępniania ww. podmiotom infrastruktury portu ze względu na konieczność zapewnienia dostępu do infrastruktury agentom obsługi naziemnej mogą okazać się kontrowersyjne dla tych podmiotów oraz dla zarządzającego lotniskiem, zwłaszcza w obliczu niezbędności ww. usług na lotnisku z punktu widzenia użytkowników portu. Rozwiązaniem w tym zakresie byłoby zgłoszenie przez ULC wniosku o dokonanie zmian w dyrektywie 96/67/WE w sprawie dostępu do usług obsługi naziemnej w zakresie doprecyzowania czynności obsługi naziemnej (lub określonych wyłączeń).

3.2.3. Dostęp do infrastruktury

W myśl dyrektywy 96/67/WE w sprawie dostępu do usług obsługi naziemnej kwestia zapewnienia agentom obsługi naziemnej i podmiotom wykonującym obsługę własną warunków efektywnej i uczciwej konkurencji znajduje swoje bezpośrednie odzwierciedlenie w przepisach rozporządzenia w sprawie obsługi naziemnej z 2009 r. Agenci obsługi naziemnej i podmioty wykonujące obsługę własną muszą mieć zagwarantowany dostęp do infrastruktury portu (do elementów infrastruktury uznanych za scentralizowane i do urządzeń i instalacji lotniska) w zakresie niezbędnym dla prowadzenia działalności. W polskich warunkach zarządzający lotniskiem przy ustalaniu zasad udostępniania tej infrastruktury na ich rzecz musi zapewnić, aby zasady udostępniania spełniały kryteria obiektywności, przejrzystości i niedyskryminacji. Scentralizowana infrastruktura, urządzenia i instalacje oraz powierzchnie (w tym pomieszczenia) powinny być udostępniane przez zarządzającego portem z zapewnieniem możliwości uczciwej konkurencji między tymi podmiotami. Udostępnianie takie może odbywać się na zasadach komercyjnych, pod warunkiem, że opłaty są uzasadnione i zostały ustalone w sposób właściwy, obiektywny, przejrzysty i niedyskryminujący.

Spełnienie warunku w zakresie udostępniania, zarówno dla istniejących, jak i nowych podmiotów powierzchni na płytach lotniska i urządzeń i instalacji lotniska w sposób niedyskryminacyjny jest mniej problematyczne w stosunku do tej infrastruktury, która może być udostępniana na zasadach ogólnych (niewyłączności), jak np. płyty do odladzania, sortownia bagażu, stanowiska biletowo-bagażowe. Znacznie trudniejsze jest określenie takich zasad w odniesieniu do powierzchni dedykowanych (powierzchnie socjalne, biurowe, magazynowe itp.), podlegających umowom najmu. Rodzi się zatem pytanie, jakie kryteria należy przyjąć przy udostępnianiu ww. pomieszczeń dla sprostanania wymogom dyrektywy 96/67/WE i rozporządzenia w sprawie obsługi naziemnej z 2009 r. Czy kolejność aplikacji przez agentów o ww. powierzchnie może być uznane za wystarczająco obiektywne kryterium ich udostępnienia i czy w świetle przepisów tego rozporządzenia w momencie zgłoszenia zapotrzebowania na konkretne powierzchnie

³⁷ Ograniczona powierzchnia może być natomiast przesłanką do wprowadzenia ograniczeń w liczbie podmiotów obsługi naziemnej.

przez kilku agentów oferowana przez nich w postępowaniu konkursowym cena (najwyższa) może być uznana za właściwe kryterium rozstrzygające przydział pomieszczeń.

3.2.4. Pobieranie opłat za dostęp do urządzeń w porcie lotniczym

Dyrektywa 96/67/WE w sprawie dostępu do usług obsługi naziemnej w art. 16 ust. 3 dopuszcza w uzasadnionej sytuacji pobieranie opłat za dostęp do urządzeń portowych, pod warunkiem, że opłaty te zostaną ustalone na podstawie właściwych, obiektywnych, przejrzystych i niedyskryminacyjnych kryteriów.

Rozporządzenie w sprawie obsługi naziemnej z 2009 r. wskazuje w szczególności dwie okoliczności, które uzasadniają pobieranie opłat za udostępnianie scentralizowanej infrastruktury lub urządzeń i instalacji lotniska; można je mianowicie pobierać wtedy (a) gdy jest to niezbędne w celu spełnienia wymogu równego traktowania agentów i innych użytkowników portu i zapewnienia im efektywnej i uczciwej konkurencji (§ 33 i § 34) i (b) o ile koszty związane z utrzymaniem, udostępnieniem oraz odtworzeniem scentralizowanej infrastruktury lub urządzeń i instalacji lotniska nie są pokrywane z innych źródeł (§ 36 ust. 2 pkt 2)).

W praktyce nie wszystkie jednak europejskie porty lotnicze pobierają opłaty za dostęp do infrastruktury. Faktyczny charakter opłat za dostęp do urządzeń i instalacji lotniska pobieranych przez zarządzających portami lotniczymi był np. przedmiotem postępowań przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości. W orzeczeniu z 16.10.2003 r. w sprawie C-363/01 *Flughafen Hanover-Lagenhagen GbmH v Deutsche Lufthansa AG*³⁸ ETS określił charakter ww. opłat w ten sposób, że uznał za zabronione dalsze pobieranie przez zarządzającego portem lotniczym w Hanowerze opłaty od przewoźnika za dostęp do infrastruktury (*access fee*) niepowiązanej kosztowo ze świadczonymi usługami, rozumianej w domyśle jako opłata za dostęp do rynku, a nie z tytułu korzystania z urządzeń lotniska. Trybunał stwierdził jednoznacznie, że dla opłaty pobieranej w zamian za dostęp do urządzeń portu lotniczego dyrektywa 96/67/WE w sprawie dostępu do usług obsługi naziemnej nie wyklucza, aby „wymieniona opłata była ustalona w wysokości umożliwiającej organowi zarządzającemu portem lotniczym nie tylko pokrycie kosztów związanych z udostępnieniem urządzeń portu lotniczego oraz ich utrzymaniem, ale również osiągnięcie pewnej marży zysku”.

Kwestia zasadności pobierania opłat za dostęp do infrastruktury w świetle przepisów dyrektywy była również przedmiotem innego orzeczenia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Przedmiotem postępowania była kwestia uzasadnienia pobierania przez ANA w Porcie Lotniczym w Lizbonie od Deutsche Lufthansa AG opłaty za naziemną obsługę administracyjną i nadzór³⁹. Zgodnie z orzeczeniem ETS w tej sprawie można stwierdzić, że prawo UE stoi na przeszkodzie takim przepisom krajowym, które przewidują uiszczenie opłaty za naziemną obsługę administracyjną i nadzór przez podmioty świadczące usługi związane z obsługą naziemną na rzecz organów zarządzających portem lotniczym, chyba że opłata za naziemną obsługę administracyjną i nadzór przewidziana w tych przepisach jest należna w zamian za całość lub część usług określonych w pkt 1 załącznika do dyrektywy 96/67/WE w sprawie dostępu do usług obsługi naziemnej i nie stanowi ponownego wynagrodzenia za usługi już obciążone inną opłatą lub daniną.

³⁸ Zb. Orz. 2003, s. I-11893.

³⁹ Wyrok ETS z 5.07.2007 r. w sprawie C-181/06 *Deutsche Lufthansa AG v ANA – Aeroportos de Portugal SA* (Zb. Orz. 2007, s. I-6705).

Kwestię pobierania opłat za dostęp do infrastruktury należy też rozpatrywać w szerszym kontekście. Rozporządzenie w sprawie obsługi naziemnej z 2009 r. (§ 36 ust. 1) wskazuje jedynie na dwie kategorie usługobiorców – agentów obsługi naziemnej, w tym podmiotów wykonujących czynności obsługi naziemnej na własną rzecz (*selfhandlers*) i użytkowników portu lotniczego, od których zarządzający portem może w uzasadnionych przypadkach takie opłaty pobierać. Czy w świetle tego przepisu rozporządzenia i uwzględniając treść art. 176 ustawy Prawo lotnicze, która określa jako użytkownika - przewoźnika lotniczego użytkującego port lotniczy, zarządzający portem jest uprawniony do pobierania ww. opłat za dostęp do infrastruktury od podmiotu, który z racji prowadzenia działalności nie mieści się w żadnej z ww. kategorii użytkowników infrastruktury (np. od podmiotów świadczących usługi obsługi technicznej statków powietrznych, niepodlegających dotychczas wymogom certyfikacji i uzyskania zezwolenia w ramach podkategorii 8.1. i 8.2. usług obsługi naziemnej)? Czy zasadę niedyskryminacji użytkowników infrastruktury można traktować za nadrzędną przy podejmowaniu decyzji o pobieraniu opłat za dostęp od podmiotów, które nie są ani agentami obsługi naziemnej, ani użytkownikami wykonującymi czynności obsługi naziemnej na własną rzecz, ani innymi użytkownikami portu lotniczego, zwłaszcza w obliczu, gdy nałożenie takich opłat ma wpływ na właściwą alokację kosztów stanowiących podstawę do ustalenia opłat za dostęp dla tych pierwszych?

3.2.5. Zasady konsultacji w zakresie zasad udostępniania i korzystania z infrastruktury lotniska

W dyrektywie 96/67/WE w sprawie dostępu do usług obsługi naziemnej (art. 13) przewidziano obowiązek ustanowienia przez państwo członkowskie UE właściwej procedury konsultacyjnej między zarządzającymi lotniskami, komitetem użytkowników portu lotniczego oraz podmiotami świadczącymi usługi obsługi naziemnej. Przedmiotem ww. konsultacji powinny być m.in. ceny usług obsługi naziemnej, o ile ich świadczenie zastrzeżone zostało dla jednego podmiotu oraz warunki organizacji obsługi naziemnej w danym porcie. W myśl dyrektywy, konsultacje takie powinny cechować się regularnością. Państwa członkowskie UE zostały zobligowane do zapewnienia, aby były one prowadzone przynajmniej raz w roku.

Wdrożenie ww. obowiązku do prawa polskiego nastąpiło w drodze rozporządzenia w sprawie tworzenia i działania komitetów z 2004 r., a następnie przez rozporządzenie w sprawie obsługi naziemnej z 2009 r. O ile jednak dyrektywa 96/67/WE w sprawie dostępu do usług obsługi naziemnej wśród kwestii podlegających konsultacjom wskazuje m.in. ceny usług obsługi naziemnej w sytuacji wprowadzanych ograniczeń w zakresie podmiotów obsługi naziemnej w danym porcie, to rozporządzenie w sprawie tworzenia i działania komitetów z 2004 r. ogranicza problematykę podlegającą konsultacjom do spraw mających pośredni wpływ na te ceny, a mianowicie do zasad udostępniania i korzystania z infrastruktury lotniska oraz ustalania i pobierania opłat za dostęp do urządzeń i instalacji lotniska oraz opłat za użytkowanie scentralizowanej infrastruktury. Dopiero rozporządzenie w sprawie obsługi naziemnej z 2009 r. zaadoptowało ww. obowiązek w kształcie przewidzianym w dyrektywie 96/67/WE w sprawie dostępu do usług obsługi naziemnej.

Wśród kwestii podlegającym konsultacjom z agentami obsługi naziemnej i komitetem przewoźników lotniczych polskie prawo przewiduje: (a) zasady korzystania ze scentralizowanej infrastruktury i udostępniania na ich rzecz urządzeń i instalacji lotniska (usystematyzowane w ramach opracowanego przez zarządzającego lotniskiem regulaminu użytkowania portu lotniczego); (b) wybór podmiotu wykonującego obsługę naziemną w danym porcie i warunki konkursowe dla procedury selekcyjnej w przypadku wprowa-

dzonych ograniczeń w liczbie zezwoleń na prowadzenie obsługi naziemnej lub w sytuacji zastrzeżenia dla jednego agenta jednego lub więcej rodzajów usług w poszczególnych kategoriach usług obsługi naziemnej; (c) sposób organizacji i wykonywania usług obsługi naziemnej w porcie; (d) ceny usług obsługi naziemnej w przypadku zastrzeżenia dla jednego agenta obsługi naziemnej jednego lub więcej rodzajów usług w poszczególnych kategoriach⁴⁰; (e) zasady udostępniania i korzystania z infrastruktury lotniska oraz ustalania i pobierania opłat za dostęp do urządzeń i instalacji lotniska oraz opłat za użytkowanie scentralizowanej infrastruktury⁴¹.

Ponadto, rozporządzenie w sprawie tworzenia i działania komitetów z 2004 r. daje podmiotom świadczącym obsługę naziemną w ramach odrębnego ciała (tzw. komitetu koordynacyjnego) prawo głosu w sprawach zmian związanych z funkcjonowaniem portu w zakresie jego przepustowości, wyposażenia technicznego oraz procedur dotyczących m.in. warunków panujących w części lotniczej lotniska (*airside*) oraz warunków dostępu do portu lotniczego i jego budynków oraz infrastruktury.

Zarządzający lotniskami z jednej strony doceniają rolę i korzyści ze wzajemnej współpracy i właściwej konsultacji między użytkownikami portu lotniczego, agentami obsługi naziemnej dla właściwego funkcjonowania portu lotniczego, z drugiej jednak strony odczuwają jednostronność ww. procedury. To zarządzający lotniskami zmuszeni są do zapewnienia pełnej transparentności w zakresie ustalania i pobierania opłat za korzystanie przez agentów i przewoźników z poszczególnych elementów infrastruktury i za świadczone usługi; na nich też spoczywa obowiązek dowodzenia, zarówno regulatorowi, jak i agentom i użytkownikom portu zasadności pobierania ww. opłat. Agenci i przewoźnicy nie podlegają w ramach konsultacji z zarządzającym portem porównywalnym obowiązkom. W praktyce zarządzający lotniskami w Polsce mają niezwykle ograniczone możliwości w zakresie pozyskiwania informacji na temat cen usług obsługi naziemnej w zarządzanym przez nich porcie, nie wspominając już o jakichkolwiek możliwościach wpływu na politykę cenową stosowaną przez agentów obsługi naziemnej, w celu poprawy konkurencyjności danego portu lotniczego. Obowiązek przedstawienia zarządzającemu lotniskiem proponowanych stawek za wykonywane przez agenta usługi obsługi naziemnej przewidziany został jedynie w procedurze konkursowej; ma to miejsce oczywiście tylko w sytuacji, gdy to zarządzający jest organizatorem konkursu na wybór agenta(ów).

Szczegółowa analiza przepisów obu ww. rozporządzeń prowadzi też do przekonania o braku pełnej spójności tych aktów prawnych. Nie pozostaje to bez wpływu na prawidłową interpretację ich przepisów pod kątem nałożonych na zarządzających lotniskami obowiązków ustawowych. W rozporządzeniu w sprawie tworzenia i działania komitetów z 2004 r. przewidziano konsultacje w zakresie ustalania i pobierania opłat za infrastrukturę, podczas gdy w rozporządzeniu w sprawie obsługi naziemnej z 2009 r. kwestia ta została sprowadzona jedynie do przekazania agentom i Prezesowi ULC zestawienia wysokości wspomnianych opłat wraz z zasadami ich naliczania i pobierania oraz stosownym uzasadnieniem. Przekazanie ww. opłat podmiotom wykonującym czynności obsługi naziemnej do wiadomości nie jest tożsame z prowadzeniem konsultacji w tym zakresie. Czy zatem w świetle powyższych przepisów zarządzający portem lotniczym jest zobowiązany do zasięgnięcia opinii w sprawie opłat infrastrukturalnych

⁴⁰ Kwestie wymienione w podpunktach od (a) do (d) wynikają z rozporządzenia w sprawie obsługi naziemnej z 2009 r.

⁴¹ Kwestia wymieniona w podpunkcie (e) wynika z rozporządzenia w sprawie tworzenia i działania komitetów z 2004 r.

przed ich wprowadzeniem, czy też ciąży na nim w tym zakresie wyłącznie obowiązek czysto informacyjny? Ze względu na właściwe relacje biznesowe, w dotychczasowej praktyce handlowej PPL stosował pierwszą z powyższych interpretacji. Warto byłoby jednak rozstrzygnąć, czy takie działanie ze strony PPL można traktować jako wyraz dobrej woli, czy też jako realizację obowiązków ustawowych.

3.2.6. Warunki prowadzenia działalności w zakresie obsługi naziemnej w porcie lotniczym

Jedną ze spraw, których nie regulują bezpośrednio przepisy dyrektywy 96/67/WE w sprawie dostępu do usług obsługi naziemnej jest kwestia umowy zawieranej przez podmioty wykonujące obsługę naziemną z zarządzającym portem lotniczym w sprawie korzystania z lotniska oraz jego urządzeń i instalacji w części niezbędnej do wykonywania tych usług, określającej wysokość i zasady odpłatności za usługi obsługi naziemnej. O ile bowiem rozporządzenie w sprawie obsługi naziemnej z 2005 r. przewidywało zawarcie umowy przedwstępnej z zarządzającym lotniskiem po uzyskaniu certyfikatu agenta obsługi naziemnej przez podmiot ubiegający się u Prezesa ULC o zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie obsługi naziemnej na danym lotnisku, a umowa ta stanowiła jeden z wymaganych załączników do wniosku o ww. zezwolenie, to w myśl nowego rozporządzenia w sprawie obsługi naziemnej z 2009 r. każdy agent obsługi naziemnej (mający zarówno certyfikat, jak i zezwolenie na prowadzenie działalności w porcie lotniczym wskazanym w tym zezwoleniu) zawiera taką umowę już po uzyskaniu ww. dokumentów. W związku z powyższą zmianą u zarządzających lotniskami mogą pojawić się kolejne wątpliwości interpretacyjne o charakterze praktycznym. Rodzi się mianowicie pytanie, czy na podstawie ww. postanowienia można wnioskować, że agent obsługi naziemnej, który uzyskał zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie obsługi naziemnej w danym porcie lotniczym, może (powinien) rozpocząć działalność operacyjną (obsługę przewoźników lotniczych i innych użytkowników portu) dopiero po zawarciu umowy z zarządzającym portem, a zarządzający może np. uzależnić wydanie stałych przepustek dla stref zastrzeżonych dla osób i pojazdów wykorzystywanych w związku z ww. działalnością do czasu podpisania przez agenta umowy w sprawie korzystania z infrastruktury lotniska oraz jego urządzeń i instalacji? Niejednoznaczne jest również, czy zgodnie z ww. przepisem umowa taka powinna jedynie określać warunki handlowe prowadzenia działalności w zakresie obsługi naziemnej, tj. wysokość i zasady odpłatności za korzystanie z lotniska oraz jego urządzeń i instalacji, natomiast nie powinna mieć charakteru dokumentu, którego podpisanie warunkuje rozpoczęcie działalności przez agenta obsługi naziemnej? Jeśli uznać taką interpretację za właściwą, to należy rozważyć czy w tym kontekście zawieranie umowy dwustronnej między zarządzającym portem lotniczym jest w ogóle zasadne. Można bowiem przyjąć, że – ze względu na zakres umowy określony w rozporządzeniu – właściwym rodzajem umowy nie jest umowa dwustronna, ale umowa o charakterze adhezyjnym. Taki tok rozumowania jest spójny z § 36 ust. 4 rozporządzenia w sprawie obsługi naziemnej z 2009 r., który stanowi, że „[z]arządzający portem lotniczym przekazuje Prezesowi Urzędu, agentom obsługi naziemnej i użytkownikom portu lotniczego oraz ogłasza w miejscu dostępnym dla wszystkich agentów obsługi naziemnej i użytkowników portu lotniczego zestawienie wysokości opłat, o których mowa w ust. 1, wraz z zasadami ich naliczania i pobierania”⁴².

⁴² § 36 ust. 1 tego rozporządzenia stanowi: „Jeżeli udostępnianie scentralizowanej infrastruktury lub urządzeń i instalacji lotniska uzasadnia pobieranie opłat, zarządzający portem lotniczym może pobierać opłaty od agentów obsługi naziemnej lub użytkowników portu lotniczego za użytkowanie scentralizowanej infrastruktury lub urządzeń i instalacji lotniska”.

Oba dokumenty, tj. zestawienie opłat oraz umowa, dotyczą tej samej kwestii – naliczenia i pobrania opłat. Mając na względzie zasadę równego traktowania i niedyskryminacji, jak również fakt ogłoszenia przez zarządzającego portem lotniczym zestawienia zawierającego stawki opłat, zasady ich pobierania i naliczania, oraz terminy i tryb ich wnoszenia, umowa dwustronna zawierana z agentem nie może regulować wysokości i zasad odpłatności w sposób odmienny niż to zostało przedstawione we wspomnianym zestawieniu.

Nasuwa się zatem naturalny wniosek, że umowa nie powinna regulować zasad i warunków prowadzenia działalności obsługi naziemnej w szerszym zakresie, niż wynika to literalnie z § 38 ust. 3 pkt 1) rozporządzenia w sprawie obsługi naziemnej z 2009 r. Taka interpretacja stosowana jest w obecnej praktyce przez PPL przy opracowywaniu projektów i zawieraniu umów z agentami obsługi naziemnej na udostępnianie i korzystanie z infrastruktury portu lotniczego dla wykonywania obsługi naziemnej (z wyłączeniem infrastruktury udostępnianej na zasadzie wyłączności).

Brak wymogu przedstawiania przez podmiot ubiegający się o zezwolenie w ramach wymaganych dokumentów umowy przedwstępnej z zarządzającym lotniskiem na korzystanie z infrastruktury oraz pominięcie go na etapie wydawania zezwolenia (z wyjątkiem zaangażowania go w procedurę uzgadniania opracowanego przez ubiegającego się o certyfikat agenta obsługi naziemnej programu ochrony) w istotny sposób ogranicza możliwości reagowania ze stosownym wyprzedzeniem przez zarządzającego lotniskiem na zgłaszane przez agentów zapotrzebowanie na powierzchnie na terenie lotniska i utrudnia właściwe planowanie parametrów przepustowości portu, z uwzględnieniem właściwej w danym okresie liczby podmiotów świadczących usługi obsługi naziemnej, w tym zatrudnionego przez nie personelu oraz planowanego wykorzystania sprzętu obsługi naziemnej. Zarządzający lotniskiem, dowiadując się po fakcie o wydanym certyfikacie i zezwoleniu nie może wnioskować do Prezesa ULC ze stosownym wyprzedzeniem o wprowadzenie ograniczeń w liczbie agentów ze względu na dostępność powierzchni lub przepustowość lotniska.

Biorąc pod uwagę aktualną liczbę podmiotów świadczących usługi obsługi naziemnej lub wykonujących czynności obsługi naziemnej na własną rzecz w Porcie Lotniczym im. Fryderyka Chopina w Warszawie (14 podmiotów), planowane procesy inwestycyjne związane z rozbudową pirsu centralnego i południowego Terminalu Pasażerskiego oraz prace modernizacyjne strefy T1 Kompleksu Terminalu Międzynarodowego w 2012 r., a także fakt, że w krótkim horyzoncie czasowym należy spodziewać się uzyskania zezwoleń i rozpoczęcia w Porcie Lotniczym w Warszawie działalności przez nowych agentów obsługi naziemnej, PPL powinien liczyć się z ewentualną koniecznością rozważenia wnioskowania do Prezesa ULC o wprowadzenie ograniczeń czasowych w zakresie liczby agentów prowadzących działalność na terenie warszawskiego lotniska. Zadanie to będzie znacznie utrudnione w obliczu obowiązującej procedury wydawania zezwoleń.

Można też zastanawiać się, czy zawężenie przez rozporządzenie w sprawie obsługi naziemnej z 2009 r. zakresu umowy do określenia wysokości i zasad odpłatności za korzystanie z lotniska oraz jego urządzeń i instalacji (§ 38 ust. 3 pkt 1)) nie wskazuje jednocześnie na nadrzędność zezwolenia w stosunku do umowy, która jest dokumentem uzupełniającym w stosunku do wydanych przez Prezesa ULC certyfikatu i zezwolenia, uprawniających agenta obsługi naziemnej do działalności w zakresie obsługi naziemnej.

3.2.7. Możliwości zaprzestania prowadzenia działalności w zakresie obsługi naziemnej przez agenta obsługi naziemnej w porcie lotniczym

O zezwolenie agenta obsługi naziemnej może ubiegać się jedynie podmiot certyfikowany. Prawo lotnicze określa dokumenty i informacje, które wnioskodawca zobowiązany jest przedstawić w ramach wniosku o udzielenie zezwolenia. Zezwolenia udzielane są na czas oznaczony, nie krótszy niż 5 lat i nie dłuższy niż 50 lat. Natomiast w przypadku wprowadzania ograniczeń liczby zezwoleń dla obsługi naziemnej maksymalny czas, na który jest wybierany podmiot w postępowaniu konkursowym (udzielane mu jest zezwolenie) wynosi 7 lat (§ 14 ust. 1 pkt 4) rozporządzenia w sprawie obsługi naziemnej z 2009 r.).

W świetle Prawa lotniczego z 2002 r., cofnięcie lub zmiana zakresu zezwolenia może nastąpić: (a) w przypadku braku rozpoczęcia działalności w określonym czasie od wydania zezwolenia (art. 175 ust. 4 pkt 2 w zw. z art. 173)⁴³; (b) na wniosek zarządzającego lotniskiem, o ile podmiot wykonujący obsługę naziemną nie przestrzega sprawnego funkcjonowania portu lotniczego (art. 175 ust. 4 pkt 4 ppkt 4 d)); (c) w wyniku wprowadzenia ograniczeń liczby zezwoleń (art. 179); (d) w przypadku, gdy agent obsługi naziemnej nie spełnia warunków określonych w art. 177 ust. 3 Prawa lotniczego z 2002 r. (wymagania te dotyczą zdolności finansowej przedsiębiorstwa, bezpieczeństwa urządzeń i osób, ochrony lotnictwa, ochrony środowiska naturalnego oraz ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej i są sprawdzane w procesie certyfikacji, o którym mowa w art. 160 Prawa lotniczego z 2002 r.).

W świetle powyższych przepisów można mieć wątpliwości, czy w takim razie zarządzający lotniskiem, zawierając dwustronną umowę z agentem obsługi naziemnej, która w szerszym zakresie, niż to wynika z § 38 ust. 3 pkt 1) rozporządzenia w sprawie obsługi naziemnej z 2009 r., określa warunki korzystania z lotniska oraz jego urządzeń i instalacji, może ją wypowiedzieć agentowi bez wskazywania przyczyn, nie narażając się na zarzut naruszenia przepisów Prawa lotniczego z 2002 r. Interpretacji prawnej wymaga zatem kwestia, czy takie wypowiedzenie będzie skuteczne, i czy w konsekwencji wypowiedzenia umowy agent obsługi naziemnej będzie zobligowany zaprzestać/zakończyć swoją działalność w porcie lotniczym, pomimo że ma ważny certyfikat agenta obsługi naziemnej oraz spełnia warunki określone w zezwoleniu. Wyjaśnienia wymagają też kwestie wiążące się z możliwością wypowiedzenia umowy zawartej między agentem i zarządzającym lotniskiem z przyczyn naruszenia jej warunków (np. w związku z opóźnieniem w uregulowaniu należności, niezłożeniem wymaganego zabezpieczenia płatności czy kopii certyfikatu ubezpieczeniowego) i skutecznością takiego wypowiedzenia w stosunku do agenta obsługi naziemnej w porcie lotniczym, mającego ważny certyfikat i zezwolenie.

3.2.8. Ważność zezwolenia

Odłąbną problematyczną kwestią jest zasadność przyznawania zezwoleń na wykonywanie działalności gospodarczej na lotniskach użytku publicznego w zakresie obsługi naziemnej na okres do 50 lat. W praktyce, Urząd Lotnictwa Cywilnego udziela zezwoleń na okres do 20 lat, przy czym to podmiot ubiegający się o zezwolenie wnioskuje o okres,

⁴³ Zob. „Sprawozdanie podkomisji nadzwyczajnej o rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo lotnicze oraz niektórych innych ustaw”, druk nr 2113 z 19.11.2009 r.; projekt ustawy przewiduje rozszerzenie katalogu okoliczności przewidujących cofnięcie zezwolenia o sytuację, gdy podmiot zaprzestał prowadzenia działalności obsługi naziemnej objętej zezwoleniem (art. 175 ust. 4 pkt. 2).

na jaki ma być ono wydane. Biorąc pod uwagę zakładaną przeciętną długość życia biznesowego na rynku przedsiębiorcy oraz maksymalnie 7-letni okres udzielania zezwoleń dla agentów wyłonionych w ramach procedury konkursowej w sytuacji wprowadzonych ograniczeń co do liczby agentów prowadzących działalność obsługi naziemnej w danym porcie lotniczym, należałoby rozważyć wystąpienie do Prezesa ULC z propozycją skrócenia w praktyce terminu ważności zezwolenia do np. od 7 do 10 lat, z możliwością jego odnowienia na kolejny taki okres. Takie działanie można byłoby uznać za zasadne również w kontekście jednej z zasad prowadzenia działalności przez agenta obsługi naziemnej z wykorzystaniem infrastruktury portu lotniczego, przewidzianej w § 38 ust. 3 pkt 3) rozporządzenia w sprawie obsługi naziemnej z 2009 r., a stanowiącej, że agent obsługi naziemnej „zapewnia ciągłość wykonywania obsługi naziemnej w zakresie objętym posiadanym zezwoleniem”. Z punktu widzenia agenta trudno mówić o jakiegokolwiek gwarancji zapewnienia przez niego ciągłości usług w horyzoncie 50 lat. Jeszcze czym innym jest prawidłowa interpretacja powyższego przepisu, w tym odpowiedź na pytanie, czy ma on charakter niezobowiązujący agentów czy też obligatoryjny. Zdaniem wielu agentów obsługi naziemnej prowadzących lub zamierzających podjąć działalność w Porcie Lotniczym im. Fryderyka Chopina w Warszawie, zezwolenie agenta obsługi naziemnej należy utożsamiać z prawem, a nie z obowiązkiem do świadczenia usług. Ich zdaniem, możliwość świadczenia usług na danym lotnisku determinowana jest przede wszystkim przez popyt na usługi obsługi naziemnej ze strony użytkowników portu. Nie można wymagać od agenta gwarancji zapewnienia ciągłości usług w okresie ważności zezwolenia, jeśli nie jest on w stanie uzyskać takiej gwarancji ze strony linii lotniczych i innych użytkowników portu. Z drugiej strony, prawo nie przewiduje możliwości cofnięcia zezwolenia, jeśli przez określony okres agent ten nie jest w stanie zapewnić ciągłości wykonywania usług. W praktyce może to oznaczać świadome lub nieświadome blokowanie dostępu do rynku pod względem liczby podmiotów świadczących usługi obsługi naziemnej w związku z tzw. oczekiwaniem na lepsze czasy, co jest szczególnie ważne w zakresie kategorii podlegających ograniczeniom. Scenariusz ten jest wprawdzie mało prawdopodobny, ale możliwy, gdyż nie należy zakładać *a priori*, że podmiot gospodarczy, którego zasadniczym celem działalności jest osiągnięcie zysku, będzie – mimo nieosiągnięcia przychodów ze świadczonych usług – ponosił w dłuższym horyzoncie czasowym koszty związane z korzystaniem z infrastruktury (najmu powierzchni), koszty zatrudnienia personelu, itp. Brak gotowości do świadczenia usługi może też doprowadzić do sytuacji braku świadczenia danej usługi w porcie lotniczym.

3.2.9. Gwarantowany poziom usług obsługi naziemnej oraz wymogi związane z ochroną środowiska

Zarządzający portami lotniczymi są często zainteresowani ustanowieniem dla agentów obsługi naziemnej w związku z prowadzoną przez nich działalnością standardów w zakresie minimalnego gwarantowanego poziomu usług i norm związanych z ochroną środowiska. Zarówno dyrektywa 96/67/WE w sprawie dostępu do usług obsługi naziemnej (art. 11 ust 1 pkt a)), jak i rozporządzenie w sprawie obsługi naziemnej z 2009 r. (§ 14 ust. 1 pkt 2)) odnoszą ustanowienie takich standardów i norm bezpośrednio do potrzeb procedury konkursowej wyboru agenta obsługi naziemnej i pomijają milczeniem ww. kwestie w pozostałych przypadkach.

Wdrożenie takiego rozwiązania, popartego motywacyjnym systemem zniżek od opłat za korzystanie ze scentralizowanej infrastruktury i urządzeń i instalacji lotniska, mogłoby

wpłynąć bardzo korzystnie na parametry przepustowości infrastruktury portu, a także na konkurencyjność lotniska względem innych portów lotniczych w regionie i w Europie w oczach potencjalnych jego użytkowników.

W świetle uzasadnienia dla określenia gwarantowanego poziomu usług jednoznacznych rozstrzygnięć interpretacyjnych dotyczących obowiązujących przepisów wymagają następujące kwestie: (a) czy po wprowadzeniu przez zarządzającego lotniskiem gwarantowanego poziomu usług oraz norm związanych z ochroną środowiska, które powinien spełniać sprzęt techniczny oraz pojazdy, którymi agent posługuje się podczas wykonywania obsługi naziemnej, będzie on mógł odmówić zawarcia umowy z agentem, który nie spełnia tych wymogów, a który posiada ważny certyfikat i zezwolenie, i który nie został wybrany w postępowaniu konkursowym (brak ograniczeń)?; (b) czy takie wymogi nie zostaną uznane za swoiste ograniczenia dostępu do rynku obsługi naziemnej w przypadku, gdy nie dotyczy to sytuacji wyboru agenta w postępowaniu konkursowym?

4. Podsumowanie i wnioski

Z powyższych rozważań można wyprowadzić wstępnie następujące wnioski.

1. Należy podkreślić, że wprowadzone regulacje wspólnotowe, jak potwierdziły to wyniki niezależnych badań, przyczyniły się do otwarcia rynku obsługi naziemnej w państwach Wspólnoty.
2. W sektorze odnotowano zjawisko nasilonej konkurencji w wyniku pojawienia się w portach lotniczych zwiększonej liczby niezależnych podmiotów świadczących usługi obsługi naziemnej na rzecz osób trzecich, co przyniosło odczuwalne korzyści dla przewoźników w postaci obniżenia cen usług obsługi naziemnej.
3. Jednak poza pozytywnymi efektami regulacji, liberalizacja rynku obsługi naziemnej pociągnęła za sobą również takie negatywne zjawiska, jak np. obniżenie jakości świadczonych usług w celu uzyskania większych możliwości konkurencyjności cenowego między operatorami obsługi naziemnej, niedoinwestowanie w branży ze względu na krótki – maksymalnie 7-letni – okres przyznawania zezwoleń (w drodze konkursu) dla agentów obsługi naziemnej, odczuwalne pogorszenie warunków socjalnych pracowników służb operacyjnych agentów, obniżenie kwalifikacji zawodowych pracowników, ze względu na wyższy stopień rotacji kadr, przekładający się również na jakość usług obsługi naziemnej, obniżenie parametrów przepustowości lotnisk.
4. Oczekuje się analogicznych efektów liberalizacji rynku obsługi naziemnej w Polsce. Należy spodziewać się, że przykładowo liczba agentów obsługi naziemnej w Porcie Lotniczym im. F. Chopina w Warszawie zwiększy się w najbliższych latach. Obecnie działalność obsługi naziemnej na terenie ww. lotniska w kategoriach mogących podlegać ograniczeniom, tj. w kategorii 3, 4, 5 i 7, prowadzi 9 podmiotów, zaś w pozostałych kategoriach – 5 podmiotów. Oczekiwać można, że w okresie najbliższego roku stosowne zezwolenia uzyska w kategoriach tzw. zastrzeżonych odpowiednio od 1 do 3 podmiotów i niezastrzeżonych – od 2 do 3 podmiotów. Ostatecznie liczbę agentów na lotnisku adekwatną do zapotrzebowania zweryfikuje sam rynek. Nieunikniona jest też daleko posunięta konsolidacja na tym rynku. Pierwsze oznaki tej tendencji są już zauważalne w postaci zawartych porozumień organizacyjnych między poszczególnymi agentami, np. Menzies Aviation Sp. z o.o. – Swissport Sp. z o.o.

Należy spodziewać się również kolejnych zjawisk, związanych z liberalizacją rynku i wymuszonymi przez nią ograniczeniami kosztów działalności po stronie agentów, a mianowicie współpracy poziomej między agentami (na zasadzie analogii umów typu *code-share*, zawieranych przez linie lotnicze), podobnych tendencji w zakresie podnajmu pomieszczeń. Tendencje te należy uwzględniać, zarówno przy określaniu zasad udostępniania infrastruktury na rzecz agentów, jak i przy planowaniu rozwoju zasobów infrastrukturalnych oraz określaniu polityki właścicielskiej wobec podmiotów zależnych.

5. Za istotne z punktu widzenia ograniczenia infrastrukturalnych barier wejścia na rynek niezależnych agentów świadczących usługi obsługi naziemnej w zakresie zaopatrzenia statków powietrznych w paliwo, smary i inne materiały techniczne uznać należy regulacje wprowadzone w rozporządzeniu w sprawie obsługi naziemnej z 2009 r. w zakresie zasad udostępniania scentralizowanej infrastruktury. Mogą one jednak w praktyce okazać się niewystarczające dla otwarcia ww. rynku w tej kategorii usług. Jednocześnie planowane w tym zakresie zmiany Prawa Lotniczego z 2002 r. świadczą o podejmowaniu działań na gruncie legislacyjnym w celu zapewnienia większej liczbie niezależnych agentów rzeczywistego dostępu do rynku obsługi naziemnej w zakresie usług zaopatrzenia statków powietrznych w paliwo, smary i inne materiały techniczne w Polsce.
6. Jak dowodzi analiza praktycznych aspektów współpracy pomiędzy zarządzającym lotniskiem a agentami obsługi naziemnej, wybrane regulacje w zakresie tego rynku obowiązujące na szczeblu Unii Europejskiej i implementowane do prawa krajowego zostały wprowadzone niejako w oderwaniu od codziennej praktyki biznesowej. Brak precyzji w przepisach aktualnego rozporządzenia w sprawie obsługi naziemnej rodzi wiele wątpliwości związanych z jego właściwą interpretacją. Ponadto, niektóre rozwiązania legislacyjne przyjęte w polskim przepisach nie wynikają wprost z dyrektywy 96/67/WE w sprawie dostępu do usług obsługi naziemnej, ale stanowią uszczegółowienie na szczeblu krajowym zasad udostępniania i korzystania z infrastruktury lotniska, wymagań związanych z dostępem do rynku obsługi naziemnej, warunków i trybu udzielania zezwoleń i wprowadzania ograniczeń.
7. Wskazana jest wzmoczona aktywność ze strony zarządzających lotniskami pod kątem udziału w konsultacjach społecznych dotyczących nowelizacji obowiązujących aktów prawnych oraz wzmocnienie działań lobbingsowych we współpracy z organami państwowymi (np. Urzędem Lotnictwa Cywilnego) na rzecz przyszłych kierunków zmian regulacji prawnych dotyczących rynku obsługi naziemnej w Europie i Polsce. Wprowadzenie stosownych zmian w regulacjach powinno dotyczyć w pierwszej kolejności: (a) zasad udostępniania scentralizowanej infrastruktury; (b) przywrócenia przedstawiania Prezesowi ULC przez agentów obsługi naziemnej ubiegających się o zezwolenie wstępnej umowy z zarządzającym lotniskiem, której zakres nie powinien ograniczać się wyłącznie do określenia zasad naliczania i pobierania opłat, ale również warunków korzystania z infrastruktury oraz oczekiwanych parametrów jakościowych; (c) nieuzasadnionego ograniczenia w kategoriach 3-5 i 7 liczby agentów wyłącznie do jednego; (d) doprecyzowania przepisów dotyczących formy i zakresu konsultacji z komitetem przewoźników w zakresie warunków konkursu na agenta/agentów; (e) rozszerzenia katalogu uzasadnionych okoliczności przewidujących cofnięcie zezwolenia dla agenta (np. w sytuacji nierespektowania przez niego warunków handlowych korzystania z infrastruktury – nieregulowanie płatności z tego tytułu, zaprzestania przez niego prowadzenia działalności przez określony okres);

(f) doprecyzowanie relacji między takimi dokumentami, jak umowa na udostępnianie infrastruktury, zawierana między zarządzającym lotniskiem i agentem, a zezwolenie na prowadzenie działalności obsługi naziemnej; (g) doprecyzowania kategoryzacji usług obsługi naziemnej lub uzyskania właściwej wykładni aktualnie obowiązującej klasyfikacji, ze szczególnym uwzględnieniem kategorii 8.

Źródła

Akty prawne

- Decyzja Rady nr 87/602/EWG z 14.12.1987 r. w sprawie podziału między przewoźników lotniczych zdolności przewozów pasażerskich w zakresie regularnych usług lotniczych między państwami członkowskimi i dostępu przewoźników lotniczych do regularnych usług lotniczych na trasach między państwami członkowskimi (Dz. Urz. WE 1987 L 374/12).
- Rozporządzenie Rady nr 2342/90 z 24.07.1990 r. w sprawie taryf lotniczych w regularnych służbach powietrznych między państwami członkowskimi (Dz. Urz. WE 1990 L 217/1).
- Rozporządzenie Rady nr 2343/90 z 24.07.1990 r. w sprawie dostępu do rynku oraz podziału oferowanej zdolności przewozowej (Dz. Urz. WE 1990 L 217/8).
- Rozporządzenie Rady nr 2407/92 z 23.07.1992 r. w sprawie licencjonowania przewoźników lotniczych (Dz. Urz. WE 1992 L 240/1).
- Rozporządzenie Rady nr 2408/92 z 23.07.1992 r. w sprawie dostępu przewoźników lotniczych Wspólnoty do tras wewnątrz Wspólnoty (Dz. Urz. WE 1992 L 240/8).
- Rozporządzenie Rady nr 2409/92 z 23.07.1992 r. w sprawie taryf i opłat w służbach powietrznych (Dz. Urz. WE 1992 L 240/15).
- Rozporządzenie Rady nr 2410/92 z 23.07.1992 r. zmieniające rozporządzenie nr 3975/87 w sprawie procedury stosowania zasad konkurencji w transporcie lotniczym (Dz. Urz. WE 1992 L 240/17).
- Rozporządzenie Rady nr 2411/92 z 23.07.1992 r. zmieniające rozporządzenie Rady nr 3976/87 w sprawie trybu stosowania art. 85 ust. 3 Traktatu Rzymskiego dla wyłączenia niektórych rodzajów działań w transporcie lotniczym spod zakazu praktyk niezgodnych z zasadami konkurencji (Dz. Urz. WE 1992 L 240/19).
- Rezolucja Rady z 24.10.1994 r. w sprawie sytuacji europejskiego lotnictwa cywilnego (Dz. Urz. WE 1994 C 309/2).
- Dyrektywa Rady 96/67/WE z 15.10.1996 r. w sprawie dostępu do rynku usług obsługi naziemnej w portach lotniczych Wspólnoty (Dz. Urz. WE 1996 L 272/36).
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 6.05.2003 r. w sprawie certyfikacji działalności w lotnictwie cywilnym (Dz. U. nr 146, poz. 1421).
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 30.04.2004 r. w sprawie tworzenia i działania komitetów oraz współdziałania i konsultacji w porcie lotniczym (Dz. U. nr 103, poz. 1088).
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 21.06.2005 r. w sprawie obsługi naziemnej w portach lotniczych (Dz. U. nr 128, poz. 1071).
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 25.05.2009 r. w sprawie obsługi naziemnej w portach lotniczych (Dz. U. nr 83, poz. 695).

Inne dokumenty

- S. Ahsbabs, *Deregulation of Groundhandling Market at European Airports, Institute of Organization and Management in Industry "Orgmasz"*, 2008, vol 1(1), s. 12-18.
- Airport Research Center, *Study on the Impact of the Directive 96/67/EC on Ground Handling Services 1996-2007, Final Report*, February 2009, http://ec.europa.eu/transport/air/airports/ground_handling_market_en.htm
- Commission of the European Communities, *Report from the Commission on the application of Council Directive 96/67/EC of 15 October 1996*, Brussels COM (2007).

- Debata, Przepustowość portów lotniczych i obsługa naziemna*, 11 października 2007, Bruksela, dostępna pod adresami: <http://www.europarl.europa.eu/sides>, http://ec.europa.eu/commission_barroso/barrot/index_en.htm
- Kwestionariusz Komisji Europejskiej *Public consultation on a possible revision of Council Directive 96/67/EC*, dostępny pod adresem http://ec.europa.eu/transport/air/consultations/2010_02_12_directive_96_67_ec_en.htm.
- A. Litwiński, *Sprawozdanie podkomisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo lotnicze oraz niektórych innych ustaw (druk nr 2113)*, 19 listopada 2009 r.
- Opinia Komitetu Regionów w ramach 71 sesji plenarnej w dniach 10–11.10.2007 r. (Dz. Urz. UE 2007 C 305/03).
- P. Schmitz, *Public contribution to the discussion according the pending revision of the European Commissions' Groundhandling Directive (GHD) on the forum of the 6th ACI-Europe Groundhandling and Cargo Conference and Exhibition in Frankfurt* (13-15.09.2004 r.).
- SH&E Limited, *Study on the quality and efficiency of Groundhandling services at EU airports as a result of the implementation of Council Directive 96/67/EC, Report to European Community*, London 2002, dostępny pod adresem http://ec.europa.eu/transport/air_portal/airports/doc/2007_groundhandling_report_en.pdf
- J. Temple Lang, *Ground Handling: Legal Aspects – A competition Perspective from the European Commission*, ACI Europe Conference, Montpellier, 3 April 1995.

Ochrona środowiska/hałas

1. Wprowadzenie

Głównym celem *Polityki transportowej państwa na lata 2001–2015* jest zrównoważony system transportowy, czyli system nie ograniczający rozwoju gospodarczego kraju, a tym samym umożliwiający rozwój infrastruktury transportowej na całym jego obszarze, korzystający z nowoczesnych technologii oraz zmniejszający negatywne oddziaływanie na ludzi i środowisko naturalne. Dokument ten stanowi źródło informacji dla środowisk politycznych oraz administracyjnych o podstawowych wytycznych dla ich działania oraz tworzenia planów i programów.

W zakresie dotyczącym ochrony środowiska *Polityka transportowa państwa na lata 2001–2015* określa, że działalność transportowa powinna dokonywać się przy jak najmniejszym poziomie emisji zagrażających środowisku naturalnemu. Jednocześnie za instrumenty tworzenia zrównoważonego transportu uważa się ustanawianie norm i regulacji, a także wspieranie rozwoju technicznego służącego redukcji hałasu i substancji zanieczyszczających środowisko.

Obserwacja wielkich aglomeracji europejskich wyraźnie wskazuje na istnienie wzajemnych powiązań między rangą miasta w skali krajowej i międzynarodowej a stopniem rozwoju węzła lotniskowego. Transport lotniczy niewątpliwie bezpośrednio stymuluje rozwój społeczno-gospodarczy kraju, regionu, gminy i miasta, wpływa na aktywność gospodarczą, rozwój turystyki, handlu zagranicznego, sprzyja współpracy ekonomicznej, politycznej, naukowo-technicznej i kulturalnej.

Jednocześnie jednak, w związku z globalną i ciągłą intensyfikacją rozwoju ruchu lotniczego i infrastruktury lotnisk, lotniska te stają się coraz bardziej uciążliwe dla otoczenia. Hałas lotniczy ze względu na zasięg oddziaływania i dużą społeczną odczuwalność jego uciążliwości, jest jednym z podstawowych czynników limitujących rozwój lotnisk. Wzrastające z roku na rok zapotrzebowanie na usługi lotnicze stawia zarządzających lotniskami w trudnej sytuacji poszukiwania kompromisów pomiędzy obowiązkiem

* Witold Piechota – absolwent Wyższej Szkoły Ekologii i Zarządzania w Warszawie; członek, a w latach 2005–2007 przewodniczący Komisji Strategii Ekologicznej Airports Council International Europe; kierownik Działu Ochrony Środowiska Lotniska im. F. Chopina w Warszawie.

zapewnienia prawidłowego funkcjonowania portów lotniczych a koniecznością sprostania rosnącym także wymaganiom w zakresie ochrony przed hałasem.

2. Podstawy prawne – charakterystyka ogólna

Zagadnienia związane z ochroną środowiska przed hałasem znajdują szerokie odzwierciedlenie w prawodawstwie Unii Europejskiej, jak również w aktach prawnych obowiązujących w Polsce. W niniejszym rozdziale książki omówione zostaną podstawowe regulacje prawne, które mają największe znaczenie z punktu widzenia wymagań nakładanych w tym zakresie na zarządzających lotniskami oraz wpływu tych regulacji na funkcjonowanie i rozwój lotnisk.

Od przełomu lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XX w., kiedy to na szeroką skalę wprowadzono do eksploatacji samoloty odrzutowe, uciążliwość hałasu w otoczeniu lotnisk stała się przyczyną m.in. wdrażania coraz bardziej rygorystycznych norm emisji hałasu dla statków powietrznych. Sytuacja ta zmusiła producentów w branży lotniczej do ciągłego wprowadzania ulepszeń, mających na celu redukcję hałasu emitowanego przez silniki lotnicze. W wyniku tych działań, obecnie produkowane statki powietrzne są znacznie „cichsze” od samolotów starszych generacji. W związku z potrzebą ograniczania emisji hałasu lotniczego do środowiska, dyrektywą 92/14/EWG z 2.03.1992 r. w sprawie limitów operacyjnych statków powietrznych objętych częścią II, rozdziału 2, tomu 1 Załącznika 16 do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym¹, od kwietnia 2002 r. wprowadzony został w państwach członkowskich UE zakaz eksploatacji „głośnych” statków powietrznych starszych generacji, certyfikowanych w zakresie hałasu wg norm określonych dla rozdziału 2, części II, tomu I Załącznika 16 Do Konwencji. Po wejściu Polski do Unii Europejskiej, w wyniku implementacji prawa UE do przepisów polskich, zakaz ten wprowadzony został również na lotniskach polskich; dokonano się to rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z 19.05.2004 r. w sprawie zakazów lotów dla statków powietrznych niespełniających wymogów ochrony środowiska w zakresie ochrony przed hałasem² oraz rozporządzeniem Ministra Środowiska z 2.05.2005 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie zakazu lotów dla statków powietrznych niespełniających wymogów ochrony środowiska w zakresie ochrony przed hałasem³. Rozporządzenia te stosuje się do cywilnych poddźwiękowych samolotów z napędem odrzutowym, posiadających maksymalną masę startową nie mniejszą niż 34 000 kg lub mieszczących więcej niż 19 miejsc pasażerskich, które nie spełniają wymagań rozdziału 3, części II, tomu 1 Załącznika 16.

W 2002 r. weszły w życie dwie dyrektywy, które obecnie regulują na poziomie Unii Europejskiej najistotniejsze dla zarządzających lotniskami, kwestie związane z ochroną środowiska przed hałasem, a mianowicie:

- 1) dyrektywa 2002/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 25.06.2002 r. w sprawie oceny i zarządzania poziomem hałasu w środowisku⁴;

¹ Dz. Urz. WE 1992 L 76/21.

² Dz.U. 2004, nr 140, poz. 1846.

³ Dz.U. 2005, nr 96, poz. 816.

⁴ Dz. Urz. WE 2002 L /12; cyt. dalej jako dyrektywa 2002/49/WE w sprawie oceny i zarządzania poziomem hałasu.

2) dyrektywa 2002/30/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 26.03.2002 r. w sprawie ustanowienia zasad i procedur w odniesieniu do wprowadzania ograniczeń odnoszących się do poziomu hałasu w portach lotniczych Wspólnoty⁵.

Dyrektywa 2002/49/WE w sprawie oceny i zarządzania poziomem hałasu ma na celu zdefiniowanie wspólnego dla państw członkowskich UE podejścia do oceny i zarządzania hałasem, generowanym przez wszystkie rodzaje transportu, w tym również transport lotniczy. Jest ukierunkowana na monitorowanie problemów związanych z oddziaływaniem hałasu w dużych aglomeracjach i w otoczeniu głównych elementów infrastruktury transportowej, w tym również portów lotniczych. W tym celu wymagane jest wdrożenie przez państwa członkowskie UE następujących działań:

- a) ustalenie stopnia narażenia na hałas w środowisku poprzez sporządzanie map akustycznych przy zastosowaniu wspólnych metod oceny;
- b) zapewnienie społeczeństwu dostępu do informacji dotyczącej hałasu w środowisku i jego skutków;
- c) przyjęcie, na podstawie danych uzyskanych z map akustycznych, planów działań, zmierzających do zapobiegania emisji hałasu do środowiska i obniżania jego poziomu tam, gdzie jest to konieczne, a zwłaszcza tam, gdzie oddziaływanie hałasu może powodować szkodliwe skutki dla zdrowia człowieka oraz nie pogarszania warunków klimatu akustycznego na tych terenach, gdzie są one jeszcze właściwe.

Dyrektywą tą wprowadzone zostały wspólne dla UE wskaźniki hałasu, tj. L_{den} ⁶ (dla oceny uciążliwości hałasu) i L_{night} ⁷ (dla oceny zakłócenia snu), natomiast określenie wartości granicznych tych wskaźników, jak również przedziałów czasu odpowiadających poszczególnym porom doby (dzień, wieczór, noc) pozostawiono w gestii państw członkowskich Unii Europejskiej. Państwa członkowskie UE upoważnione zostały ponadto do stosowania uzupełniających, własnych wskaźników hałasu dla potrzeb monitorowania hałasu lub kontrolowania warunków akustycznych w środowisku. Dyrektywa określa również minimalne wymagania dotyczące sposobu sporządzania strategicznych map akustycznych oraz planów działań w zakresie ochrony przed hałasem. Państwa członkowskie UE zobowiązane są do przekazywania do Komisji Europejskiej w określonych terminach strategicznych map akustycznych i streszczeń przyjętych planów działań. Komisja Europejska ogłasza co 5 lat uproszczone sprawozdanie zawierające dane z ww. opracowań; termin złożenia pierwszego sprawozdania określono na dzień 18.07.2009 r.

Postanowienia dyrektywy 2002/49/WE w sprawie oceny i zarządzania poziomem hałasu zostały wdrożone do prawa polskiego. Zgodnie z dyrektywą regulacje kwestii stosowania określonych wskaźników hałasu, opracowywania map akustycznych i programów ochrony środowiska przed hałasem zawierają mianowicie:

- a) ustawa z 27.04.2001 r. Prawo ochrony środowiska⁸, a w niej: art. 30 (udostępnianie wyników pomiarów hałasu, map akustycznych, programów ochrony środowiska przed hałasem); art. 112a (wskaźniki hałasu mające zastosowanie do sporządzania strategicznych map akustycznych oraz ustalania i kontroli warunków korzystania ze

⁵ Dz. Urz. WE 2002 L 85/1; cyt. dalej jako dyrektywa 2002/30/WE w sprawie zasad i procedur wprowadzania ograniczeń poziomowi hałasu.

⁶ Długookresowy średni poziom dźwięku A wyrażony w decybelach (dB) wyznaczony w ciągu wszystkich dób w roku z uwzględnieniem pory dnia, wieczoru i nocy.

⁷ Długookresowy średni poziom dźwięku A wyrażony w decybelach (dB) wyznaczony w ciągu wszystkich pór nocy w roku.

⁸ Dz.U. 2001, nr 62, poz. 627 ze zm.

- środowiska); art. 118, 118a, 179 (sporządzanie map akustycznych); art. 119 (sporządzanie programów ochrony środowiska przed hałasem);
- b) rozporządzenie Ministra Środowiska z 14.12.2006 r. w sprawie dróg, linii kolejowych i lotnisk, których eksploatacja może powodować negatywne oddziaływanie akustyczne na znaczących obszarach, dla których wymagane jest sporządzenie map akustycznych oraz sposobu określania granic objętych tymi mapami⁹;
 - c) rozporządzenie Ministra Środowiska z 4.06.2007 r. w sprawie ustalania wartości wskaźnika hałasu L_{DWN} ¹⁰;
 - d) rozporządzenie Ministra Środowiska z 7.11.2007 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustalania wartości wskaźnika hałasu L_{DWN} ¹¹;
 - e) rozporządzenie Ministra Środowiska z 14.06.2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku¹²;
 - f) rozporządzenie Ministra Środowiska z 18.06.2007 r. w sprawie sposobu udostępniania informacji o środowisku¹³;
 - g) rozporządzenie Ministra Środowiska z 2.10.2007 r. w sprawie szczegółowego zakresu danych ujętych na mapach akustycznych oraz ich układu i sposobu prezentacji¹⁴;
 - h) rozporządzenie Ministra Środowiska z 14.10.2002 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinien odpowiadać program ochrony środowiska przed hałasem¹⁵ (nie dotyczy to zarządzających lotniskami).

Dyrektywa 2002/30/WE w sprawie zasad i procedur wprowadzania ograniczeń poziomu hałasu, została uchwalona w celu ustanowienia jednolitych dla Unii Europejskiej zasad wprowadzania ograniczeń, mających na celu zmniejszenie uciążliwości hałasowej lotnisk. Umożliwia ona państwom członkowskim UE wprowadzanie w określonych portach lotniczych nowych ograniczeń eksploatacyjnych, dotyczących w szczególności tzw. samolotów marginalnie zgodnych z rozdz. 3, tomu I, części II Załącznika 16 do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym¹⁶. Mogą one być zastosowane w cywilnych portach lotniczych, w których wykonuje się ponad 50 000 operacji lotniczych¹⁷ w roku kalendarzowym, przy czym uwzględnia się średnią liczbę z ostatnich trzech lat przed wprowadzeniem ograniczeń, jak również w „miejjskich portach lotniczych”, tj. portach lotniczych położonych na terenie aglomeracji miejskiej, w których długość dróg startowych nie przekracza 2000 m.

Omawiane ograniczenia polegają na wprowadzeniu w porcie lotniczym zakazu wykonywania operacji przez samoloty marginalnie zgodne lub wprowadzeniu dla każdego

⁹ Dz.U. 2007, nr 1, poz. 8.

¹⁰ Dz.U. 2007, nr 106, poz. 729.

¹¹ Dz.U. 2007, nr 210, poz. 1535.

¹² Dz.U. 2007, nr 120, poz. 826.

¹³ Dz.U. 2007, nr 120, poz. 828.

¹⁴ Dz.U. 2007, nr 187, poz. 1340.

¹⁵ Dz.U. 2002, nr 179, poz. 1498.

¹⁶ Pod pojęciem samolotu marginalnie zgodnego rozumie się cywilny poddźwiękowy odrzutowy statek powietrzny o maksymalnej masie do startu nie mniejszej niż 34 000 kg lub mieszczący zgodnie z certyfikatem typu samolotu więcej niż 19 miejsc pasażerskich z wyłączeniem miejsc dla załogi, który wypełnia wymagania rozdz. 3 tomu I, części II Załącznika 16 do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, w zakresie emisji hałasu, przy zachowaniu skumulowanego marginesu nie większego niż 5 EPNdB. Skumulowany margines jest sumą różnic pomiędzy dopuszczalnym poziomem hałasu określonym wg Załącznika 16, a poziomem hałasu określonym w świadectwie zdatości statku powietrznego w zakresie hałasu, wg pomiarów dokonanych w trzech punktach referencyjnych zgodnie z procedurą certyfikacyjną, określoną w Załączniku 16.

¹⁷ Jako operację lotniczą rozumie się start lub lądowanie statku powietrznego.

z przewoźników korzystających z lotniska obowiązku ograniczenia liczby operacji wykonywanych przy wykorzystaniu samolotów marginalnie zgodnych o nie więcej niż 20% rocznie w stosunku do łącznej liczby tych operacji wykonywanych przed wprowadzeniem ograniczeń. W dyrektywie 2002/30/WE w sprawie zasad i procedur wprowadzania ograniczeń poziomu hałasu, uchwalona uwzględniona została również kwestia wprowadzania w portach lotniczych ograniczeń działalności o charakterze częściowym, regulujących dostęp statków powietrznych do lotniska w zależności od pory doby.

Dyrektywa ta nakłada na państwa członkowskie UE wymóg stosowania „zrównoważonego podejścia” do rozwiązywania problemów wynikających z oddziaływania hałasu lotniczego na środowisko. Pod pojęciem tym rozumie się działania ukierunkowane na poszukiwanie kompromisu pomiędzy potrzebą ograniczania emisji hałasu lotniczego do środowiska, a koniecznością zapewnienia prawidłowego funkcjonowania transportu lotniczego, przy uwzględnieniu potrzeb lotnisk, przewoźników i producentów statków powietrznych. Zgodnie z zasadą zrównoważonego podejścia, środki wprowadzane na lotniskach w celu ochrony środowiska przed hałasem, nie mogą być bardziej restrykcyjne niż jest to konieczne dla osiągnięcia zgodności z wymaganiami obowiązującymi w tym zakresie i nie mogą wprowadzać żadnej dyskryminacji pod względem przynależności państwowej lub tożsamości przewoźników lub producentów samolotów. Wdrożenie zrównoważonego podejścia wiąże się z przyjęciem określonych priorytetów działań, które zostaną omówione szerzej w dalszej części rozdziału. W kontekście wprowadzania ograniczeń eksploatacyjnych na lotniskach oznacza to, że powinny one być stosowane w ostatniej kolejności, czyli w przypadku braku możliwości osiągnięcia zgodności z wymaganym stanem, przy pomocy innych środków. Rozważając metody rozwiązywania problemu uciążliwości hałasowej lotnisk, państwa członkowskie UE mogą również stosować zachęty ekonomiczne, jako środek zarządzania hałasem w porcie lotniczym.

Regulacje określone dyrektywą 2002/30/WE w sprawie zasad i procedur wprowadzania ograniczeń poziomu hałasu zostały wdrożone do prawa polskiego; zgodne z tą dyrektywą regulacje zasad i procedur wprowadzania ograniczeń odnoszących się do poziomu hałasu w portach lotniczych zawierają:

a) ustawa z 3.07.2002 r. Prawo lotnicze¹⁸, a w niej art. 71 a-e (wprowadzenie zasady zrównoważonego podejścia, wprowadzanie ograniczeń lub zakazów wykonywania operacji lotniczych przez samoloty marginalnie zgodne) i art. 67 (korzystanie z lotnisk użytku publicznego na równych zasadach);

b) rozporządzenie Ministra Transportu z 30.01.2007 r. w sprawie określenia zakresu informacji wymaganych do wydania decyzji o wprowadzeniu ograniczeń lub zakazów wykonywania operacji lotniczych w celu ograniczenia hałasu emitowanego na lotnisku¹⁹ (dotyczy ograniczeń lub zakazów dla samolotów marginalnie zgodnych);

c) rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 29.04.2004 r. w sprawie opłat lotniskowych²⁰ (ustanawianie opłat hałasowych).

Jak wynika ze sprawozdania Komisji Europejskiej dla Rady i Parlamentu Europejskiego na temat stosowania dyrektywy 2002/30/WE w sprawie zasad i procedur wprowadzania ograniczeń poziomu hałasu, uchwalona²¹, postanowienia tej dyrektywy nie są

¹⁸ Dz.U. 2002, nr 130, poz. 1112 ze zm.; tekst jedn. Dz.U. 2006, nr 100, poz. 696 ze zm.; cyt. dalej jako Prawo lotnicze z 2002 r.

¹⁹ Dz.U. 2007, nr 21, poz. 133.

²⁰ Dz.U. 2004, nr 103, poz.1083.

²¹ Sprawozdanie Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego z 15.02.2008 r. „Ograniczenia działalności powodującej hałas w portach lotniczych UE (Sprawozdanie na temat stosowania dyrektywy 2002/30/WE)”.

jednakowo interpretowane w państwach członkowskich Unii Europejskiej. W polskich aktach prawnych np. brak jest przepisów określających zasady wprowadzania ograniczeń eksploatacyjnych o charakterze częściowym, regulujących dostęp statków powietrznych do portu lotniczego według pory doby, co jest istotne ze względu na konieczność ograniczania uciążliwości hałasowej lotnisk, szczególnie w porze nocy.

We wnioskach zawartych w ww. sprawozdaniu stwierdzono, że od czasu wejścia w życie dyrektywy 2002/30/WE w sprawie zasad i procedur wprowadzania ograniczeń poziomu hałasu, uchwalona wzrosła liczba ludności narażonej na oddziaływanie hałasu lotniczego i przewiduje się, że liczba ta w dalszym ciągu będzie wzrastać, jednak w sposób zróżnicowany w zależności od portu lotniczego. W związku z tym Komisja Europejska zamierza zbadać możliwości zwiększenia przejrzystości tekstu dyrektywy 2002/30/WE w sprawie zasad i procedur wprowadzania ograniczeń poziomu hałasu, uchwalona i zakresu jej stosowania. Komisja rozważy również potrzebę wprowadzenia zmian definicji samolotu marginalnie zgodnego na bardziej „rygorystyczną”, w związku z koniecznością ograniczenia liczby ludności, objętej oddziaływaniem hałasu lotniczego.

Sytuację lotnisk w kontekście ochrony środowiska przed hałasem w Polsce regulują obecnie, oprócz wymienionych wyżej aktów prawnych, również inne przepisy krajowe, które nie mają bezpośredniego powiązania z prawem Unii Europejskiej (przywołane w dalszej części rozdziału). Całokształt tych regulacji ma istotny wpływ na funkcjonowanie i rozwój wszystkich lotnisk, ale w szczególności tych, które położone są na terenie aglomeracji miejskich i obsługują ruch lotniczy, który powoduje występowanie negatywnego oddziaływania hałasu na znacznych obszarach poza granicami lotniska.

W niniejszym rozdziale książki omówione zostaną podstawowe obowiązki zarządzającego lotniskiem w zakresie ochrony środowiska przed hałasem i problemy wynikające z konieczności stosowania aktualnie obowiązujących uregulowań prawnych dotyczących tego zagadnienia lub też niedoskonałości tych uregulowań czy ich braku. Wskazane zostaną, w oparciu o dotychczasowe doświadczenia, rekomendacje dla zarządzających lotniskami, dotyczące prowadzenia działań mających na celu ograniczanie uciążliwości hałasowej lotnisk.

3. Standardy jakości środowiska w odniesieniu do hałasu lotniczego

Nadrzędną zasadą wynikającą z uregulowań prawnych wprowadzonych Prawem ochrony środowiska jest konieczność zapewnienia funkcjonowania lotnisk w taki sposób, aby ich eksploatacja nie powodowała przekroczeń ustalonych standardów jakości środowiska. Obowiązek zapewnienia dotrzymania tych wymagań spoczywa na zarządzających lotniskami. Eksploatacja lotnisk, a więc ich utrzymanie i zarządzanie, nie może powodować przekroczenia standardów jakości środowiska poza terenem, do którego zarządzający lotniskiem posiada tytuł prawny (art. 174 Prawa ochrony środowiska).

Akustyczne standardy jakości środowiska określa obecnie rozporządzenie Ministra Środowiska z 14.06.2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku. W rozporządzeniu określono zróżnicowane dopuszczalne poziomy hałasu w zależności od przeznaczenia terenów: pod zabudowę mieszkaniową; pod szpitale i domy opieki społecznej; pod budynki związane ze stałym lub czasowym pobytem dzieci i młodzieży; na cele uzdrowiskowe; na cele rekreacyjno-wypoczynkowe; na cele mieszkaniowo-usługowe.

Tereny z zabudową mieszkaniową zostały podzielone dodatkowo na kilka kategorii, a mianowicie na: (a) tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej; (b) tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej; (c) tereny zabudowy zagrodowej; (d) tereny zabudowy zamieszkania zbiorowego.

Wydzielono ponadto tereny w strefach śródmiejskich miast i dzielnic powyżej 100 tys. mieszkańców.

W odniesieniu do hałasu lotniczego wszystkie kategorie zabudowy mieszkaniowej oraz tereny śródmiejskie włączono do jednej grupy pod względem przyjętych wartości poziomów dopuszczalnych, razem z terenami mieszkaniowo-usługowymi i rekreacyjno-wypoczynkowymi. Drugą grupę, o przypisanym wyższym standardzie akustycznym (niższa wartość poziomu dopuszczalnego), stanowią tereny uzdrowskowe, tereny szpitali i domów opieki społecznej oraz tereny zabudowy związanej ze stałym lub czasowym pobytem dzieci i młodzieży.

Dopuszczalne poziomy hałasu dla obu grup terenów zawarto w tabelach stanowiących załączniki do rozporządzenia. Wartości poziomów dopuszczalnych określono wg dwóch grup wskaźników hałasu; są to mianowicie:

- a) wskaźniki mające zastosowanie do prowadzenia długookresowej polityki w zakresie ochrony przed hałasem, w szczególności do sporządzania map akustycznych, tj. L_{DWN}^{22} – długookresowy średni poziom dźwięku A wyrażony w decybelach (dB), wyznaczony w ciągu wszystkich dób w roku z uwzględnieniem pory dnia (rozumianej jako przedział czasu od godz. 6.00 do godz. 18.00), pory wieczoru (rozumianej jako przedział czasu od godz. 18.00 do godz. 22.00) oraz pory nocy (rozumianej jako przedział czasu od godz. 22.00 do godz. 6.00) i L_N^{23} – długookresowy średni poziom dźwięku A wyrażony w decybelach (dB), wyznaczony w ciągu wszystkich pór nocy w roku (rozumianych jako przedział czasu od godz. 22.00 do godz. 6.00);
- b) wskaźniki mające zastosowanie do ustalania i kontroli warunków korzystania ze środowiska, w odniesieniu do jednej doby tj. L_{AeqD} (równoważny poziom dźwięku w porze dnia) i L_{AeqN} (równoważny poziom dźwięku w porze nocy)²⁴.

Wskaźniki te zastosowano zgodnie z wymaganiami określonymi w art. 112a Prawa ochrony środowiska, który wprowadzony w wyniku nowelizacji ww. ustawy²⁵ w 2005 r., w związku z koniecznością implementacji do prawa polskiego dyrektywy 2002/49/WE w sprawie oceny i zarządzania poziomem hałasu. Wskaźniki L_{DWN} i L_N przyjęto realizując wymóg ich stosowania jako wspólnych dla wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej, natomiast wskaźniki L_{AeqD} i L_{AeqN} wprowadzono dodatkowo, korzystając z uprawnień jakie daje w tym zakresie dyrektywa. Zastosowanie jednak dwóch grup wskaźników, wg których oceniany jest wpływ hałasu lotniczego na środowisko, przy jednoczesnym ustaleniu jednakowych wartości granicznych dla

²² Odpowiednik wskaźnika L_{den} , o którym mowa w dyrektywie 2002/49/WE w sprawie oceny i zarządzania poziomem hałasu. Sposób ustalania wartości wskaźnika L_{DWN} wynika z rozporządzenia Ministra Środowiska z 4.06.2007 r. w sprawie ustalania wartości wskaźnika hałasu L_{DWN} i rozporządzenia Ministra Środowiska z 7.11.2007 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustalania wartości wskaźnika hałasu L_{DWN} .

²³ Odpowiednik wskaźnika L_{night} , o którym mowa w dyrektywie 2002/49/WE w sprawie oceny i zarządzania poziomem hałasu. Sposób ustalania wartości wskaźnika L_N wynika z ww. rozporządzeń Ministra Środowiska z 4.06.2007 r. i 7.11.2007 r.

²⁴ Sposób ustalania wartości wskaźników L_{AeqD} i L_{AeqN} wynika z rozporządzenia Ministra Środowiska z 2.10.2007 r. w sprawie wymagań w zakresie prowadzenia pomiarów poziomów w środowisku substancji lub energii przez zarządzającego drogą, linią kolejową, linią tramwajową, lotniskiem, portem (Dz.U. 2007, nr 192, poz.1392).

²⁵ Ustawa z 18.05.2005 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2005, nr 113, poz. 954).

obu tych grup, niesie ze sobą określone problemy. Poziom hałasu w danym miejscu wyznaczony wg wskaźników L_{DWN} i L_N (uśredniony z okresu całego roku) nie może być porównywany z poziomami hałasu wyznaczanymi wg wskaźników L_{AeqD} i L_{AeqN} (poziomy uśrednianie dla każdej doby). Niespójność ta powoduje powstawanie sytuacji, w których w danym miejscu dopuszczalny poziom hałasu lotniczego wg wskaźników L_{DWN} i L_N będzie dotrzymany, natomiast mogą wystąpić przekroczenia dopuszczalnych poziomów hałasu określonych wg wskaźników L_{AeqD} i L_{AeqN} .

Zdefiniowanie akustycznych standardów jakości środowiska ma bardzo istotne znaczenie dla funkcjonowania lotnisk. W przypadku lotnisk komunikacyjnych, praktycznie nie jest możliwe ograniczenie ponadnormatywnego oddziaływania hałasu do terenu, do którego zarządzający lotniskiem posiada tytuł prawny. W tym kontekście eksploatacja lotniska bez naruszenia standardów jakości środowiska, byłaby możliwa jedynie wtedy, gdyby teren znajdujący się w otoczeniu lotniska, objęty oddziaływaniem hałasu o poziomach wyższych niż dopuszczalne, przeznaczony został pod funkcje nie podlegające ochronie akustycznej, tj. inne niż wymienione w ww. rozporządzeniu z 2007 r.

4. Monitorowanie klimatu akustycznego wokół lotnisk

Zarządzający lotniskiem powinien posiadać pełną i aktualną wiedzę na temat oddziaływania na środowisko hałasu wynikającego z eksploatacji lotniska. Ocena w tym zakresie może być dokonywana na podstawie pomiarów hałasu, jak również map akustycznych.

Do prowadzenia takich działań zobowiązują zarządzającego lotniskiem wymagania zawarte w Prawie ochrony środowiska i w aktach wykonawczych do tej ustawy.

Zgodnie z art. 175 Prawa ochrony środowiska, zarządzający lotniskiem musi prowadzić okresowe lub ciągłe pomiary hałasu w środowisku. Pomiary ciągłe prowadzi się dla lotnisk, na których ma miejsce łącznie ponad 50 tysięcy startów i lądowań statków powietrznych w roku kalendarzowym (niezależnie od położenia lotniska) oraz dla lotnisk, na których ma miejsce łącznie ponad 10 tysięcy startów i lądowań statków powietrznych, jeżeli lotniska te położone są na terenie aglomeracji. Okresowe pomiary hałasu w środowisku prowadzi się co 5 lat dla lotnisk innych niż wyżej wymienione oraz lądowisk. Wymagania w zakresie prowadzenia pomiarów hałasu w środowisku przez zarządzającego lotniskiem, referencyjne metodyki oraz sposoby ewidencjonowania wyników pomiarów określa obecnie rozporządzenie Ministra Środowiska z 2.10.2007 r. w sprawie wymagań w zakresie prowadzenia pomiarów poziomów w środowisku substancji lub energii przez zarządzającego drogą, linią kolejową, linią tramwajową, lotniskiem, portem²⁶.

Metodyka pomiarowa określona ww. rozporządzeniem pozostała niezmieniona od 2003 r. i nie jest dostosowana do zmian wprowadzonych ustawą o zmianie ustawy Prawo ochrony środowiska²⁷ po 2005 r., w zakresie stosowanych wskaźników oceny oddziaływania hałasu i tym samym nie jest zgodna z postanowieniami dyrektywy 2002/49/WE. Na podstawie wskaźników hałasu przyjętych w omawianej metodyce pomiarowej nie jest możliwe dokonanie oceny dotrzymania aktualnie obowiązujących dopuszczalnych

²⁶ Dz.U. 2007, nr 192, poz. 1392.

²⁷ Ustawa z 18.05.2005 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2005, nr 113, poz. 954).

poziomów hałasu lotniczego w środowisku. W trakcie uzgadniania jest projekt nowego rozporządzenia w tej sprawie, który powinien usunąć występujące obecnie niespójności w zakresie stosowania określonych wskaźników hałasu.

Zarządzający lotniskiem zobowiązany jest do przekazywania wyników pomiarów w cyklu miesięcznym właściwym organom ochrony środowiska (rozporządzenie Ministra Środowiska z 17.01.2003 r. w sprawie rodzajów wyników pomiarów prowadzonych w związku z eksploatacją dróg linii kolejowych, linii tramwajowych, lotnisk oraz portów, które powinny być przekazywane właściwym organom ochrony środowiska, oraz terminów i sposobów ich prezentacji²⁸), jak również udostępniania ich społeczeństwu „za pośrednictwem publicznych sieci telekomunikacyjnych, w szczególności przy wykorzystaniu elektronicznych baz danych” (art. 30 Prawa ochrony środowiska).

Zarządzający lotniskiem zaliczonym do obiektów, których eksploatacja może powodować negatywne oddziaływanie akustyczne na znacznych obszarach, ma obowiązek sporządzenia co 5 lat mapy akustycznej terenu, na którym eksploatacja lotniska może powodować przekroczenie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku. Dotyczy to w szczególności lotnisk cywilnych, na których ma miejsce ponad 50 000 operacji (startów lub lądowań) statków powietrznych (rozporządzenie Ministra Środowiska z 14.12.2006 r. w sprawie dróg, linii kolejowych i lotniska, których eksploatacja może powodować negatywne oddziaływanie akustyczne na znacznych obszarach, dla których jest wymagane sporządzenie map akustycznych, oraz sposobów określania granic terenów objętych tymi mapami).

Mapa akustyczna powinna być opracowana zgodnie z wymaganiami określonymi w art. 118 Prawa ochrony środowiska oraz w rozporządzeniu Ministra Środowiska z 1.10.2007 r. w sprawie szczegółowego zakresu danych ujętych na mapach akustycznych oraz ich układu i sposobu prezentacji. Powinna składać się z części opisowej i części graficznej i zawierać w szczególności takie dane, jak: identyfikację i charakterystykę źródeł hałasu, uwarunkowania akustyczne wynikające z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, identyfikację terenów zagrożonych hałasem, liczbę ludności zagrożonej hałasem, analizę trendów zmian stanu akustycznego środowiska, wnioski dotyczące działań w zakresie ochrony przed hałasem, mapę stanu akustycznego środowiska, z zaznaczeniem terenów, na których występuje przekroczenie dopuszczalnych poziomów hałasu z odniesieniem do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, mapę terenów zagrożonych hałasem i mapę przedstawiającą przewidywane rezultaty działań w zakresie ochrony przed hałasem.

Opracowaną mapę akustyczną zarządzający lotniskiem zobowiązany jest przekazać właściwym organom ochrony środowiska i udostępnić społeczeństwu. Mapy akustyczne stanowią podstawę do opracowywania przez właściwe organy programów ochrony środowiska przed hałasem.

Uregulowania prawne dotyczące sporządzania map akustycznych i programów ochrony środowiska przed hałasem, obowiązujące w prawodawstwie polskim, są spójne z wymaganiami dyrektywy 2002/49/WE w sprawie oceny i zarządzania poziomem hałasu.

²⁸ Dz.U. 2003, nr 18, poz. 164.

5. Metody ograniczania oddziaływania hałasu lotniczego na środowisko

5.1. Uwagi wstępne

Zgodnie z postanowieniami dyrektywy 2002/30/WE w sprawie zasad i procedur wprowadzania ograniczeń poziomu hałasu, uchwalona, państwa członkowskie UE powinny stosować „zrównoważone podejście” do rozwiązywania problemów wynikających z oddziaływania hałasu lotniczego na środowisko. Wdrożenie zasady „zrównoważonego podejścia” wiąże się z przyjęciem określonych priorytetów działań, które powinny być prowadzone przez państwa członkowskie UE w tym zakresie, takich jak: (a) ograniczanie hałasu emitowanego przez statki powietrzne (zmniejszanie poziomu hałasu u źródła); (b) odpowiednie planowanie i zagospodarowanie przestrzenne terenów wokół lotniska; (c) działania operacyjne; (d) wprowadzanie ograniczeń i zakazów dotyczących wykonywania operacji lotniczych na lotniskach.

Realizacja tak określonej polityki wobec zarządzania emisją hałasu lotniczego do środowiska wymaga prowadzenia interdyscyplinarnych działań przez wszystkie podmioty, które mają wpływ na ten aspekt funkcjonowania transportu lotniczego oraz ich właściwej koordynacji. Należy przy tym podkreślić, że zarządzający lotniskiem jest jednym z wielu uczestników tego procesu.

5.2. Ograniczanie poziomu hałasu u źródła

Działania związane z ograniczaniem emisji hałasu wytwarzanego przez źródło, jakim jest statek powietrzny, mogą być prowadzone głównie przez producentów w branży lotniczej. Wymagania w zakresie poziomów hałasu, emitowanego przez statek powietrzny w trakcie wykonywania operacji startu, lądowania i przelotu określone są w Załączniku 16 do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym – część II, tomu I „Hałas statków powietrznych”. Dokument ten określa m.in. dopuszczalne poziomy hałasu dla poszczególnych grup statków powietrznych, zgodnie z klasyfikacją przyjętą dla potrzeb ich certyfikacji w zakresie hałasu. Nie należy jednak mylić standardów emisyjnych określanych w procesie certyfikacji dla konkretnego statku powietrznego, wykonującego określoną operację, z akustycznymi standardami jakości środowiska, odnoszącymi się do hałasu lotniczego, które opisano wcześniej. Standardy jakości środowiska mają charakter imisyjny, to znaczy określają poziom hałasu w środowisku, wynikający z sumy operacji lotniczych, jakie odbyły się w danym przedziale czasu w określonym miejscu.

Flota lotnicza wykorzystywana na danym lotnisku ma zasadniczy wpływ na zasięg oddziaływania hałasu w jego otoczeniu. W związku z tym dla ograniczania emisji hałasu niezwykle istotne jest, aby przewoźnicy korzystający z lotniska uwzględniali w swojej działalności potrzebę odpowiedniego kształtowania struktury wykorzystywanego taboru tak, aby eksploatowane statki powietrzne charakteryzowały się jak najlepszymi parametrami akustycznymi. Największy postęp w zakresie „ulepszania” silników lotniczych pod względem poziomu emitowanego hałasu można było obserwować na przełomie lat 70/80. Obecnie osiągnięcie dalszych efektów w tej dziedzinie jest bardzo utrudnione i niesie ze sobą sprzeciw producentów i przewoźników lotniczych, ze względu na coraz większe koszty, które przekładają się na funkcjonowanie transportu lotniczego jako całości. Należy jednak zauważyć, że obecnie przewoźnicy operujący na polskich lotniskach komunikacyjnych eksploatują statki powietrzne, spełniające wymagania dotyczące

poziomów emisji hałasu, przewidziane zgodnie z wymaganiami certyfikacyjnymi dla nowszych generacji statków powietrznych. Problem w tym zakresie dotyczy głównie lotnisk wojskowych i współużytkowanych, gdyż normy przewidziane w Załączniku 16 dotyczą wyłącznie lotnictwa cywilnego.

W świetle obowiązujących przepisów (art. 66 i 67 Prawa lotniczego z 2002 r.) zarządzający lotniskiem użytku publicznego ma bardzo ograniczone możliwości wpływania na kształt floty operującej na lotnisku. Dopuszcza się stosowanie bodźców ekonomicznych w celu mobilizowania przewoźników do eksploatacji nowoczesnych i „cichych” samolotów. Służą temu wspomniane wyżej opłaty za korzystanie z lotnisk zróżnicowane w zależności od parametrów akustycznych statków powietrznych (tzw. opłaty hałasowe). System takich opłat został wprowadzony w Porcie Lotniczym im. F. Chopina w Warszawie w 2005 r. Jego podstawowym założeniem jest promowanie statków powietrznych charakteryzujących się najlepszymi parametrami akustycznymi w swojej klasie wagowej oraz ograniczanie ruchu lotniczego w porze nocy poprzez ustalenie wyższych stawek opłat w tym przedziale czasu.

5.3. Planowanie przestrzenne

Dostrzegając ogromną rolę planowania przestrzennego wśród dostępnych środków ograniczania uciążliwości hałasowej lotnisk, w dyrektywie 2002/30/WE w sprawie zasad i procedur wprowadzania ograniczeń poziomu hałasu określono ten element jako jedno z najważniejszych zadań, jakie powinny być realizowane w tym zakresie. Kwestie dotyczące planowania przestrzennego regulowane są w państwach członkowskich UE na poziomie lokalnym, tj. krajowymi aktami prawnymi.

Ze względu na fakt, iż dopuszczalne poziomy hałasu lotniczego zostały ściśle powiązane ze sposobem zagospodarowania terenów, kwestia planowania przestrzennego nabiera kluczowego znaczenia dla bezkonfliktowego funkcjonowania lotniska w określonym otoczeniu. Problem hałasu lotniczego w planowaniu przestrzennym przez wiele lat traktowany był drugorzędnie lub w ogóle nie był dostrzegany. Polskie przepisy nie dawały zarządzającemu lotniskiem możliwości skutecznego wpływu na sposób zagospodarowania przestrzennego terenów wokół portów lotniczych. Mechanizm, który obecnie częściowo reguluje te kwestie, tzn. obszar ograniczonego użytkowania, wprowadzony został stosunkowo niedawno – wraz z wejściem w życie Prawa ochrony środowiska.

Zgodnie z art. 135 Prawa ochrony środowiska, „jeżeli z postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, z analizy porealizacyjnej albo z przeglądu ekologicznego wynika, że mimo zastosowania dostępnych rozwiązań technicznych, technologicznych i organizacyjnych nie mogą być dotrzymane standardy jakości środowiska poza terenem zakładu lub innego obiektu, to dla oczyszczalni ścieków, składowiska odpadów komunalnych, kompostowni, trasy komunikacyjnej, lotniska [podkreślenie W.P.], linii i stacji energetycznej oraz instalacji radiokomunikacyjnej, radionawigacyjnej i radiolokacyjnej tworzy się obszar ograniczonego użytkowania.”

Obszar ograniczonego użytkowania (OOU) dla lotnisk o podstawowej długości pasa startowego nie mniejszej niż 2000 m tworzy sejmik województwa w drodze uchwały, a dla innych lotnisk rada powiatu w drodze uchwały (art. 135 Prawa ochrony środowiska). Tworząc OOU organy te określają jego granice, ograniczenia w zakresie przeznaczenia terenu, wymagania techniczne dotyczące budynków oraz sposób korzystania z terenów. Obszar ograniczonego użytkowania może być ustanowiony zarówno dla lotniska planowanego, jak i już funkcjonującego.

Przesłanką do utworzenia OOU dla funkcjonującego lotniska jest stwierdzenie występowania w środowisku przekroczeń dopuszczalnych poziomów hałasu generowanego w związku z eksploatacją lotniska i brak możliwości ograniczenia ponadnormatywnego oddziaływania do terenu, do którego zarządzający lotniskiem posiada tytuł prawny. Natomiast potrzeba utworzenia OOU dla planowanego lub rozbudowywanego lotniska określana jest w wyniku prowadzonego dla tego przedsięwzięcia postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko. Stanowi ono część postępowania zmierzającego do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację dla planowanych przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko i przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na obszary Natura 2000²⁹. Wydanie tej decyzji musi nastąpić przed uzyskaniem przez inwestora m.in. decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz pozwolenia na budowę dla planowanej inwestycji. Podstawę do wszczęcia postępowania mającego na celu utworzenie OOU jest wówczas wskazanie zawarte w raporcie o oddziaływaniu planowanego przedsięwzięcia na środowisko. Obowiązek utworzenia OOU może wynikać również z analizy poralizacyjnej sporządzanej dla określonego przedsięwzięcia. Utworzone OOU i wynikające z tego faktu uwarunkowania w zakresie planowania przestrzennego powinny być uwzględniane w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.

Ustanowienie OOU dla lotniska niesie ze sobą określone skutki zarówno dla zarządzającego lotniskiem, jak i otoczenia zewnętrznego tj. organów odpowiedzialnych za planowanie przestrzenne, społeczności zamieszkującej tereny włączone do obszaru, właścicieli nieruchomości, inwestorów podejmujących działania związane z realizacją określonych przedsięwzięć na tym terenie.

Z chwilą utworzenia OOU, zarządzający lotniskiem zobowiązany jest do dotrzymania standardów jakości środowiska poza granicami OOU (art. 174 ust. 3 Prawa ochrony środowiska). Z jednej strony jest to korzystne, ponieważ umożliwia funkcjonowanie portu lotniczego bez naruszania przepisów o ochronie środowiska, pomimo występujących poza jego granicami przekroczeń standardów jakości środowiska. Z drugiej jednak strony jest to istotnym czynnikiem ograniczającym bieżącą działalność i rozwój lotniska, poprzez ustalenie granic, poza które nie może wykroczyć jego negatywne oddziaływanie. Należy przy tym zauważyć, że utworzenie OOU jest jednocześnie bardzo ważnym postanowieniem z punktu widzenia planowania przestrzennego w otoczeniu lotnisk. Jest ono jednoznaczne ze stwierdzeniem, że poza granicami OOU nie ma żadnych ograniczeń, dotyczących sposobu zagospodarowania terenów, w tym również lokalizacji zabudowy podlegającej ochronie akustycznej w związku z oddziaływaniem lotniska. Powstaje więc pewne ryzyko dla zarządzającego lotniskiem – jeśli na tych terenach usytuowana zostanie nowa zabudowa mieszkaniowa i inne obiekty wrażliwe na hałas, w przypadku zwiększenia zasięgu oddziaływania hałasu lotniczego i konieczności weryfikacji granic ustalonego OOU występować będą poważne problemy.

Ze względu na powyższe, duże znaczenie ma przyjęty sposób określenia granic omawianego obszaru. Obowiązujące przepisy dają tylko ogólne wytyczne dotyczące tworzenia OOU; brak jest więc jednoznacznych zasad w tym zakresie, szczególnie w odniesieniu do obszarów wokół lotnisk. Nie precyzuje się m.in., dla jakich założeń operacyjnych lotniska powinny być wykonane analizy oddziaływania na środowisko, jak i sposobu opracowania analiz akustycznych, stanowiących podstawę wyznaczenia

²⁹ Zob. rozdz. 2 Prawa ochrony środowiska zatytułowany „Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planowanych przedsięwzięć”.

granic OOU. Jest to często przyczyną późniejszych problemów związanych z brakiem możliwości dotrzymania dopuszczalnych poziomów hałasu poza granicami OOU oraz zagrożeniem wystąpienia dużych trudności przy realizacji planów rozwoju lotniska. Sytuację taką można zaobserwować na przykładzie Portu Lotniczego im. F. Chopina w Warszawie. Decyzję w sprawie utworzenia OOU dla tego lotniska podjął Wojewoda Mazowiecki po analizie przedstawionego materiału, który zawierał rozwiązania wariantowe. W tym przypadku, Wojewoda wyznaczył granice OOU w oparciu o mapy akustyczne opracowane wg założeń operacyjnych, które nie uwzględniały docelowego rozwoju lotniska i przy zastosowaniu wskaźników hałasu, które obecnie już nie mają zastosowania – ani dla kontroli warunków korzystania ze środowiska, ani dla opracowywania strategicznych map akustycznych. Niespójność pomiędzy wskaźnikiem określającym długostrawny średni poziom dźwięku dla przedziału czasu trwającego sześć kolejnych miesięcy najmniej korzystnych pod względem akustycznym (przyjętym do ustalenia granic OOU) i wskaźnikami, które – według obecnie obowiązujących przepisów – powinny być stosowane do kontroli warunków korzystania ze środowiska, tj. równoważnymi poziomami dźwięku wyznaczanymi w odniesieniu do jednej doby, jak również zmiany, jakie zaszły w stosunku do założeń operacyjnych rozpatrywanych na etapie ustalania granic OOU, spowodowały, że w przypadku tego lotniska już obecnie występują przekroczenia dopuszczalnych poziomów hałasu poza granicami ustalonego OOU. W tej sytuacji, ze względu na obowiązujące wymagania w zakresie ochrony przed hałasem, dalszy rozwój lotniska powinien być ograniczony lub powiązany ze zmianą aktualnie ustalonych granic OOU.

Bardzo istotną dla zarządzającego lotniskiem kwestią jest przypisana mu z mocy prawa odpowiedzialność materialna za wprowadzenie – na skutek utworzenia OOU – ograniczeń sposobu korzystania ze środowiska. Według art. 129 Prawa ochrony środowiska w przypadku powstania ograniczeń sposobu korzystania z nieruchomości w związku z ochroną środowiska, właściciel nieruchomości może żądać wykupienia nieruchomości lub jej części, jak również może domagać się odszkodowania za poniesioną szkodę. Zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci”, do wypłaty odszkodowania lub wykupu nieruchomości zobowiązany jest ten, którego działalność spowodowała wprowadzenie ograniczeń w związku z ustanowieniem OOU – w rozpatrywanym przypadku zarządzający lotniskiem, dla którego utworzony został omawiany obszar. W sprawach spornych dotyczących wysokości odszkodowania lub wykupu nieruchomości właściwe są sądy powszechne (art. 136 Prawa ochrony środowiska).

Jeżeli obszar tworzony jest dla lotniska, które funkcjonowało w danej lokalizacji od wielu lat, jak ma to miejsce w przypadku Portu Lotniczego im. F. Chopina w Warszawie, tak skonstruowany przepis zmusza zarządzającego lotniskiem do pokrycia kosztów wynikających z wieloletnich zaniedbań w zakresie planowania przestrzennego na terenach znajdujących się w jego otoczeniu. Ze względu na postępujący proces urbanizacji tych obszarów i brak ograniczeń dotyczących lokalizacji obiektów podlegających ochronie akustycznej, lotnisko otoczone zostało intensywną zabudową mieszkaniową, która obecnie narażona jest na ponadnormatywne oddziaływanie hałasu lotniczego i znajduje się na terenie obszaru ograniczonego użytkowania.

Jakkolwiek koszty związane z finansowaniem rekompensat dla mieszkańców obszaru ograniczonego użytkowania mogą być znaczne, to zarządzający lotniskiem powinien dołożyć wszelkich starań, aby rozwiązywać te kwestie na zasadzie ugody, jak również wychodzić z własną inicjatywą poprzez opracowywanie i finansowanie programów działań przeznaczonych do realizacji na terenie OOU, w tym m.in. programów izolacji

akustycznej zabudowy mieszkaniowej i obiektów podlegających szczególnej ochronie akustycznej, programów wykupu nieruchomości itp. Działania takie realizowane są w wielu europejskich portach lotniczych jako jeden z elementów mających wpływ na zwiększenie pojemności środowiskowej lotniska. Są one niezbędne dla zapobiegania powstawaniu konfliktów na styku lotnisko – lokalna społeczność, zmniejszając tym samym ryzyko sprzeciwu społecznego przeciwko funkcjonowaniu i dalszemu rozwojowi lotniska.

W celu zabezpieczenia środków finansowych na realizację omawianych działań, zarządzający lotniskiem może skorzystać z mechanizmu opłat hałasowych, wprowadzonego rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z 29.04.2004 r. w sprawie opłat lotniskowych. Zgodnie § 7 ust. 5 ww. rozporządzenia, „na lotniskach użytku publicznego, na których występują problemy związane z ochroną środowiska, w szczególności przed nadmiernym hałasem, zarządzający może ustalić w różnej wysokości opłaty startowe lub za lądowanie, ustanowić dopłaty do tych opłat albo wyodrębnić opłatę hałasową – uzależniając ich naliczanie lub wysokość od poziomu hałasu lub emisji innych czynników szkodliwych wytwarzanych przez statek powietrzny. Dodatkowe przychody z tego tytułu powinny zapewnić pokrycie kosztów związanych z pomiarem emisji czynników szkodliwych, prowadzeniem działań zapobiegawczych oraz usuwaniem skutków spowodowanych oddziaływaniem na środowisko i mogą być przeznaczone wyłącznie na te cele”.

Ustanowienie OOU wokół lotniska, wiąże się nie tylko z konsekwencjami dla zarządzającego lotniskiem, ale ma istotny wpływ na funkcjonowanie otoczenia lotniska.

Z punktu widzenia planowania przestrzennego istotne są ograniczenia polegające na wprowadzeniu w granicach OOU zakazu przeznaczania nowych terenów pod szpitale, domy opieki, zabudowę związaną ze stałym lub wielogodzinnym pobytem dzieci i młodzieży i pod zabudowę mieszkaniową oraz zmiany sposobu użytkowania budynków w całości lub w części na szpitale, domy opieki, stały lub wielogodzinny pobyt dzieci i młodzieży oraz na cele mieszkaniowe.

Wprowadza się również wymagania techniczne dotyczące budynków; w budynkach nowoprojektowanych należy zapewnić właściwą (zgodną z obowiązującymi normami) izolacyjność ścian zewnętrznych, okien i drzwi w ścianach zewnętrznych, dachów i stropodachów, a w istniejących budynkach należy zastosować zabezpieczenia zapewniające właściwy klimat akustyczny w pomieszczeniach poprzez zwiększenie izolacyjności okien, drzwi, ścian zewnętrznych, dachów i stropodachów.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami, ustalenia wynikające z rozporządzenia w sprawie ustanowienia OOU powinny zostać wprowadzone do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego terenów, których one dotyczą. Działania takie są niezbędne dla zahamowania dalszego wzrostu liczby osób narażonych na oddziaływanie hałasu lotniczego o poziomach wyższych niż dopuszczalne i powinny być wspierane przez organy odpowiedzialne za planowanie przestrzenne. Na przykładzie lotniska warszawskiego można stwierdzić, że ich realizacja jest w praktyce utrudniona.

Jak wynika z analiz przeprowadzonych przez Biuro Planowania Rozwoju Warszawy SA w ramach opracowania pt. „Mapa akustyczna terenów, na których występuje negatywne oddziaływanie hałasu lotniczego powodowanego eksploatacją Portu Lotniczego Warszawa im. F. Chopina” (styczeń 2008), aktualnie tylko niewielka część terenów znajdujących się w zasięgu ponadnormatywnego oddziaływania hałasu lotniczego pokryta jest ważnymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Jednocześnie przepisy pozwalają na realizację nowej zabudowy, w tym zabudowy mieszkaniowej na

terenach pozbawionych planów. Efektem tego jest ciągły wzrost liczby osób narażonych na oddziaływanie hałasu lotniczego, pomimo funkcjonowania uregulowań prawnych, które powinny temu przeciwdziałać.

Wprowadzane w wyniku ustanowienia OOU ograniczenia dotyczące sposobu zagospodarowania terenów stają się również przyczyną konfliktu na terenach, na których możliwa jest lokalizacja zabudowy mieszkaniowej, ale ze względu na przekroczenie akustycznych standardów jakości środowiska dla domów opieki, szpitali, a w szczególności zabudowy związanej ze stałym lub wielogodzinnym pobytem dzieci i młodzieży (szkoły, przedszkola, żłobki itp.), obowiązuje zakaz budowy nowych obiektów o takim przeznaczeniu. Ustalenia te utrudniają przede wszystkim zapewnienie właściwej opieki szkolnej i przedszkolnej na terenach przeznaczanych pod budownictwo mieszkaniowe, co jest powodem niezadowolenia i protestów zarówno ze strony władz lokalnych, jak również mieszkańców omawianych terenów.

Biorąc pod uwagę omówione powyżej skutki ustanowienia dla lotniska OOU, należy podkreślić, że jest w interesie zarówno zarządzającego lotniskiem, jak i innych podmiotów, których ten problem dotyczy, ustalenie granic OOU w sposób optymalny dla każdej ze stron. Decyzje w tej sprawie powinny być podejmowane na podstawie rzetelnych informacji dotyczących planowanego rozwoju lotniska, przy uwzględnieniu ekonomicznych i społecznych skutków przyjęcia określonych ustaleń. Najlepszym rozwiązaniem byłoby przeprowadzenie tego procesu w oparciu o opracowany dla lotniska Plan Generalny, określający zamierzenia dotyczące rozwoju lotniska w ujęciu krótko-, średnio- i długoterminowym wraz z opracowaną prognozą skutków oddziaływania tych zamierzeń na środowisko. Należałoby w związku z tym wzmocnić rolę Planu Generalnego w obowiązujących uregulowaniach prawnych, dotyczących przede wszystkim realizacji procesu inwestycyjnego i planowania przestrzennego. Plan Generalny powinien być dokumentem podlegającym szerokim uzgodnieniom i konsultacjom.

5.4. Konsultacje i współpraca z otoczeniem

Ze względu na występujące specyficzne problemy związane z opracowywaniem i aktualizacją miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, konieczne jest utrzymywanie ścisłej współpracy pomiędzy zarządzającymi lotniskami i władzami lokalnymi odpowiedzialnymi za planowanie przestrzenne na obszarach miast i gmin sąsiadujących z lotniskami. Konkurencyjność lotniska może być skutecznie zwiększana przez władze lokalne w przypadku właściwego wykorzystania planowania przestrzennego do zapewnienia prawidłowych warunków funkcjonowania i rozwoju lotniska na terenie miasta, co leży również w jego interesie.

Zarządzający lotniskiem powinien zabiegać o uzyskanie akceptacji dla planów rozwoju lotniska opracowanych w formie Planu Generalnego, w procesie konsultacji ze wszystkimi zainteresowanymi stronami, w tym w szczególności ze społecznościami lokalnymi. Biorąc pod uwagę dotychczasowe praktyki stosowane w tym zakresie w Polsce, wymagać to będzie od zarządzających lotniskami zmiany sposobu realizacji procesów inwestycyjnych, które w fazie przygotowawczej powinny uwzględniać opinię społeczną w większym stopniu, niż wynika to z obecnie obowiązujących przepisów (obowiązek przeprowadzenia przez właściwy organ konsultacji społecznych w postępowaniu w sprawie ochrony środowiska, prowadzonym przed wydaniem decyzji wymagających udziału społeczeństwa, związanych przede wszystkim z procesem inwestycyjnym, art. 32 Prawa ochrony środowiska).

Na tym etapie powinny być wykorzystywane wszelkie dostępne środki informowania o zamierzeniach inwestycyjnych, począwszy od szerokiej dystrybucji broszur informacyjnych, informacji prasowych, na negocjacjach prowadzonych podczas spotkań „twarz w twarz” z mieszkańcami kończąc. Przekazywane informacje powinny zawierać (poza danymi dotyczącymi rodzaju i skali zamierzeń) przede wszystkim rzetelne informacje dotyczące oddziaływania na środowisko i działań zmierzających do ograniczania wszystkich związanych z tym uciążliwości. Ze strony lotniska w spotkaniach powinni brać udział odpowiednio przygotowani specjaliści reprezentujący poszczególne branże, wspierani w przypadku zagadnień ochrony środowiska przez rzeczoznawców zewnętrznych. W sytuacji pojawienia się dużych rozbieżności w ocenie przedstawianych materiałów, należy rozważyć uzupełnienie składu o profesjonalnych negocjatorów.

Ryzyko braku akceptacji społecznej na etapie przygotowania procesu inwestycyjnego może być zmniejszone w przypadku, gdy procesy komunikacji przebiegają w sposób ciągły. W tym celu w wielu europejskich portach lotniczych utworzone zostały komitety konsultacyjne, które prowadzą aktywną działalność. W skład komitetów wchodzi przedstawiciele władz lokalnych, społeczności zamieszkującej obszary w otoczeniu lotnisk, zarządzającego lotniskiem i użytkowników lotniska. W trakcie spotkań prowadzona jest dyskusja na temat aktualnych problemów wynikających z działalności lotniska, omawiane są wyniki prowadzonego monitoringu środowiska, statystyki ruchu lotniczego, analizowane skargi na uciążliwość lotniska, zamierzenia dotyczące rozwoju lotniska, inicjatywy w zakresie zarządzania środowiskowego itp. W latach 1999-2002 przy Porcie Lotniczym im. F. Chopina w Warszawie działał Komitet Konsultacyjny, stanowiący stałe gremium zajmujące się zagadnieniami z zakresu ochrony środowiska, związanymi z funkcjonowaniem lotniska na terenie miasta stołecznego Warszawy. Zrzeszał on przedstawicieli gmin sąsiadujących z lotniskiem, Urzędu m.st. Warszawy, organów administracji państwowej, Jednostki Wojskowej oraz zarządzającego lotniskiem. Działalność Komitetu została zawieszona po zmianie ustroju organizacyjnego Warszawy. Obecnie należałoby reaktywować Komitet, dostosowując jego strukturę, zakres i sposób działania do aktualnych potrzeb.

5.5. Działania operacyjne

Zarządzający lotniskiem po dokonaniu analiz zasięgu oddziaływania hałasu lotniczego, uwzględniających lokalizację terenów zabudowy mieszkaniowej oraz gęstość zaludnienia, powinien wspólnie z zarządzającym ruchem lotniczym (Polska Agencja Żeglugi Powietrznej) opracować i wdrożyć takie zasady wykonywania operacji lotniczych, aby ich realizacja powodowała jak najmniejsze skutki dla otoczenia. Kluczowe znaczenie dla realizacji wyznaczonych w tym zakresie celów będzie miało wdrożenie dla samolotów startujących procedury PRNAV (procedury precyzyjnej nawigacji obszarowej), a dla samolotów lądujących – procedury CDA (podejście do lądowania ze stałym zniżaniem). Dla zapewnienia ochrony przed hałasem lotniczym szczególnie wrażliwych terenów, lotnisko powinno ustanowić preferowane kierunki wykonywania operacji lotniczych. Zarządzający lotniskiem powinien prowadzić na bieżąco kontrolę przestrzegania przyjętych ustaleń, wykorzystując w tym celu system monitorowania hałasu lotniczego. Gdyby wyniki prowadzonej kontroli wskazywały na brak realizacji w pełnym wymiarze obowiązujących zasad, zarządzający powinien opracować i stosować system kar, obciążając przewoźników dodatkowymi kosztami za starty i lądowania. Szczególną uwagę należy zwracać na operacje lotnicze wykonywane w porze nocy,

kiedy odczuwalność hałasu jest największa. Liczba operacji w tej porze powinna być ograniczana do niezbędnego minimum, a preferowane kierunki i sposoby ich wykonywania powinny być ściśle przestrzegane. W zakres stosowanych metod operacyjnych wchodzi także ograniczenia dotyczące używania odwracania ciągu podczas lądowania, oraz wykonywania prób silników na stanowiskach postojowych. Niektóre z tych metod są zalecane do stosowania na lotnisku im. F. Chopina w Warszawie; należy jednak zwrócić uwagę, że udoskonalenia wymagają metody kontroli ich przestrzegania.

W świetle obowiązujących przepisów podmiotem odpowiedzialnym za dotrzymanie akustycznych standardów jakości środowiska jest zarządzający lotniskiem. Należy jednak zauważyć, że jest on jedynie jednym z podmiotów prowadzących na lotnisku działania, w wyniku których generowany jest hałas lotniczy. Ostateczny „efekt akustyczny” działalności lotniska jako całości jest sumą działań prowadzonych przez różne podmioty, w tym – oprócz zarządzającego lotniskiem – przede wszystkim przez zarządzającego ruchem lotniczym (Polska Agencja Żeglugi Powietrznej), przewoźników lotniczych i firmy zajmujące się naziemną obsługą ruchu lotniczego.

Skuteczne wdrażanie rozwiązań niezbędnych dla ograniczenia oddziaływania hałasu lotniczego wymaga systematycznego i ciągłego prowadzenia wspólnych, skoordynowanych działań przez podmioty, które są odpowiedzialne za kształtowanie czynników, mających wpływ na zasięg i rozkład hałasu lotniczego w środowisku. Optymalnym rozwiązaniem w tym zakresie jest wdrożenie partnerskiego podejścia do tego problemu, zgodnie z ideą Collaborative Environmental Management (CEM). Polega ono na stosowaniu wspólnie uzgodnionych metod postępowania dla rozwiązywania problemów środowiskowych przez kluczowych uczestników działań operacyjnych realizowanych w porcie lotniczym. Idea CEM jest bardzo ważnym elementem realizowanego projektu modernizacji zarządzania ruchem lotniczym w Europie SESAR (Single European Sky ATM Research). Zgodnie z SESAR ATM Master Plan wymagane jest, aby do 2013 r. CEM był praktyką powszechnie stosowaną.

Korzyściami wynikające z wdrożenia CEM są:

- a) ustanowienie wspólnych dla różnych użytkowników lotniska celów środowiskowych przy ich pełnej akceptacji przez zainteresowane strony;
- b) optymalizacja działań niezbędnych dla osiągnięcia zakładanych celów i optymalizacja kosztów z tym związanych;
- c) ustanawianie i wdrażanie najlepszych praktyk dla rozwiązywania występujących problemów środowiskowych;
- d) wspomaganie działań prowadzonych na rzecz rozwoju lotniska;
- e) prezentowanie wspólnego stanowiska w kontaktach z otoczeniem zewnętrznym – poprawa relacji z lokalną społecznością i nadzorującymi lotnisko organami administracji państwowej.

Zagrożenia związane z brakiem partnerskiego podejścia do rozwiązywania problemów środowiskowych stanowią:

- a) podejmowanie przez poszczególnych użytkowników lotniska zobowiązań wobec otoczenia zewnętrznego, które nie będą mogły być zrealizowane bez udziału pozostałych użytkowników;
- b) powstawanie konfliktów pomiędzy użytkownikami lotniska przy braku wspólnego celu środowiskowego, niespójność prowadzonych działań;
- c) stosowanie „złych” pod względem środowiskowym praktyk postępowania;
- d) brak możliwości wpływu na całość czynników kształtujących klimat akustyczny wokół lotniska, niekontrolowany rozwój sytuacji;

- e) niezgodność z obowiązującymi przepisami w zakresie ochrony środowiska,
- f) zwiększenie kosztów ponoszonych na prowadzoną działalność;
- g) brak możliwości prowadzenia skutecznych działań w interesie lotnictwa w przypadku wprowadzania nowych lub zmiany istniejących uregulowań prawnych związanych bezpośrednio lub pośrednio z zagadnieniami ochrony środowiska;
- h) konflikt z otoczeniem zewnętrznym, brak możliwości zastosowania spójnego podejścia do rozwiązywania występujących problemów; brak możliwości prezentowania wspólnego stanowiska w przypadkach spornych „otoczenie zewnętrzne-lotnisko” przyczyniający się do występowania konfliktów pomiędzy użytkownikami lotniska;
- i) ograniczenie przepustowości lotniska na skutek zmniejszenia pojemności środowiskowej;
- j) istotne ograniczenia lub brak możliwości rozwoju lotniska i ruchu lotniczego.

5.6. Ograniczenia operacyjne w portach lotniczych

Ograniczenia i zakazy dotyczące wykonywania operacji lotniczych w portach lotniczych, jako element działań w zakresie ochrony przed hałasem, stosowane są zgodnie z zasadą zrównoważonego podejścia, w ostatniej kolejności, w przypadku braku możliwości osiągnięcia zgodności z wymaganym stanem, przy pomocy innych środków.

Na podstawie porozumienia osiągniętego w ICAO (Międzynarodowa Organizacja Lotnictwa Cywilnego) w sprawie zakazu eksploatacji głośnych samolotów odrzutowych, starszych generacji, dyrektywą 92/14/EWG z 2.03.1992 r. w sprawie limitów operacyjnych statków powietrznych objętych częścią II, rozdziału 2 tomu 1 Załącznika 16 do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym³⁰, od kwietnia 2002 r. wprowadzony został w państwach członkowskich Unii Europejskiej zakaz eksploatacji statków powietrznych tego typu. W związku z koniecznością implementacji prawa UE do przepisów polskich, zakaz ten wprowadzony został również na lotniskach polskich rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z 19.05.2004 r. w sprawie zakazów lotów dla statków powietrznych niespełniających wymogów ochrony środowiska w zakresie ochrony przed hałasem.

Wprowadzenie tych uregulowań spowodowało konieczność dostosowania się przewoźników do nowych wymagań, co wpłynęło w pewnym okresie na zahamowanie lub zmniejszenie uciążliwości hałasowej lotnisk. Sytuacja ta zmieniła się jednak w związku z ciągłym wzrostem liczby operacji wykonywanych w portach lotniczych.

W czerwcu 2001 r. Rada ICAO przyjęła nową normę w zakresie certyfikacji hałasowej statków powietrznych (określoną w rozdz. 4 tomu I Załącznika 16 do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym), ustanawiającą wymagania dotyczące emisji hałasu dla statków powietrznych wprowadzanych do eksploatacji po dniu 1 stycznia 2006 r. Nie ustalono jednak dotychczas harmonogramu wycofywania z eksploatacji statków powietrznych, certyfikowanych zgodnie z wymaganiami Rozdz. 3 Załącznika 16. Brak takiego harmonogramu spotęgował presję na wprowadzanie dodatkowych ograniczeń mających na celu minimalizację uciążliwości hałasowej lotnisk.

Uprawnienia takie daje dyrektywa 2002/30/WE w sprawie zasad i procedur wprowadzania ograniczeń poziomu hałasu, uchwalona, na podstawie której państwa członkowskie UE mogą wprowadzać nowe ograniczenia eksploatacyjne, dotyczące w szczególności samolotów tzw. marginalnie zgodnych z wymaganiami Rozdz. 3 Załącznika 16.

³⁰ Dz. Urz. WE 1992 L 76/21.

Postanowienia tej dyrektywy zawarte zostały w art. 71a–e Prawa lotniczego z 2002 r. oraz w rozporządzeniu Ministra Transportu z 30.01.2007 r. w sprawie określenia zakresu informacji wymaganych do wydania decyzji o wprowadzeniu ograniczeń lub zakazów wykonywania operacji lotniczych w celu ograniczenia hałasu emitowanego na lotnisku. Ograniczenia lub zakazy wykonywania operacji lotniczych przez samoloty marginalnie zgodne może wprowadzić Prezes ULC w drodze decyzji administracyjnej, po uwzględnieniu wszystkich wymaganych informacji, które zostały szczegółowo określone w ww. rozporządzeniu Ministra Transportu z 2007 r. oraz po przeprowadzeniu wymaganych konsultacji i uzgodnień. O wprowadzeniu ograniczeń Prezes ULC zobowiązany jest poinformować Komisję Europejską oraz właściwe organy państw członkowskich Unii Europejskiej.

Ograniczenia takie nie zostały do chwili obecnej wprowadzone, jednak – jak wykazały analizy przeprowadzone dla Portu Lotniczego im. F. Chopina w Warszawie – udział operacji wykonywanych przez samoloty marginalnie zgodne jest niewielki (poniżej 1%), w związku z czym nie mają one zasadniczego wpływu na zasięg oddziaływania hałasu wokół lotniska. Istotne jest natomiast to, że w polskich aktach prawnych brak jest przepisów, które regulowałyby zasady wprowadzania innych ograniczeń eksploatacyjnych w portach lotniczych, a w szczególności ograniczeń o charakterze częściowym, regulujących dostęp statków powietrznych do portu lotniczego według pory doby. Kwestia ta jest bardzo ważna dla zarządzającego lotniskiem, ze względu na konieczność ograniczania ruchu lotniczego odbywającego się w porze nocy w celu dotrzymania dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku, których wartości dla tego przedziału czasu są znacznie niższe niż dla pory dnia. Biorąc pod uwagę rozwiązania stosowane w tym zakresie przez porty lotnicze w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej, wydaje się, że postanowienia omawianej dyrektywy nie zostały w pełni prawidłowo implementowane do przepisów polskich, wg których zarządzający lotniskiem w zasadzie może ten problem rozwiązywać głównie poprzez zamknięcie lotniska w godzinach nocnych.

6. Podsumowanie

Obowiązujące uregulowania prawne mają służyć przede wszystkim skutecznemu wdrożeniu zasady zrównoważonego rozwoju, to znaczy osiągnięcia takiego stanu, w którym funkcjonowanie lotnisk i ich rozwój nie będą powodować naruszenia obowiązujących standardów jakości środowiska, a co za tym idzie nie powinny budzić sprzeciwu ze strony społeczności zamieszkujących tereny znajdujące się w otoczeniu lotnisk. Ze względu na znaczny zasięg oddziaływania, kluczowym aspektem środowiskowym działalności lotnisk, jest hałas powodowany przelotami statków powietrznych. Należałoby zadać obecnie pytanie, czy wprowadzenie nowych regulacji prawnych dotyczących ochrony środowiska, w tym przede wszystkim określających standardy jakości środowiska, zasady prowadzenia procesu inwestycyjnego czy kwestie związane z tworzeniem obszarów ograniczonego użytkowania, w perspektywie ostatnich lat przyczyniły się do poprawy sytuacji w zakresie minimalizowania uciążliwości hałasu lotniczego. Odpowiedzi należałoby szukać w coraz mocniej zarysowującym się konflikcie społeczności lokalnych z lotniskami, wynikającym z potrzeby zaspokojenia wciąż rosnących potrzeb zarówno w odniesieniu do obsługi transportu lotniczego, jak i rozwoju budownictwa mieszkaniowego.

Głównymi problemami, z którymi muszą się zmierzyć obecnie zarządzający lotniskami, są:

- a) niespójność obowiązujących standardów jakości środowiska odnoszących się do hałasu lotniczego;
- b) konieczność utrzymania ponadnormatywnego oddziaływania hałasu w granicach lotniska lub w granicach ustalonego obszaru ograniczonego użytkowania;
- c) brak jednoznacznych zasad wyznaczania granic obszarów ograniczonego użytkowania dla lotnisk;
- d) lokalizacja lotniska na terenie miasta – usytuowanie w otoczeniu terenów podlegających ochronie akustycznej;
- e) problemy związane z planowaniem przestrzennym na terenach znajdujących się w otoczeniu lotnisk;
- f) sprzeciw społeczny wobec uciążliwości hałasu lotniczego, brak akceptacji dla planów rozwoju lotniska;
- g) ograniczone środki techniczne i organizacyjne, jakie można zastosować w celu minimalizowania emisji hałasu lotniczego do środowiska;
- h) pośredni wpływ działalności zarządzającego lotniskiem na zasięg oddziaływania hałasu lotniczego w środowisku, konieczność włączenia do działań innych podmiotów odpowiedzialnych za wpływ bezpośredni (przewoźnicy lotniczy, zarządzający ruchem lotniczym);
- i) brak wypracowanych mechanizmów współpracy i konsultacji z organami administracji państwowej i społecznością lokalną.

Biorąc pod uwagę powyższe uwarunkowania, celem ograniczenia ich negatywnego wpływu na dalszy rozwój lotnisk w Polsce, rekomenduje się zarządzającym lotniskami podjęcie niżej wymienionych działań:

- a) określenie krótko-, średnio- i długoterminowych celów w zakresie ochrony przed hałasem;
- b) opracowanie Planu Generalnego lotniska, określającego zamierzenia w zakresie jego docelowej rozbudowy wraz z prognozą oceny oddziaływania zamierzeń określonych w planie na środowisko; plany rozwoju powinny być poprzedzone rzetelnym rachunkiem ekonomicznym uwzględniającym koszty środowiskowe wynikające z tego rozwoju;
- c) szerokie uzgodnienia i konsultacje Planu Generalnego;
- d) zainicjowanie działań mających na celu wprowadzenie niezbędnych zmian w obowiązujących regulacjach prawnych;
- e) nawiązanie ścisłej współpracy z użytkownikami lotniska i zarządzającym ruchem lotniczym, doprowadzenie do wdrożenia nowoczesnych metod zarządzania hałasem powodowanym eksploatacją lotniska – wdrożenie Collaborative Environmental Management;
- f) współpraca z otoczeniem zewnętrznym na poziomie lokalnym – powołanie Komitetu Konsultacyjnego;
- g) bieżące monitorowanie stanu środowiska przy wykorzystaniu posiadanych narzędzi, ocena efektów wdrażanych rozwiązań i kontrola przestrzegania wprowadzonych rozwiązań w zakresie ograniczania uciążliwości hałasowej lotniska;
- h) ze względu na szczególną uciążliwość hałasu lotniczego w porze nocy – prowadzenie działań niezbędnych do ograniczania ruchu nocnego;
- i) zastosowanie odpowiednich rozwiązań w strukturze organizacyjnej w celu zapewnienia skutecznej realizacji przyjętych rozwiązań.

Źródła

Literatura

- A. Bryx, W. Piechota, *Dotychczasowe doświadczenia z eksploatacji systemu monitorowania hałasu lotniczego*. Konferencja „Oddziaływanie hałasu lotniska Okęcie na środowisko”. Warszawa 1996.
- A. Chyla, W. Piechota, *Application of the Noise Monitoring System at the Warsaw-Okęcie Airport*. Noise Control Conference. Warsaw 1995.
- Z. Engel, *Ochrona Środowiska przed drganiami i hałasem*, Wydawnictwo Naukowe PWN. Warszawa 1993.
- W. Piechota, *Noise capacity of Warsaw Frederic Chopin Airport*. Konferencja X2NOISE, Kraków 2005 r.
- W. Piechota, *Monitorowanie hałasu lotniczego na przykładzie Portu Lotniczego Warszawa im. F. Chopina*. Ogólnopolska Konferencja Szkoleniowa „Hałas w mieście – doświadczenia i wyzwania”. Poznań 2008 r.
- W. Piechota, *Hałas lotniczy w Polsce*. Konferencja w Instytucie Lotnictwa Warszawa 2008 r.
- W. Piechota, *Ochrona środowiska w Porcie Lotniczym im. F. Chopina w Warszawie – kierunki działań*. Konferencja „Europejskie niebo nad Polską”. Łódź 2009 r.
- T. Rajpert, *Hałas lotniczy i sposoby jego zwalczania*. Wydawnictwa Komunikacji i Łączności. Warszawa 1980 r.

Akty prawne

- Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, sporządzona w Chicago 7.12.1944 r. (Dz.U. z 1963 r., nr 24 poz. 137, z 1969 r. nr 27 poz. 210, z 1976 r. nr 21 poz. 130, z 1976 r. nr 39 poz. 227, z 1976 r. nr 32 poz. 188, z 1984 r. nr 39 poz. 199, z 2002 r. nr 58 poz. 527). Załącznik 16 „Ochrona Środowiska. Tom I Hałas statków powietrznych.”
- Dyrektywa 92/14/EWG z 2.03.1992 r. w sprawie limitów operacyjnych statków powietrznych objętych częścią II, rozdziału 2, tomu 1 Załącznika 16 do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym (Dz. Urz. WE 1992 L 76/21).
- Dyrektywa 2002/30/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 26.03.2002 r. w sprawie ustanowienia zasad i procedur w odniesieniu do wprowadzania ograniczeń odnoszących się do poziomu hałasu w portach lotniczych Wspólnoty (Dz. Urz. WE 2002 L 85/1).
- Dyrektywa 2002/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 25.06.2002 r. w sprawie oceny i zarządzania poziomem hałasu w środowisku (Dz. Urz. WE 2002 L 189/12; wyd. specjalne w jęz. polskim Dz. Urz. UE t. 7, s. 15.).
- Ustawa z 27.04.2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. 2001, nr 62, poz. 627 ze zm.).
- Ustawa z 3.07.2002 r. Prawo lotnicze (Dz.U. 2002, nr 130, poz. 1112 ze zm.; tekst jedn. Dz.U. 2006, nr 100, poz. 696 ze zm.).
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z 14.10.2002 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinien odpowiadać program ochrony środowiska przed hałasem (Dz.U. 2002, nr 179, poz. 1498).
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 19.05.2004 r. w sprawie zakazów lotów dla statków powietrznych niespełniających wymogów ochrony środowiska w zakresie ochrony przed hałasem (Dz.U. 2004, nr 140, poz. 1846).
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z 2.05.2005 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie zakazu lotów dla statków powietrznych niespełniających wymogów ochrony środowiska w zakresie ochrony przed hałasem (Dz.U. 2005, nr 96, poz. 816).
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z 14.12.2006 r. w sprawie dróg, linii kolejowych i lotnisk, których eksploatacja może powodować negatywne oddziaływanie akustyczne na znaczących obszarach, dla których wymagane jest sporządzenie map akustycznych oraz sposobu określania granic objętych tymi mapami (Dz.U. 2007, nr 1, poz. 8).
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z 4.06.2007 r. w sprawie ustalania wartości wskaźnika hałasu L_{DWN} (Dz.U. 2007, nr 106, poz. 729).
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z 7.11.2007 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustalania wartości wskaźnika hałasu L_{DWN} (Dz.U. 2007, nr 210, poz. 1535).

- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (Dz. U. z 2007 r., Nr 120, poz.826).
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z 18.06.2007 r. w sprawie sposobu udostępniania informacji o środowisku (Dz.U. 2007, nr 120, poz. 828).
- Rozporządzenie Wojewody Mazowieckiego Nr 50 z 7.08.2007 r. w sprawie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania dla Portu Lotniczego im. Fryderyka Chopina w Warszawie (Dz. Urz. Województwa Mazowieckiego nr 156, poz.4276).
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z 2.10.2007 r. w sprawie szczegółowego zakresu danych ujętych na mapach akustycznych oraz ich układu i sposobu prezentacji (Dz.U. 2007, nr 187, poz. 1340).

Inne dokumenty i dokumentacje

- Sprawozdanie Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego *„Ograniczenia działalności powodującej hałas w portach lotniczych UE (Sprawozdanie na temat stosowania dyrektywy 2002/30/WE)”* z 15.02.2008 r.
- „Przegląd ekologiczny Portu Lotniczego im. F. Chopina w Warszawie z Raportem o oddziaływaniu na środowisko Portu Lotniczego im. F. Chopina w Warszawie dla prognozowanego rozwoju ruchu lotniczego w celu ustalenia potrzeb do ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania”*. PROEKO Sp. z o.o., Warszawa 2005
- „Opracowanie projektu dokumentacji obszaru ograniczonego użytkowania dla Portu Lotniczego Warszawa im. Fryderyka Chopina”* Biuro Planowania Rozwoju Warszawy SA, Warszawa 2005.
- „Mapa akustyczna terenów, na których występuje negatywne oddziaływanie hałasu lotniczego powodowanego eksploatacją Portu Lotniczego Warszawa im. F. Chopina”*. Biuro Planowania Rozwoju Warszawy SA, Warszawa 2008.
- Airport Environmental Partnership „...a guide to implementing collaborative environmental management at airports” European Organisation for the Safety of Air Navigation EUROCONTROL, 2008 r.
- „Wtyczne środowiskowe do projektowania procedur lotniczych dla Portu Lotniczego Warszawa”*. Biuro Planowania Rozwoju Warszawy SA, Warszawa 2009.

Część V.

**RELACJE MIĘDZY
WŁASNOŚCIĄ PORTÓW LOTNICZYCH
A ZARZĄDZANIEM PORTAMI LOTNICZYMI
(Raporty krajowe)**

ROZDZIAŁ 11.

Wielka Brytania

1. Charakterystyka rynku lotniczego w Wielkiej Brytanii

1.1. Uwagi ogólne

Rynek usług lotniczych w Wielkiej Brytanii zasługuje na szczególną uwagę z kilku powodów. Po pierwsze jest to największy rynek w Europie. W rekordowym jak dotychczas roku 2007 obsłużono blisko 240 mln pasażerów (por. wyk. 1), a port lotniczy Londyn Heathrow jest trzecim na świecie największym portem lotniczym pod względem obsługiwanej liczby pasażerów. W przypadku przewozów towarów pozycja Wielkiej Brytanii nie jest już tak istotna, gdyż większe przewozy odnotowuje się we Francji, czy w Niemczech, co jest związane z umiejscowieniem tam baz przeładunkowych międzynarodowych firm kurierskich. Poza tym, przewozy cargo charakteryzują się dużą zmiennością na rynku Wielkiej Brytanii. Można odnotować ich spadek w latach 2001–2003, później gwałtowny wzrost, by ponownie odnotować spadek na koniec 2008 r. Co więcej, można się spodziewać dalszego spadku w 2009 r.

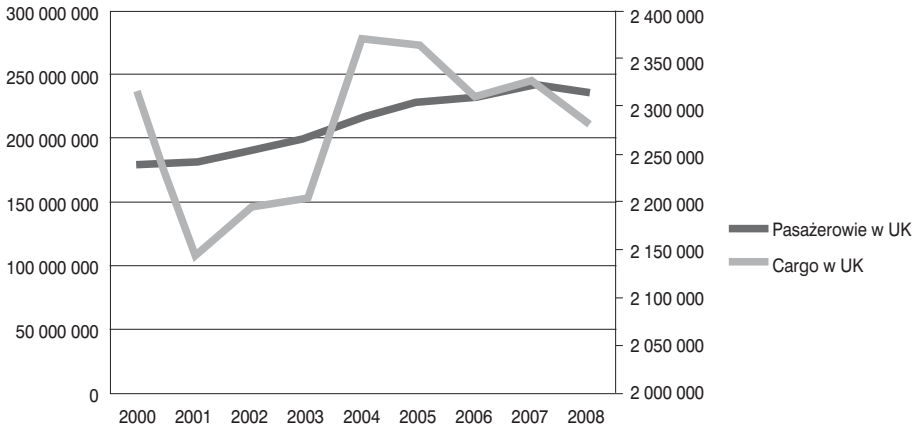
Ponadto, bardzo istotna jest specyfika branży lotniczej w Wielkiej Brytanii. Jest to kraj, gdzie po raz pierwszy w Europie wprowadzono deregulację połączeń lotniczych, co w efekcie doprowadziło do powstania tanih linii lotniczych. Wart przypomnienia jest fakt, że Ryanair – pierwsza w Europie tzw. tania linia lotnicza – rozpoczęła swoje loty międzynarodowe od połączenia Waterford-Londyn Gatwick i kolejnego Dublin-Londyn Gatwick. Dziś blisko jedna trzecia ruchu lotniczego w Wielkiej Brytanii prowadzona jest przez tanie linie lotnicze na czele z RyanAir i easyJet.

Kolejnym ważnym zjawiskiem, szczególnie odnoszącym się do lotnisk, jest rozpoczęty w połowie lat osiemdziesiątych proces prywatyzacji, który dotyczył własności zarówno lotnisk, jak i narodowego przewoźnika British Airways; miał także miejsce na kolei, w łączności, energetyce, hutnictwie i górnictwie węgla. Procesy te, w różnym stopniu i nasileniu, naśladowane były przez niektóre kraje europejskie, ale ze względu na to, że zostały zapoczątkowane w Wielkiej Brytanii są tu najbardziej zaawansowane i można na ich podstawie wyciągać wnioski pozytywne dla innych krajów stojących dopiero przed

* Dr Tomasz Ludwicki – adiunkt w Zakładzie Zarządzania Strategicznego Wydziału Zarządzania UW; koordynator programu Executive MBA realizowanego przez Uniwersytet Warszawski i University of Illinois at U-C.

wyborem dalszej drogi. Ponadto można wskazać na fakt, że Wielka Brytania jest jednym z krajów najbardziej dotkniętych w Europie przez obecny kryzys, co będzie wpływać na kondycję zarówno linii lotniczych, jak i samych portów lotniczych.

Wykres 1. Ruch lotniczy – pasażerowie i cargo (tony metryczne) w Wielkiej Brytanii w latach 2000–2008

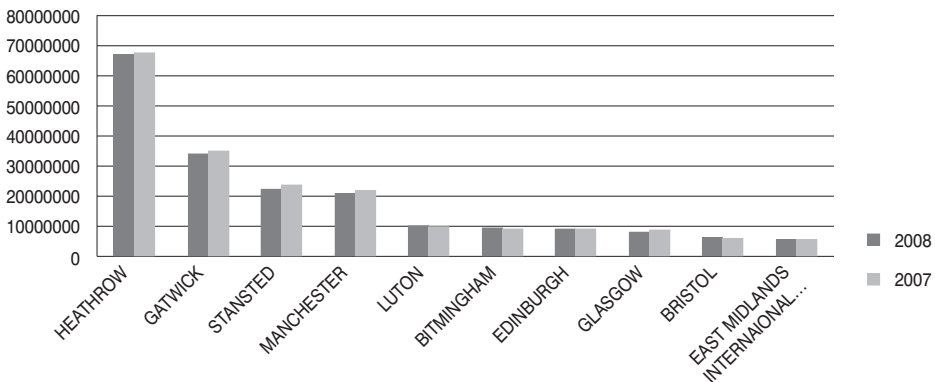


Źródło: CAA – UK Airport Statistics <http://www.caa.co.uk/default.aspx?catid=80&pagetype=88&sglid=3&fld=2008Annual>; dostęp 20.09.2009 r.

Wreszcie należy zwrócić uwagę na szczególną rolę portów londyńskich – Londyn Heathrow, Gatwick, Stansted oraz Luton, przez które przewijają się blisko 60% ruchu lotniczego w Wielkiej Brytanii (por. wyk. 2).

Wykres 2. Największe porty lotnicze Wielkiej Brytanii w latach 2007–2008

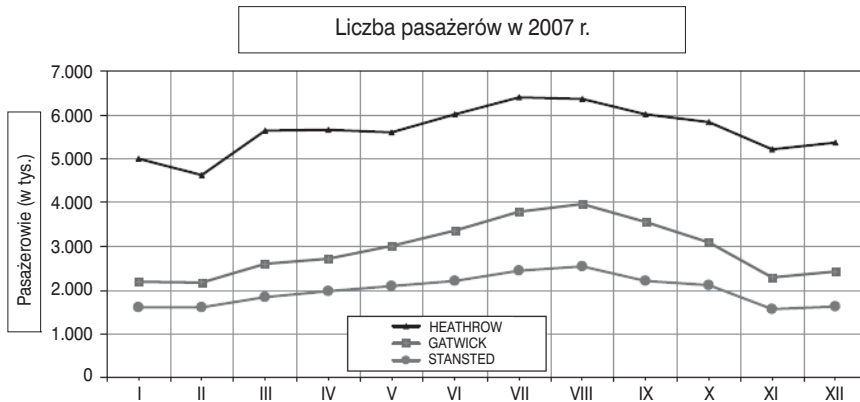
10 największych portów lotniczych w UK
w latach 2007–2008 pod względem liczby pasażerów



Źródło: CAA – UK Airport Statistics <http://www.caa.co.uk/default.aspx?catid=80&pagetype=88&sglid=3&fld=2008Annual>
Pobrano 20.IX 2009.

Ruch lotniczy na największych lotniskach w Wielkiej Brytanii charakteryzuje się sezonowością, ze szczytem sezonu przypadającym na lipiec i sierpień lecz w odniesieniu do innych lotnisk, szczególnie mniejszych, zmienność wielkości ruchu nie jest duża (por. wyk. nr 3).

Wykres 3. Roczna fluktuacja liczby pasażerów na londyńskich lotniskach BAA



Źródło: *Prospekt emisyjny BAA, Czerwiec 2008.*

Z punktu widzenia własności, w Wielkiej Brytanii można spotkać trzy grupy lotnisk: (1) prywatne, np. własności BAA, (2) należące do samorządu lokalnego, np. Manchester oraz (3) mieszane, należące do samorządu lokalnego i firm prywatnych. Do największych firm prywatnych działających na rynku można zaliczyć Ferrovial, Peel Holdings, TBI czy Macquarie Bank. Obecnie większość brytyjskich portów lotniczych jest sprywatyzowanych, a niektóre z nich przeszły już z rąk do rąk. Pojawiają się także nowi inwestorzy branżowi (np. FAL Aviation), inwestorzy spoza branży (AIG) i spoza Wielkiej Brytanii (Arabia Saudyjska, USA, Irlandia).

Dla scharakteryzowania branży portów lotniczych w Wielkiej Brytanii zostały wybrane trzy największe porty lotnicze Wielkiej Brytanii (Heathrow, Gatwick oraz Stansted), pozostające pod zarządem BAA Ltd., Manchester jako największy regionalny port lotniczy, a dla zilustrowania pozycji mniejszych portów lotniczych – Birmingham.

W ten sposób zostaną uwzględnione porty lotnicze o różnej charakterystyce:

- Heathrow – duży port lotniczy, hub jednej z globalnych linii lotniczych o przewadze ruchu długodystansowego;
- Gatwick – port średniej wielkości obsługujący trasy średniodystansowe oraz czartery;
- Stansted – port skoncentrowany na obsłudze tanich linii lotniczych;
- Manchester – jedyny port, poza zarządzanymi przez BAA, który podlegał regulacji ze strony CAA, zarządzany przez firmę Manchester Airports Group PLC (MAG), której właścicielem są samorządy, bez udziałów firm prywatnych.
- Birmingham – średniej wielkości port regionalny będący własnością samorządów oraz firm prywatnych.

1.2. Najważniejsze regulacje prawne dotyczące ekonomicznych uwarunkowań funkcjonowania lotnisk w Wielkiej Brytanii

Regulacja rynku lotniczego w Wielkiej Brytanii oparta jest na Airport Act z 1986 r. Obowiązki niezależnego regulatora pełni tu Urząd ds. Lotnictwa Cywilnego (Civil Aviation Authority – CAA), w którego zakres zadań wchodzi regulowanie ekonomicznych warunków funkcjonowania portów lotniczych, polityka dostępu do przestrzeni powietrznej, regulacje bezpieczeństwa oraz ochrona konsumentów. W ramach swoich struktur CAA posiada Grupę ds. Regulacji Ekonomicznej (Economic Regulation Group – ERG), która prowadzi regulację portów lotniczych, National Air Traffic Services (NATS) oraz doradztwo dla rządu w zakresie polityki ekonomicznej względem lotnisk. Jest ważne z punktu widzenia lotnisk, że to ERG reguluje opłaty ponoszone przez linie lotnicze w wyznaczonych portach lotniczych. Prawo wyznaczania portów lotniczych (*designated airport*) do regulacji pułapu cenowego przysługuje Sekretarzowi Stanu w Ministerstwie Transportu. Regulacja pułapu cenowego ma charakter *ex ante*. Londyńskie porty lotnicze zarządzane przez BAA podlegają ponadto regulacji stopy zwrotu z aktywów regulowanych (RAB – *Regulated Assets Base*). Wzrost opłat ograniczony jest wg formuły RPI+/-X, ustalonej podczas przeglądów dokonywanych co 5 lat. Aktualne pułapy cenowe dla wskazanych lotnisk wynoszą: Heathrow RPI+6,5%, Gatwick RPI+0%, oraz Stansted RPI +0%. Regulacji podlega całokształt działalności (*single till*), przy czym dodatkowo stosowana jest zasada autonomiczności, która uniemożliwia dotacje krzyżowe między lotniskami będącymi własnością jednego podmiotu. Pozostałe – niewyznaczone – porty lotnicze, nie podlegają ścisłej regulacji cenowej.

2. Wybrane porty lotnicze w Wielkiej Brytanii

2.1. Londyńskie porty lotnicze będące własnością BAA Limited

Kluczową rolę na brytyjskim rynku lotniczym odgrywają porty londyńskie, w szczególności zarządzane przez BAA. Ze względu na wspólnego właściciela oraz przyjętą strategię porty te będą w części omówione wspólnie; tylko tam, gdzie wymaga tego specyfika, będą prezentowane oddzielnie.

W czerwcu 2006 r. BAA została przejęta przez hiszpański koncern Ferrovial – jego spółkę-córkę ADIL z pomocą firm stanowiących konsorcjum. W kolejnym ruchu, w sierpniu tego samego roku, firma wycofała swoje akcje z publicznego obrotu na Londyńskiej Giełdzie Papierów Wartościowych (*London Stock Exchange* – LSE).

Ferrovial jest hiszpańską firmą specjalizującą się w budowie, utrzymaniu i zarządzaniu takimi obiektami infrastrukturalnymi, jak lotniska, drogi płatne, parkingi płatne, czy też usługi komunalne. Ponadto, BAA jest również właścicielem firmy Swissport – wiodącego na świecie dostawcy usług naziemnych (*ground services*)¹.

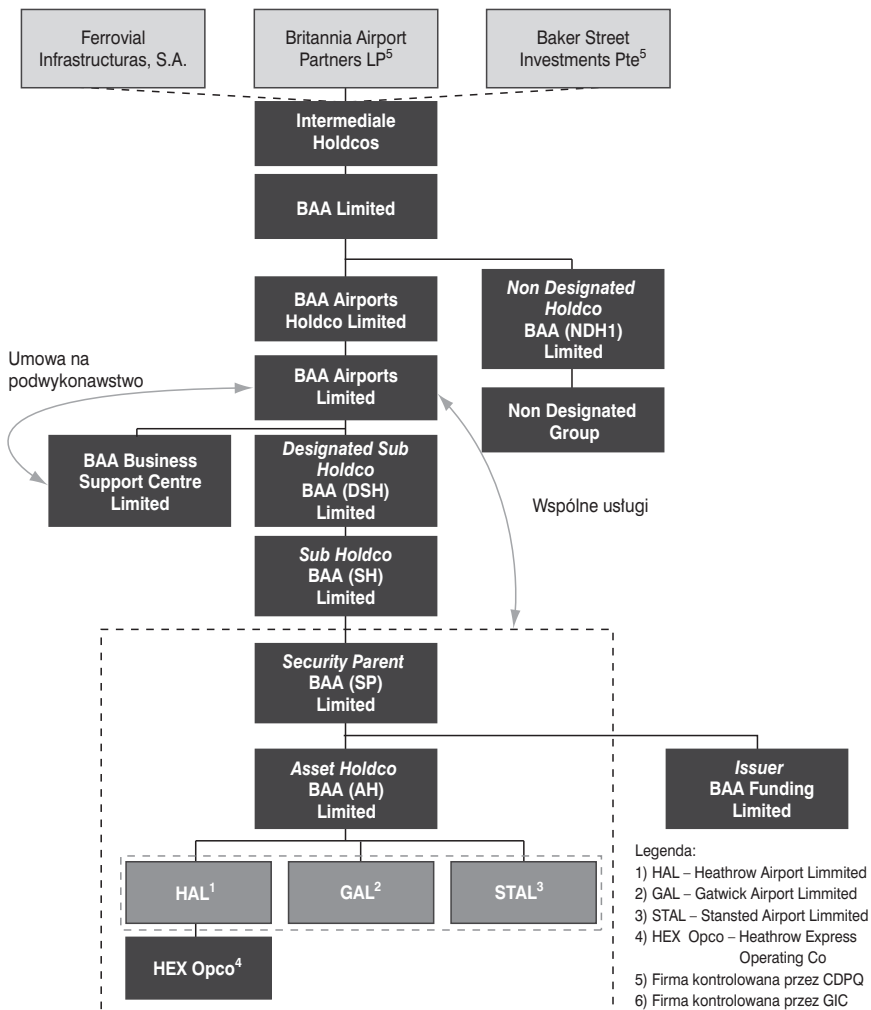
¹ Źródło: http://www.baa.com/portal/page/About/BAA+Airports%5EAbout+BAA%5EWho+we+are%5EWho+owns+us/50c2357c07eee110VgnVCM10000036821c0a___/448c6a4c7f1b0010VgnVCM200000357e120a___/%20BAA; dostęp 20.09.2009 r. Swissport jest jednym z największych na świecie dostawców usług naziemnych. Działa w 41 krajach całego świata na 179 lotniskach, a przychody za rok 2008 wyniosły 1300 mln euro. Źródło: http://www.swissport.com/corporate/facts_figures.php; dostęp 20.09.2009 r.

Wraz z nabyciem przez Ferrovial akcji BAA zdecydowano się na sprzedaż London City Airport oraz udziałów w porcie lotniczym w Budapeszcie.

Aktualna struktura własnościowa BAA jest dość złożona; obrazuje ją rys. 1. W ramach grupy BAA można wyodrębnić, zaczynając od dołu, firmy zarządzające lotniskami: Heathrow – HAL, Gatwick – GAL oraz Stansted – STAL, oraz zależną HAL firmę HEX Opco, obsługującą linię kolejową łączącą centrum Londynu z Heathrow.

Spółki te są kontrolowane przez dość złożoną strukturę wzajemnie zależnych podmiotów, które zostały wyodrębnione celowo do zarządzania wyznaczonymi (*designated*) portami lotniczymi. Ponadto zostały wyodrębnione podmioty świadczące usługi podwykonawcze lub tzw. wspólne usługi związane z działalnością operacyjną oraz strategiczną,

Rysunek 1. Struktura własnościowa BAA



Źródło: BAA (SP) Limited Results for year to 31 December 2008 Investor Presentation (luty 2009).

utrzymaniem infrastruktury oraz usługami dla pracowników itp. Jedną z nich, BAA Business Support Centre Ltd. oferuje usługi związane np. z księgowaniem, obiegiem korespondencji itp. na rzecz firm z grupy. Usługi te są wykonywane na zasadzie podwykonawstwa zleconego przez BAA Airports Ltd. na rzecz spółek z grupy.

Oprócz wspomnianych wyżej podmiotów w ramach grupy BAA można wyodrębnić firmy powołane do celów finansowych, jak np. emisji obligacji, oraz spółki niewyznaczone do regulacji stanowiące odrębne podmioty prawne.

Cała grupa firm stanowi dość złożony organizm, a ich wzajemne powiązania przez świadczenie sobie usługi dodatkowo komplikują pełne zrozumienie modelu biznesowego. Jak zostało wspomniane wyżej, BAA Ltd. została wycofana z Giełdy Londyńskiej (LSE), a przez to zwolniona z obowiązków szczegółowej sprawozdawczości finansowej wynikającej z publicznego obrotu akcjami. Co prawda spółka podlega regulacji CAA, a to wymusza przedstawianie wybranych danych finansowych, jednak dla odtworzenia przepływów finansowych dane te mogą być niewystarczające. Ponadto Ferrovial korzysta ze spółek zarejestrowanych w rajach podatkowych (np. emitent obligacji BAA Funding Ltd. jest zarejestrowana na wyspie Jersey) i nie należących do podmiotów grupy kapitałowej BAA Ltd.

2.2. Londyn Heathrow (Heathrow Airport Limited – HAL)

2.2.1. Ogólnie

Lotnisko Londyn Heathrow zostało otwarte w 1946 r., a położone jest około 23 km na zachód od centrum miasta. Lotnisko było przez lata rozbudowywane i modernizowane. Aktualnie są tam dostępne dwa pasy startowe umieszczone równoleżnikowo: południowy o długości 3658 m oraz północny o długości 3902 m. Lotnisko ma pięć terminali przeznaczonych do obsługi pasażerów. Lotnisko jest główną bazą British Airways, ale korzystają z niego również przewoźnicy amerykańscy i europejscy zrzeszeni w najważniejszych aliansach linii lotniczych (łącznie 90 linii), latający do 180 portów docelowych. W rekordowym 2007 r. z lotniska skorzystało blisko 68 mln pasażerów, a waga przeładowanego cargo osiągnęła 1 313 644 ton metrycznych.²

Lotnisko charakteryzuje się koncentracją na tradycyjnych przewoźnikach (100% – tradycyjnych linii lotniczych) i wysokim udziałem pasażerów biznesowych (36%) w porównaniu do turystycznych (64%). Ponadto, połowę połączeń stanowią trasy dalekodystansowe, 41% trasy średniego zasięgu, a tylko 9% trasy krajowe. Z punktu widzenia przychodów HAL jest w szczególnie uprzywilejowanej sytuacji. Tradycyjni przewoźnicy, a szczególnie ci działający na trasach długodystansowych, nie stosują działań cenowych podobnych do tanich linii lotniczych, przez co wywierana jest mniejsza presja na redukcję kosztów. Z drugiej jednak strony, klienci HAL są bardziej wymagający, co wywiera presję na podniesienie jakości oferowanych usług

Pomimo stale prowadzonych inwestycji w rozbudowę portu osiąga on kres swoich możliwości dotyczących ilości obsługiwanych pasażerów oraz ilości operacji lotniczych (*Air Transport Movements*). Dopuszczalna ilość operacji, biorąc pod uwagę możliwe ograniczenia wynikające zarówno z przepustowości infrastruktury lotniska, jak i z przepisów prawa, wynosi – w ocenie spółki zarządzającej lotniskiem – 480 000 operacji. Na koniec, rekordowego roku 2007 przeprowadzono 475 713 operacje, co stanowi 99%

² Źródło: BAA.

limitu. W związku z tym stałym problemem HAL jest kwestia rozbudowy lotniska, czyli uruchomienia lub modernizacji terminali oraz budowy trzeciego pasa startowego. Szczegółowe charakterystyki lotniska przedstawia tab. 1.

Tabela 1. Prezentacja lotniska Londyn Heathrow (HAL)

Lotnisko Heathrow (dane na 31.12.2007 r.)										
Opis lotniska										
Otwarcie	1946 r.									
Lokalizacja	15 mil na zachód od Centrum Londynu									
Ilość pasów	2 (aktualnie wykorzystywane w tzw. <i>segregation mode</i>)									
Długość pasów (w metrach)	3 902 (północny); 3658 (południowy)									
Ilość terminali	5									
Obszar	1 227 ha									
Infrastruktura lotniskowa										
Wartość aktywów (RAB) (na 1 IV 2008)					£ 8 978 mln					
	Otwarcie	Bramki	Pirsy	Stanowiska	Stanowiska rejestracji	Stanowiska kontroli	Pasaż. (mln)	Pow. całkowita (m ²)	Pow. handlowa (m ²)	Pow. biurowa (m ²)
Terminal 1	1968	29	4	29	130	28	23,0	96 473	12 143	31 174
Terminal 2	1955	16	2	16	76	7	8,3	45 662	6 555	13 628
Terminal 3	1961	29	3	28	226	19	19,9	101 188	11 882	41 591
Terminal 4	1986	17	2	20	96	13	16,7	47 757	8 449	16 623
Terminal 5	2008	32	–	32	158	22	–	202 600	23 013	65 994
Suma		123	11	125	686	86	67,9	493 680	62 042	169 011
Dane dotyczące ruchu pasażerskiego i operacji lotniczych										
Profil pasażerów										
Loty międzynarodowe / krajowe					91% (długodystansowe 50%, krótko 41%) / 9%					
Wg celu podróży: biznesowe / turystyczne					36% / 64%					
Wg typu przewoźnika					Tradycyjne: 100% „tanie”: 0%, czartery: 0%					
Linie lotnicze					Ok. 90 (największe: British Airways, Virgin Atlantic Airways i bmi)					
Porty docelowe					Okolo 180					
Dopuszczalna ilość operacji lotniczych (Air Transport Movement allowed capacity)					480 000					
Ilość operacji lotniczych					475 713					
Ilość pasażerów					67,9 mln					
Cargo (w tonach)					1 313 644					

Źródło: *Prospekt emisyjny BAA, Czerwiec 2008.*

2.2.2. Model biznesowy HAL

W związku ze szczególną sytuacją BAA, która wynika z tego, że podlega ona nadzorowi CAA można mieć dostęp do szczegółowych danych dotyczących funkcjonowania zarówno całej firmy, jak i poszczególnych lotnisk. Dla odniesienia sytuacji lotniska Heathrow od razu zostaną umieszczone dane pozwalające na porównanie sytuacji

biznesowej tego lotniska do znajdujących się w rękach tego samego właściciela lotnisk Londyn – Gatwick i Londyn Stansted. W strukturze przychodów dominującą rolę odgrywa Heathrow, które generuje aż 67% przychodów.

Tabela 2. Przychody BAA w podziale na lotniska wg źródeł za 2007 r.

Przychody wg źródeł i jako % całkowitego przychodu operatorów lotnisk		
	Za rok 2007	
	£	%
Przychody z działalności aeronautycznej	393,8	47,6
Przychody z działalności handlowej	575,8	29,1
Przychody z działalności operacyjnej	162,8	8,2
Wynajem	116,2	5,9
Kolej	79,5	4,0
Pozostałe ⁽¹⁾	102,2	5,2
Całkowite przychody	1.976,3	100,0
Z czego HAL	1.324,8	67,0
Z czego GAL	409,7	20,7
Z czego STAL	241,8	12,3

⁽¹⁾ Przychody od BAA związane z usługami IT fakturowanymi na rzecz BAA, a następnie refakturowanymi na biznes

Źródło: *Prospekt emisyjny BAA, Czerwiec 2008.*

Przychody z działalności aeronautycznej HAL w 2007 r. wyniosły 634,6 mln funtów, a z działalności pozaaeronautycznej 690,2 mln, co daje odpowiednio udziały 48% i 52% (por. tab. 2). W ramach przychodów z działalności aeronautycznej 69,1% przychodów przynoszą opłaty lotniskowe, 29,3% opłaty za parkowanie i postój samolotów, a 1,6% inne przychody.

Tabela 3. Przychody z działalności aeronautycznej HAL, GAL i STAL za 2007 r.

	Przychody z działalności aeronautycznej za rok 2007							
	HAL		GAL		STAL		Total	
	£ mln	(%)	£ mln	(%)	£ mln	(%)	£ mln	(%)
Opłaty lotniskowe	438,6	69,1	129,0	72,7	91,4	71,6	659,0	70,1
Opłaty za lądowanie i postojowe	186,0	29,3	45,9	25,9	35,8	28,0	267,7	28,5
Pozostałe ⁽¹⁾	10,0	1,6	2,6	1,4	0,5	0,4	13,1	1,4
Przychody z działalności aeronautycznej	634,6	100,0	177,5	100,0	127,7	100,0	939,8	100,0

⁽¹⁾ Pozostałe przychody związane z zasilaniem energią elektryczną samolotów oraz dostarczaniem klimatyzowanym powietrzem na pokłady samolotów

Źródło: *Prospekt emisyjny BAA, Czerwiec 2008.*

Lotnisko w dużej mierze jest zależne od jednego klienta, jakim jest British Airways, które generuje blisko 41% wpływów z działalności aeronautycznej. Kolejne w hierarchii linie przynoszą odpowiednio – Virgin Atlantic 6,1% i bmi 5,9%. W przychodach z działalności handlowej największy udział mają: opłaty od sklepów wolnoczowych (*duty*

and tax-free shops), stanowiące 22,9% wpływów, przychody z parkingów samochodów – 20,9%, sklepów w strefie po odprawie (*airside specialist shops*) – 16,4%, kantorów wymiany walut – 9%, cateringu – 8%, reklamy – 7,9% oraz innych sklepów – 6,4%. Pozostałe rodzaje przychodów pochodzą z firm zajmujących się wynajmem samochodów oraz pozostałych przychodów (łącznie 8,5% przychodów z działalności pozaaeronautycznej). Przychody z działalności operacyjnej i usługowej wynoszą 115,9 mln funtów, a z tytułu wynajmu powierzchni 81,8 mln funtów.

Tabela 4. Przychody z działalności handlowej HAL, GAL i STAL

Przychody wg portów lotniczych	Za 12 miesięcy roku obrachunkowego kończącego się 31 grudnia 2007	
	£ mln	(%)
HAL	324,9	56,4
GAL	159,9	27,8
STAL	91,0	15,8
Suma	575,8	100,0

Źródło: *Prospekt emisyjny BAA, Czerwiec 2008.*

HAL odnotowała na koniec 2007 r. zysk na działalności operacyjnej w wysokości 277,9 mln funtów (rentowność operacyjna 21%). W porównaniu do wcześniejszego okresu można jednak odnotować spadek zarówno zysku operacyjnego (z poziomu 415 mln), jak i wskaźnika rentowności (z 35%). Stało się tak pomimo 10% wzrostu przychodów, co ma to związek ze wzrostem kosztów operacyjnych i nadzwyczajnych.

2.2.3. Inwestycje

Kluczowe dla dalszego funkcjonowania portu lotniczego są inwestycje nie tylko umożliwiające zwiększenie ilości odprawianych pasażerów i przewożonych ładunków, ale także pozwalające na podniesienie jakości obsługi. Planowane inwestycje w perspektywie 2009-13 wyniosą blisko 4 mld funtów, z czego najwięcej pochłoną prace na tzw. wschodnim kampusie (1 974 mln funtów) oraz prace związane z ułatwieniem transferów i transportu bagaży (tab. 5).

Ponadto, dyskutowane są kwestie związane z rozwiązaniem problemu ilości operacji lotniczych możliwych do wykonania na lotnisku. Jedną z głównych barier jest niewystarczająca ilość czasów operacji lotniczych (slotów), umożliwiających starty i lądowania. Aktualnie pasy startowe są wykorzystywane w tzw. *segregated mode*, co oznacza, że jeden z nich jest wykorzystywany do startów, a drugi do lądowań. Ponadto, ze względu na oddziaływanie hałasu na okolicznych mieszkańców, w określonym momencie w ciągu dnia zwykle ok. 3 po południu, zamienia się rolę pasów startowych (*runway alternation*). W ten sposób zmniejsza się hałas w ciągu doby odczuwany przez okolicznych mieszkańców. Istnieje jeszcze tzw. mieszany sposób (*mixed mode*), który oznacza, że oba pasy są równocześnie wykorzystywane do startów i lądowań. Model ten jest wykorzystywany na lotniskach wyposażonych tylko w jeden pas startowy i wpływa na zwiększenie przepustowości, ale równocześnie oddziałuje na zwiększenie hałasu. Ten model został poddany konsultacjom prowadzonym przez instytucje rządowe w projekcie „Adding Capacity at Heathrow” i w ich efekcie został definitywnie zarzucony. Plany dotyczące

dalszego rozwoju lotniska zawarte są w dokumencie Heathrow Master Plan, dostępnym na stronach internetowych BAA³.

Tabela 5. Planowane inwestycje lotniska Londyn Heathrow

Planowane inwestycje HAL	Za 12 miesięcy roku obrachunkowego kończącego się 31 marca w mln £ w cenach 2007/2008					
	2009	2010	2011	2012	2013	Suma
Wschodni kampus						
Tymczasowy terminal 1	51	1	–	–	–	52
Wschodnie pirsy i płyta lotniskowa	164	17	210	123	23	692
Programy Heathrow East Terminal	106	250	317	398	159	1231
Suma	321	423	527	521	182	1974
Terminal 3						
Remont terminalu 3	29	31	16	–	–	76
Pirsy i płyta lotniskowa	10	10	15	1	4	40
Suma	39	41	31	1	4	117
T4 południowy kampus						
Terminal 4	52	26	12	3	9	102
Terminal 4 pirsy i płyta lotniskowa	12	–	–	–	2	13
Suma	64	26	12	3	11	116
Terminal 5						
Terminal 5 Live	13	10	–	–	–	23
Terminal 5 pirsy i płyta lotniskowa	79	175	31	–	5	290
Suma	92	185	31	–	5	313
Połączenia i infrastruktura bagażowa	140	221	174	64	32	631
Przeniesienie linii lotniczych	92	12	6	–	–	111
Parkingi (CTA)	14	4	4	5	5	32
Zakup ziemi	3	4	6	6	6	25
Pozostałe						
Płyta lotniska	15	24	11	3	7	60
Infrastruktura (pozostałe)	1	1	3	9	16	29
Infrastruktura informatyczna	3	2	2	2	3	12
Powierzchnie handlowe (suma)	5	–	–	–	–	6
Powierzchnie na potrzeby bezpieczeństwa (suma)	16	35	8	3	3	64
Mniejsze inwestycje	30	30	30	30	30	150
Suma	70	92	54	47	59	322
HAL	834	1008	846	647	304	3639
BAA IT	24	23	23	21	20	112
BAA Rail (kolej)	28	35	33	29	26	151
Suma	886	1066	903	697	350	3902

Źródło: Decyzja CAA z 11.03.2008 r.

³ http://www.heathrowairport.com/portal/page/Heathrow%5EGeneral%5EOur+business+and+community%5EA+third+runway%5EHeathrow+master+plan/185898a0c4b45110VgnVCM10000036821c0a___/448c6a-4c7f1b0010VgnVCM200000357e120a___/; dostęp 20.09.2009 r.

2.3. Lotnisko Gatwick (Gatwick Airport Limited – GAL)

2.3.1. Ogólnie

Lotnisko Gatwick zostało uruchomione w 1936 r. i znajduje się ok. 45 km na południe od centrum Londynu. Lotnisko posiada tylko jeden pas startowy długości 3316 m oraz dwa terminale. W 2007 r. z lotniska skorzystało 35,2 mln pasażerów i obsłużono na nim 171 233 ton cargo. Maksymalna ilość możliwych operacji na lotnisku wynosi 275 000 i jest wykorzystana w 94%. Z lotniska korzystają głównie linie tradycyjne (51%), ale również niskokosztowe (25%) i czarterowe (24%). Ok. 55% lotów stanowią trasy średniodystansowe, 33% dalekodystansowe i 12% krajowe. Wśród klientów zdecydowanie dominują klienci turystyczni (82%), podczas gdy biznesowi stanowią tylko 18% (por. tab. 6). Do głównych użytkowników lotniska zaliczają się British Airways (19,8% przychodów), easyJet (15,8% przychodów), TUI Travel (9,1) oraz Virgin Atlantic (4,5%).

Tabela 6. Prezentacja lotniska Gatwick (GAL)

Lotnisko Gatwick (dane na 31.12.2007 r.)										
Opis lotniska										
Otwarcie					1936					
Lokalizacja					29 mil na południe od centrum Londynu					
Ilość pasów					1					
Długość pasa (w metrach)					3316					
Ilość terminali					2					
Obszar					678					
Infrastruktura lotniskowa										
Wartość aktywów (RAB) (na 1 IV 2008)					£ 1 524 mln					
	Otwarcie	Bramki	Pirsy	Stanowiska	Stanowiska rejestracji	Stanowiska kontroli	Pasaż. (mln)	Pow. całkowita	Pow. handlowa	Pow. biurowa
Terminal 1	1958	20	3	32	191	22	21,1	120 000	13 396	21 300
Terminal 2	1988	16	3	32	126	17	14,1	75 000	14 310	18 072
Suma		36	6	64	317	39	25,2	195 000	27 706	39 372
Dane dotyczące ruchu pasażerskiego i operacji lotniczych										
Profil pasażerów										
Loty międzynarodowe / krajowe					88% (długodystansowe: 33%, krótkodystansowe: 55%)/12%					
Wg celu podróży: biznesowe / turystyczne					18%/82%					
Wg typu przewoźnika: tradycyjne/tanie/chartery					51%/25%/24%					
Linie lotnicze					Ok. 75 (największe to British Airways, easyJet, TUI Travel, Virgin Atlantic Airways)					
Porty docelowe					Ok. 195					
Dopuszczalna ilość operacji lotniczych (Air Transport Movement allowed capacity)					275 000					
Ilość operacji lotniczych					258 795					
Ilość pasażerów					35,2 mln					
Cargo (w tonach)					171 233					

Źródło: *Prospekt emisyjny BAA, Czerwiec 2008.*

2.3.2. Model biznesowy

Przychody GAL stanowią 20,7% łącznych przychodów londyńskich portów lotniczych znajdujących się w strukturach BAA Ltd. Przychody aeronautyczne GAL wyniosły w 2007 r. 177,5 mln funtów brytyjskich, co daje 19% udział w łącznych przychodach trzech londyńskich portów. Prawie 73% przychodów stanowią opłaty lotniskowe pobierane od pasażerów, 25,9% opłaty związane z lądowaniem i startami i postojem samolotów, a 1,4% – pozostałe przychody. Źródłem przychodów z działalności handlowej są parkingi (29,5%), sklepy wolnocłowe (24,2%), catering (10,2%), specjalistyczne sklepy w części po odprawie (*specialist airside shops* – 9,9%), oraz kantory wymiany walut (8,3%) i sklepy w części ogólnodostępnej (8,4%). Co ciekawe, przychody w przeliczeniu na pasażera wynoszą na lotnisku GAL 5,05 funta i są nieznacznie wyższe niż na lotnisku Heathrow (4,78 funta na pasażera). Przychody z działalności operacyjnej i usługowej wynoszą 34 mln funtów, co stanowi 8% przychodów, a z wynajmu powierzchni 27 mln funtów, co stanowi 6% przychodów.

Przychody GAL na koniec 2007 r. wyniosły 409,7 mln funtów, co stanowiło wzrost w porównaniu do wcześniejszego okresu obrachunkowego o 13,3%, a zysk operacyjny wyniósł 80,8 mln funtów, co stanowi niemal taką samą wartość, jak w poprzednim okresie. Oznacza to, że rentowność operacyjna lotniska spadła z 22% do 19%. Podobnie jak w przypadku HAL, odpowiedzialny za to jest wzrost kosztów operacyjnych, w tym szczególnie koszty utrzymania (o 25,8%), koszty opłat wewnątrz korporacyjnych (o 19%), koszty ogólnego zarządu oraz personelu (o 18% każde).

2.3.3. Inwestycje

Wraz z planowanym wzrostem ruchu lotniczego oraz dla zachowania i podniesienia jakości świadczonych usług GAL planuje podjęcie szeregu zadań inwestycyjnych. Do najważniejszych z nich można zaliczyć:

- przebudowę pasa startowego oraz pirsów tak, aby zwiększyć przepustowość lotniska i aby można było obsługiwać nowe modele samolotów;
- inwestycje mające na celu zwiększenie przepustowości terminalu północnego;
- inwestycje związane z podniesieniem jakości obsługi w terminalu południowym;
- inwestycje utrzymaniowe oraz związane ze spełnieniem standardów ekologicznych i innych wymogów wynikających z odpowiednich przepisów oraz dążenia do podniesienia jakości oferowanych usług.

Planowane nakłady inwestycyjne w okresie 2009–2013 wynoszą 874 mln funtów, z czego największą część pochłonie rozbudowa pirsu nr 7 (187 mln funtów), sortownia bagaży w terminalu południowym (97 mln) oraz inwestycje w zgodność lotniska z przepisami (238 mln). Tabela 7 zawiera zaakceptowane przez CAA inwestycje GAL.

2.4. Stansted (Stansted Airport Limited – STAL)

2.4.1. Ogólnie

Lotnisko Stansted zostało otwarte w 1966 r. i jest portem wykorzystywanym głównie przez tanie linie lotnicze. Terminal lotniskowy został wybudowany w 1991 r.

Maksymalna dozwolona ilość operacji (ATM) wynosi 241 000; przy aktualnym wykorzystaniu na poziomie 79%, lotnisko ma największe – z opisywanych lotnisk BAA – niewykorzystane możliwości. Inaczej wygląda sytuacja, gdy weźmie się pod uwagę pasażerów; STAL jest zdolne obsłużyć 25 mln, a aktualnie obsługuje 23,8, czyli swoje

Tabela 7. Planowane inwestycje na lotnisku Gatwick (GAL) w okresie 2009–2013

Planowane inwestycje GAL	Za 12 miesięcy roku obrachunkowego kończącego się 31 marca w mln £ w cenach 2007/2008					
	2009	2010	2011	2012	2013	Suma
Jakość usług						
Pirs 7	15	45	67	35	25	187
Południowy Terminal – obszar rejestracji	5	13	–	–	–	18
Południowy Terminal – podjazdy	4	15	25	5	–	49
Pirs 4 – sortownia	–	–	–	1	–	1
Pirs 3 – sortownia	6	15	2	–	–	22
Południowy terminal od strony lotniska	5	5	–	–	–	10
Pirs 1	–	9	1	–	–	10
Podjazd południowy – wzmocnienie	1	6	6	3	–	16
Suma	36	107	101	43	25	312
Zwiększenie przepustowości						
Rozbudowa terminalu północnego – strefa rejestracji	14	17	17	8	–	56
HMI – remont	1	–	–	–	–	2
Rozbudowa terminalu północnego	9	9	9	–	–	27
Przeniesienie biur linii lotniczych	–	–	–	5	–	5
Południowy terminal strefa bagażowa	3	8	24	32	31	97
Północny terminal sortowanie bagażu	1	3	8	1	–	12
Północny terminal parking krótkoterminowy	1	12	12	–	–	25
Strefa północno-zachodnia	16	18	13	–	–	46
Rekonfiguracja stanowisk	3	8	8	9	6	34
Przechowalnia bagaży	11	–	–	–	–	11
Remont dróg dojazdowych	–	5	5	–	–	10
Suma	58	79	95	55	37	324
Inne (całość lotniska)	97	54	29	38	20	238
SUMA	191	240	226	136	81	874

Źródło: *Prospekt emisyjny BAA, Czerwiec 2008.*

moce wykorzystuje w 95%. Świadczyć to może o konieczności inwestycji w infrastrukturę, pozwalającą na obsłużenie większej ilości pasażerów. Ok. 86% połączeń obsługiwanych z lotniska STAL stanowią trasy średniodystansowe, 11% – trasy krajowe, a tylko 3% – trasy dalekiego zasięgu. Ponad 80% klientów stanowią osoby podróżujące w celach turystycznych, a 19% – biznesowych. Ok. 93% pasażerów korzysta z tanich linii, a jedynie 3% z linii tradycyjnych (por. tab. 8). Do najważniejszych linii korzystających z lotniska należą irlandzki RyanAir, który generuje aż 57,2% przychodów, oraz easyJet (17,8%). Londyńskie lotnisko Stansted jest zatem w 75% zależny od dwóch tanich linii lotniczych, co osłabia pozycję konkurencyjną lotniska.

2.4.2. Model biznesowy

Lotnisko Stansted generuje 12,3% łącznych przychodów lotnisk BAA w Londynie. W strukturze przychodów lotniska Stansted najważniejszą pozycję stanowią przychody z działalności aeronautycznej, które stanowią 53% ogółu przychodów. Drugą pozycję stanowią przychody z działalności handlowej, generujące 38% przychodów, z działalności operacyjnej i usług – 5%, a z wynajmu powierzchni – tylko 3%. Przychód z działalności aeronautycznej na pasażera wynosi 5,36 funta i jest najwyższy z omawianych lotnisk londyńskich. Prawie 72% przychodów aeronautycznych generowanych jest przez opłaty lotniskowe, a 28% stanowią opłaty za lądowanie i starty i postój samolotów. Struktura opłat nie odbiega od innych lotnisk. W przypadku przychodów z działalności handlowej kluczową pozycję stanowią przychody z tytułu parkowania samochodów (44%), sklepów wolnocłowych (12,2%), kantory wymiany walut (11,6%) i catering (11%). Stosunkowo niewielki jest udział przychodów ze sklepów specjalistycznych (4,8% w porównaniu do 16,4 w HAL i 9,9 w GAL). Przychody z działalności operacyjnej oraz usług wynoszą 12,9 mln, a z wynajmu jedynie 7,4%. W przypadku tego lotniska można zwrócić uwagę na dużą bezpośrednią zależność przychodów od ruchu lotniczego, w tym szczególnie generowanego przez jednego przewoźnika. Stosunkowo niewielką część stanowią przychody z działalności niezwiązanej bezpośrednio z ilością podróżujących pasażerów.

Tabela 8. Prezentacja lotniska Stansted (STAL)

Lotnisko Stansted (dane na 31 grudnia 2007 r.)										
Opis lotniska										
Otwarcie		1966								
Lokalizacja		30 mil na północny wschód od centrum Londynu								
Ilość pasów		1								
Długość pasów (w metrach)		3048								
Ilość terminali		1								
Obszar		957 ha								
Infrastruktura lotniskowa										
Wartość aktywów (RAB) (na 1 IV 2008)		£ 1 167 mln								
	Otwarcie	Bramki	Pirsy	Stanowiska	Stanowiska rejestracji	Stanowiska kontroli	Pasaż. (mln)	Pow. całkowita	Pow. handlowa	Pow. biurowa
Terminal 1	1991	52	3	64	127	21	23,8	86 920	7 976	9 791
Dane dotyczące ruchu pasażerskiego i operacji lotniczych										
Profil pasażerów										
Loty międzynarodowe / krajowe		89% (długodystansowe: 3%; długodystansowe: 86%)/11%								
Wg celu podróży: biznesowe / turystyczne		19%/81%								
Wg typu przewoźnika: tradycyjne/tanie/chartery		3%/93% 4%								
Linie lotnicze		Ok. 30 (największe to RyanAir i easyJet)								
Porty docelowe		Ok. 160								
Dopuszczalna ilość operacji lotniczych (Air Transport Movement allowed capacity)		241 000								
Ilość operacji lotniczych		191 488								
Ilość pasażerów (maksymalna)		25 mln								
Pasażerowie (obsłużeni)		23,8 mln								
Cargo (w tonach)		206 602								

Źródło: *Prospekt emisyjny BAA, Czerwiec 2008.*

Przychody lotniska w 2007 r. wyniosły 241,8 mln funtów i były aż o 37% wyższe niż w poprzednim okresie rozrachunkowym. Koszty w tym samym okresie wzrosły o 22%, co wpłynęło na wzrost rentowności operacyjnej z 26 do blisko 32%. Podobnie jak w przypadku poprzednich lotnisk grupy BAA odnotowano wzrost kosztów związanych z transakcjami wewnątrz grupy kapitałowej (o 171%) oraz kosztów zatrudnienia (o 26%), kosztów wynajmu (43%) czy też infrastruktury (22%). Nie odnotowano natomiast wzrostu kosztów utrzymania lotniska podobnego do HAL i GAL. Koszty te wzrosły jedynie o 2,6%. Całokształt sytuacji pozytywnie świadczy o zarządzających lotniskiem, którzy przy 37% wzroście sprzedaży osiągnęli 66% wzrost rentowności.

2.4.3. Inwestycje

Kluczowym celem inwestycji prowadzonych przez STAL w perspektywie do 2013 r. jest doprowadzenie do osiągnięcia przepustowości 35 mln pasażerów (tab. 9). Projekt ten powinien zakończyć się, przed planowaną rozbudową lotniska o drugi pas startowy.

Tabela 9. Planowane inwestycje na lotnisku STAL w okresie 2009–2013

Planowane inwestycje STAL	Za 12 miesięcy roku obrachunkowego kończącego się 31 marca w mln £ w cenach 2007/2008					
	2009	2010	2011	2012	2013	Suma
Rozbudowa strefy przylotów	8	–	–	–	–	8
Rozbudowa strefy odlotów	6	36	16	–	–	58
Rampa						
Cargo	–	–	–	–	1	1
<i>E cul de sac</i>	–	–	6	2	8	16
Wymiana HBS	2	–	–	–	–	2
Wymiana systemu bagażowego	5	12	8	–	–	25
Zbiorniki na paliwo	1	5	–	–	–	6
Parkingi	4	2	10	7	–	22
Infrastruktura kolejowa	2	2	2	2	2	10
Rozbudowa LV	–	9	–	–	–	9
Echo NE	4	2	–	–	–	6
Inne projekty	67	29	8	10	8	123
Suma	84	60	35	21	19	219
Stansted Rozbudowa 2						
Prace rozbiórkowe	6	3	(1)	31	9	48
Faza 1 – projekt szczegółowy	4	21	21	14	10	70
Faza 1 – terminal i pirsy	–	–	–	40	74	114
Faza 1 – strefa bagażowa	–	–	–	5	8	13
Faza 1 – płyta i infrastruktura	–	–	–	61	111	173
Faza 1 – infrastruktura i zieleń	–	–	–	45	82	127
Faza 1 – drogi	–	–	–	15	15	29
Faza 1 – utrzymanie	18	9	2	5	1	36
Suma	27	34	22	215	311	609
SUMA	126	130	72	236	330	895

Źródło: *Prospekt emisyjny BAA, Czerwiec 2008.*

Aby było to możliwe konieczne jest:

- przeprowadzenie rozbudowy hal przylotów;
- rozbudowy systemu bagażowego w latach 2010-11;
- rozbudowy hal odlotów w latach 2010-11 oraz budowy terminalu Satellite 4 (Stansted Generation 2) do roku 2015.

2.5. Manchester

2.5.1 Ogólnie

Port lotniczy w Manchesterze (Manchester Airport PLC) jest czwartym co do wielkości portem lotniczym w Wielkiej Brytanii. Został oficjalnie oddany do użytku w czerwcu 1938 r. Aktualnie na lotnisku znajdują się dwa, równolegle położone pasy startowe o długości 3048 m każdy, trzy terminale oraz terminal cargo. Wygodny dostęp do lotniska umożliwiają połączenia kolejowe i z siecią autostrad. W roku sprawozdawczym 2007/8⁴ z lotniska skorzystało 22 mln pasażerów, z tego 10,9 mln – tradycyjnych linii lotniczych (48%), 8,2 mln –przewozów czarterowych (36%) i 3,5 mln – lotów krajowych (16%). Zgodnie z przewidywaniami spółki zarządzającej lotniskiem ruch lotniczy do 2030 r wzrośnie do 50 mln pasażerów rocznie. Jednakże, w roku sprawozdawczym 2008/9 sytuacja uległa pogorszeniu i z lotniska skorzystało 20,4 mln pasażerów. W roku sprawozdawczym 2007/8 obsłużono na lotnisku 170 000 ton cargo (5 miejsce w Wielkiej Brytanii). Z lotniska operuje ponad 100 linii lotniczych, oferując połączenia do ponad 225 miejscowości na całym świecie – więcej niż jakikolwiek inny port lotniczy w Wielkiej Brytanii. W roku sprawozdawczym 2007/8 przeprowadzono na lotnisku 220 307 operacji lotniczych – włączając w to operacje cargo i samolotów VIP.

Port lotniczy w Manchesterze jest własnością firmy Manchester Airports Group PLC (MAG), która jest drugą największą w Wielkiej Brytanii firmą zarządzającą czterema portami lotniczymi (są to – oprócz Manchesteru – Bournemouth, Humberside oraz East Midlands). Port w Manchesterze jest jednak stosunkowo nietypowy dla sytuacji w Wielkiej Brytanii, gdyż stanowi własność władz lokalnych, podczas gdy większość pozostałych brytyjskich portów lotniczych jest własnością prywatnych przedsiębiorców lub z udziałem własności samorządowej. Większość akcji MAG, bo 55%, posiada miasto Manchester (The Council of the City of Manchester), a pozostałe – dziewięć okolicznych gmin w równych udziałach po 5%.

Port w Manchesterze był jednym z czterech wyznaczonych (*designated*) lotnisk do kontroli cen. Władze lotniska wystąpiły do Departamentu Transportu (*Department of Transport*) o zwolnienie z wyznaczenia (*de-designated*). Po przeprowadzeniu zakrojonych na szeroką skalę konsultacji, w które została włączona CAA, a także linie lotnicze korzystające z portu lotniczego w Manchesterze, firmy operujące na tym lotnisku, a także organizacje międzynarodowe, jak np. IATA, zarekomendowano zwolnienie z wyznaczenia tego lotniska do kontroli cen. Dokonało się to zarządzeniem (*Order*) nr 2702 z 15.10.2008 r. zmieniającym *Economic Regulation of Airports (Designation) Act*; zwolnienie to obowiązuje od 1.04.2009 r. Oznacza to, że port lotniczy w Manchesterze może w sposób samodzielny ustalać ceny opłat lotniskowych i nie podlega ich regulacjom ze strony CAA. W uzasadnieniu CAA napisała, że linie lotnicze mają do wyboru paletę lotnisk w regionie, które konkurują pod względem ceny, a oferują porównywalny standard usług. Poza tym lotnisko posiada możliwość obsłużenia większej

⁴ Sprawozdawczość przez Spółkę MAG jest prowadzona w okresie 1.04.–31.03. każdego roku.

liczby pasażerów i zwolnienie lotniska z wyznaczenia nie doprowadzi do nadmiernego wzrostu pobieranych opłat. Co prawda, w sierpniu 2009 r., czyli już po ww. zarządzeniu zwolnieniu lotniska w Manchesterze z wyłączenia, Ryanair zdecydował się na likwidację 9 z 10 realizowanych z niego połączeń powołując się na wysokie opłaty lotniskowe, ale w przypadku tej linii trudno ocenić, na ile decyzja ta miała *stricte* biznesowy charakter.

2.5.2 Model biznesowy

Przychody lotniska w roku sprawozdawczym 2007/8 wyniosły 296 mln funtów (wzrost o 4% w porównaniu do roku wcześniejszego), a w roku sprawozdawczym 2008/9 spadły do poziomu 271,6 mln funtów⁵. Koszty operacyjne lotniska w roku sprawozdawczym 2007/8 wyniosły 213,6 mln funtów, co dało w efekcie zysk operacyjny w wysokości 82,4 mln funtów. W 2009 r. można zaobserwować niewielki przyrost przychodów aeronautycznych oraz handlowych, z wyłączeniem przychodów z tytułu wynajmu, przy utrzymaniu kosztów operacyjnych (por. wyk. 4). Świadczy to o tym, że – pomimo spadku ruchu lotniczego – firma dobrze radzi sobie zarówno z pozyskaniem przychodów, jak i z kosztami operacyjnymi. Co prawda można byłoby spodziewać się ich spadku, ale biorąc pod uwagę inflację i inne czynniki zewnętrzne i wewnętrzne, wynik ten należy uznać za dobry.

Przychody z działalności aeronautycznej stanowią ok. 53% przychodów lotniska, a działalności pozostałej (z wyłączeniem wynajmu) ok. 46%. W ramach działalności

Wykres 4. Dane finansowe lotniska w Manchesterze 2007–2009

Dochód z działalności aeronautycznej – w funtach na pasażera

2009	6,9
2008	6,3
2007	6,5

Dochód z działalności handlowej, z wyl. najmu z nieruchomości – w funtach na pasażera

2009	6,0
2008	5,4
2007	4,8

Koszty operacyjne – w funtach na pasażera

2009	9,8
2008	9,8
2007	9,9

Źródło: Manchester Airport Group Plc. Annual Report 2008/9.

⁵ Raport Roczny MAG 2008/9 i Airport Statistic 2007/8.

prowadzonej przez całą grupę MAG, w której jednak port lotniczy w Manchesterze ma dominujący udział w wysokości 73%, struktura przychodów w roku sprawozdawczym 2008/9 wygląda następująco: działalność aeronautyczna – 178,4 mln funtów (48%); koncesjonowana działalność handlowa – 71,9 mln funtów (19%); przychody z parkingów – 51,1 mln funtów (14%); innych przychodów pozaaeronautycznych – 36,8 mln funtów (10%); wynajem i podobne – 31,8 mln funtów (9%); obsługa bagaży i ładunków – 1,3 mln funtów (0%).

Jeśli chodzi o rodzaj prowadzonej przez Manchester Airport PLC to, tak jak w przypadku większości lotnisk, działalność podstawowa, akwizycja pasażerów czy usługi IT, są wykonywane w ramach firmy zarządzającej lotniskiem. Firma zarządzająca lotniskiem nie zajmuje się natomiast prowadzeniem działalności handlowej (sklepów) oraz magazynowaniem i dostarczaniem paliwa do samolotów. Działalności te są w całości koncesjonowane. Obsługa cargo i bagaży jest w całości podzlecana, tak jak kontrola ruchu lotniczego (tab. 10).

Tabela 10. Działalność operacyjna lotniska w Manchesterze w podziale na sposób wykonania: własny, zlecenie, koncesja lub brak zaangażowania lotniska

Działania	Działania podstawowe	Poszukiwanie pasażerów	Kontrola bagażu	Kontrola dostępu	Rozw. problemów dot. lotów	Utrzymanie lotniska	IT	Obsługa wózków	Straż pożarna	Kontrola ruchu	Zarządzanie parkingiem	Prowadzenie sprzed. detalicznej	Zarządzanie nieruchomościami	Usługi porządkowe	Obsługa pasażerów	Obsługa bagażu	Obsługa cargo	Dostawa paliwa	Magazynowanie paliwa	Policja
Wyk. przez spółkę	A	A		A	A	S	A	A	A		S		S	A	A	S		S		Y
Outsourcowane			A			S				A	S		S			S	A	S		
Koncesja												A							A	
Bez udziału																				

Legenda:

A – wykonywane przez operatora lotniska,

S – częściowe wykonie,

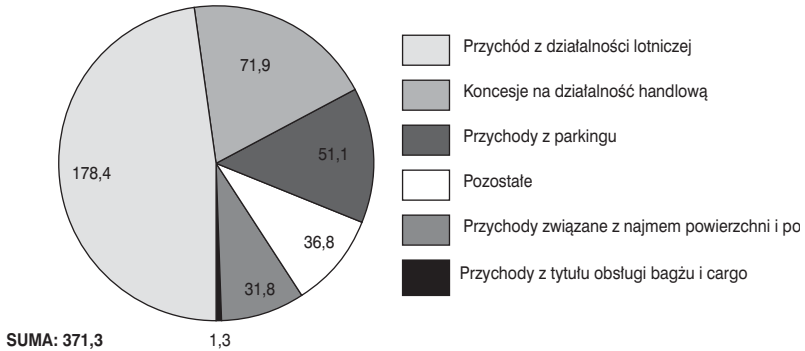
Y – pokrycie kosztów funkcjonowania Policji na lotnisku.

Źródło: *Airport Statistics 2007/8*.

2.5.3 Inwestycje

Inwestycje MAG można rozpatrywać na dwóch poziomach: inwestycji w infrastrukturę i inwestycji kapitałowych. W tym pierwszym wypadku w ostatnim czasie rozbudowano systemy ochrony lotniska i kontroli bagażu, co miało się przyczynić do poprawy świadczonych przez lotnisko usług dla pasażerów. Oprócz tego, zainwestowano w rozbudowę sklepów i kawiarni na terenie terminali.

Wykres 5. Struktura przychodów z działalności pozaaeronaucznej Manchester Airports Group PLC (dla całej grupy łącznie) w mln funtów

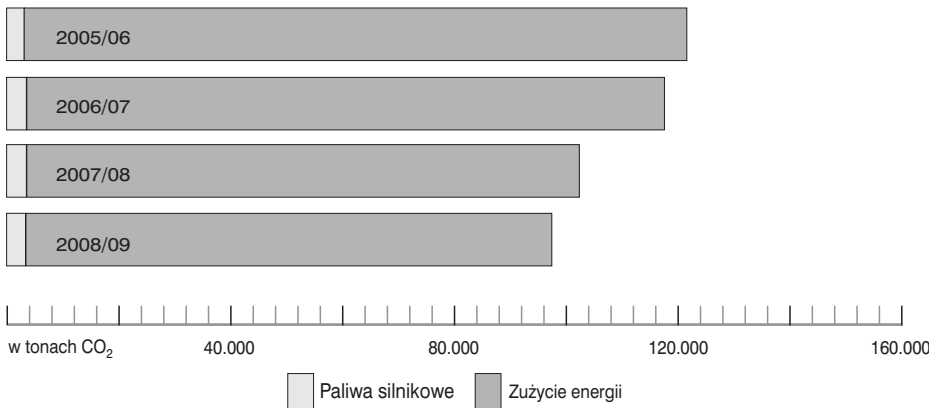


Źródło: Manchester Airport Group Plc. Annual Report 2008/9.

Poza tym, sztandarowym projektem MAG jest zmniejszenie emisji CO₂ do atmosfery emitowanej przez lotnisko w Manchesterze. W tym celu uruchomiono cały szereg działań dostosowawczych, dzięki czemu w ciągu 4 lat zmniejszono emisję gazów cieplarnianych o jedną czwartą (wyk. 6).

Poza tym, w związku z trudną sytuacją BAA, MAG złożyła ofertę na kupno lotniska Gatwick. Było to związane ze zbliżającą się pod koniec lipca 2009 r. koniecznością zapłaty oprocentowania za obligacje wyemitowane przez BAA. Jednak pomimo podjętych negocjacji firmy nie uzgodniły ceny i transakcja nie doszła do skutku. Świadczy to o dużej operatywności działania firmy i poszukiwaniu nowych kierunków rozwoju.

Wykres 6. Redukcja emisji CO₂ przez port lotniczy w Manchesterze w latach 2005-2009



Przyjęto założenie, że energia elektryczna nie przyczynia się do emisji CO₂, (na terenie lotniska)

Źródło: Raport Roczny MAG 2009.

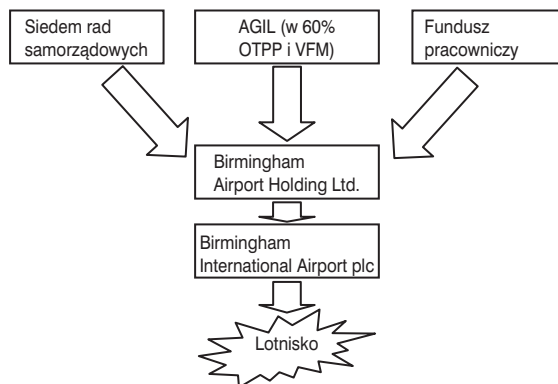
2.6. Birmingham (BIA)

2.6.1. Ogólnie; struktura własności

Prezentowany port lotniczy jest zlokalizowany w Metropolitan Borough of Solihull na północ od centrum Birmingham. Port jest dobrze skomunikowany, posiada dogodną możliwość dojazdu zarówno samochodem, jak i koleją. Oprócz obsługi ruchu lotniczego z rejonu obejmującego 8 milionów potencjalnych klientów będących w zasięgu 1 godziny drogi, może liczyć na klientów biznesowych i turystycznych podróżujących do terenów wystawowych – National Exhibition Centre. W 2007 r. z portu skorzystało 9,3 mln pasażerów, co stanowi 4,0% ogólnego ruchu lotniczego w Wielkiej Brytanii; rekordowy wynik został jednak osiągnięty w 2005 r., gdy z lotniska skorzystało 9,4 mln pasażerów. Ilość operacji lotniczych wyniosła w 2007 r. 104 400, a przeładowano 13 700 ton cargo. Port posiada dwa pasy startowe o długości 2,6 i 1,3 km, 2 terminale pasażerskie i 2 cargo. W ciągu ostatnich lat nastąpił znaczący wzrost ruchu pasażerskiego, choć lata wzrostu przeplatają się z okresami spadków. Z lotniska korzystają przewoźnicy zarówno tradycyjni, jak też niskokosztowi i czarterowi. Przepustowość roczna wynosi 10 000 000 pasażerów.

Port lotniczy w Birmingham przeszedł przez procesy przemian własnościowych podobne do innych portów średniej wielkości w Wielkiej Brytanii. Do 1987 r. port ten stanowił własność samorządową, następnie został przekształcony w publiczną spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością (Public Limited Company), jednak nie zmieniono struktury własności. BIA założył następnie spółkę Birmingham International Airport plc, która pozostawała własnością samorządową do 1997 r. Dokonano wtedy sprzedaży 51% udziałów, ale większość nadal zachowały samorzady zrzeszone w Seven West Midlands' District Councils (49%); inwestorami branżowymi zostali Air Rinata (24,125%) i Grupa Macquaire Airports (24,125%), a pozostałe udziały zachował fundusz powierniczy pracowników Employee Share Trust (2,75%). We wrześniu 2007 r. 48,25% łącznych udziałów w spółce przejęły od Air Rinata i Grupy Macquaire dwa nowe podmioty: Ontario Teachers Pension Plan (OTPP) oraz Australia's Victoria Funds Management Corporation (VFM). Udziały te zostały następnie przekazane Airport Group Investment Ltd (AGIL), która w 60% jest kontrolowana przez OTPP oraz VFM. Na poniższym rysunku (rys. 2) zaprezentowano strukturę własnościową portu w Birmingham.

Rysunek 2. Struktura własnościowa portu lotniczego w Birmingham



2.6.2. Model Biznesowy

Przychody lotniska w 2007 r. wyniosły 110 mln funtów, wskaźnik rentowności EBITDA – 40,6%, a rentowność netto – 20,8%. W okresie od 2000 r. rentowność EBITDA była najwyższa w 2003 r. i wyniosła 48,8%, rentowność netto wahała się na poziomie od 11,1% (2006) do 20,8% (2007). Przychody z działalności aeronautycznej w roku sprawozdawczym 2008/9 wynosiły 52%, a z działalności handlowej – 48%.

Na podstawie danych gromadzonych przez Centre for the Study of Regulated Industries, w roku sprawozdawczym 2007/8 stwierdzono ujemny wynik finansowy z pobieranych przez lotnisko w Birmingham opłat (minus 5 595 000 funtów)⁶. Ujemny wynik w wysokości 4 389 000 został również osiągnięty w roku sprawozdawczym 2006/7, po dodatnim wyniku na poziomie 6 008 tys. funtów osiągniętym w roku sprawozdawczym 2006/7⁷. W analizowanym okresie lotnisko osiągnęło wynik dodatni na innych działaniach operacyjnych w wysokości 29 233 000 funtów w okresie sprawozdawczym 2007/8, 27 141 000 funtów w okresie sprawozdawczym 2006/7 i 26 670 000 funtów w okresie sprawozdawczym 2005/6. W związku z brakiem aktywności wpływającej na wynik na działalności pozaoperacyjnej, wynik na całkowitej działalności lotniska jest dodatni i wynosi w poszczególnych okresach odpowiednio: 2007/8 – 23 638 000 funtów, 2006/7 – 22 752 000 funtów i 2005/6 – 35 233 000 funtów.

2.6.3. Inwestycje

Długofalowe plany inwestycyjne lotniska zawarte są w dokumencie Airport Master Plan⁸. Wiele z zaplanowanych działań dotyczy oddziaływania środowiskowego i wzmocnienia roli portu na trasach średniodystansowych. W ciągu ostatnich lat nie prowadzono znaczących inwestycji, starając się poprawić standard działania istniejących służb. W tym celu zakupiono nowoczesny symulator lotów, mający na celu podniesienie jakości szkoleń na wypadek katastrof. Ponadto uruchomiono nowoczesny system monitoringu hałasu. Otwarto również nowe sklepy (maj 2006 r.), planując ich dalszą rozbudowę w kolejnych latach. Do najważniejszych planowanych inwestycji zalicza się przedłużenie pasa startowego i związaną z tym modyfikację przebiegu drogi krajowej nr A45. Ponadto planuje się budowę nowej wieży kontroli ruchu lotniczego, modernizację bazy paliwowej oraz inne niewielkie inwestycje.

W związku z postępującym kryzysem gospodarczym i zmniejszeniem ruchu kierownictwo lotniska podjęło działania mające na celu redukcję kosztów, w tym zwolnienia pracowników. Działania planowane są na 2009 r. i trudno jest na podstawie posiadanych informacji określić ich wpływ na wynik finansowy i planowane inwestycje.

3. Podsumowanie sytuacji na rynku lotnisk w Wielkiej Brytanii

Ewolucja modelu zarządzania lotniskami w Wielkiej Brytanii stanowi podstawę dyskusji na temat wieloletnich konsekwencji podejmowanych działań prywatyzacyjnych i rewolucji, która dokonała się wraz z pojawieniem się tanich przewoźników. Obecny kryzys gospodarczy dodatkowo wyostreza pewne problemy i pozwala na wyciągnięcie wniosków z podejmowanych wcześniej działań.

⁶ Rok obrachunkowy nie równa się kalendarzowemu stąd zestawienia robione są dla okresów 12 miesięcznych pokrywających się częściowo z dwoma latami.

⁷ Prospekt emisyjny BAA, Czerwiec 2008.

⁸ Źródło: <http://www.birminghamairport.co.uk/content/files/46/airport%20master%20plan.pdf>; dostęp 20.09.2009 r.

Wraz z procesem prywatyzacji portów lotniczych w Wielkiej Brytanii pojawili się prywatni właściciele zarządzający portami lotniczymi. Obecnie, zarówno w przypadku BAA Ltd., jak i lotniska w Birmingham, można obserwować drugą falę przekształceń. Pojawiają się nowi inwestorzy, którzy – tak jak w przypadku BAA – przejmują firmę, wycofują ją z publicznego obrotu akcjami na LSE i starają się w pełni kontrolować prowadzone przez spółkę działania. Proces jest o tyle interesujący, że Ferrovial jest dla BAA Ltd. zarówno potencjalnym dostawcą (działalność budowlana oraz utrzymanie infrastruktury i dostawa mediów), jak i komplementariuszem (przez Spółkę Swissport oferującą usługi naziemne). W związku z bardzo złożoną strukturą powiązań kapitałowych prześledzenie wszelkich transakcji dokonywanych w ramach grupy jest bardzo trudne. Co ciekawe, wraz z pojawieniem się inwestora spadła rentowność operacyjna zarządzanych przez BAA lotnisk londyńskich, a głównymi czynnikami wzrostu kosztów – obok kosztów pracy – były koszty utrzymania i opłaty korporacyjne (tab. 11).

Tabela 11. Porównanie rentowności operacyjnej wybranych lotnisk

Lata	HAL	GAL	STAL	Manchester	Birmingham
2007	21%	19%	31%	28%	24,1%
2006	35%	22%	26%	25%	22,9%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BAA i *The Airport Statistics*.

Proces prywatyzacji, jak np. w przypadku portu lotniczego w Birmingham, może prowadzić do pojawiania się inwestora finansowego. Jest to o tyle interesujący przykład, że pierwotnie pojawiła się tam branżowa spółka Macquaire, która jednak w obliczu braku poparcia większościowego udziałowca nie była w stanie przeprowadzić zakładanych działań i doprowadzić do wzrostu zysków. Lotnisko jest aktualnie zarządzane przez spółkę kontrolowaną przez samorządy i pasywnego inwestora finansowego.

Kolejnym procesem generującym ryzyka jest uzależnienie się lotnisk od jednej wiodącej linii lotniczej. Taka sytuacja jest dość naturalna w przypadku tradycyjnych przewoźników celowo budujących tzw. hub. Nieco inaczej wygląda sytuacja z tanimi przewoźnikami, którzy szukają przede wszystkim niskich kosztów w tym przede wszystkim opłat lotniskowych. W związku z tym, że nadal przychody z działalności aeronautycznej generują blisko 50% ogólnych przychodów, zmiana portu lotniczego przez taniego przewoźnika może istotnie wpłynąć na wynik lotniska. Takie ryzyko skutecznie uniemożliwia długofalowe planowanie inwestycji i w efekcie dostosowanie lotnisk do potrzeb rynkowych i oczekiwań klientów dotyczących poziomu świadczonych usług.

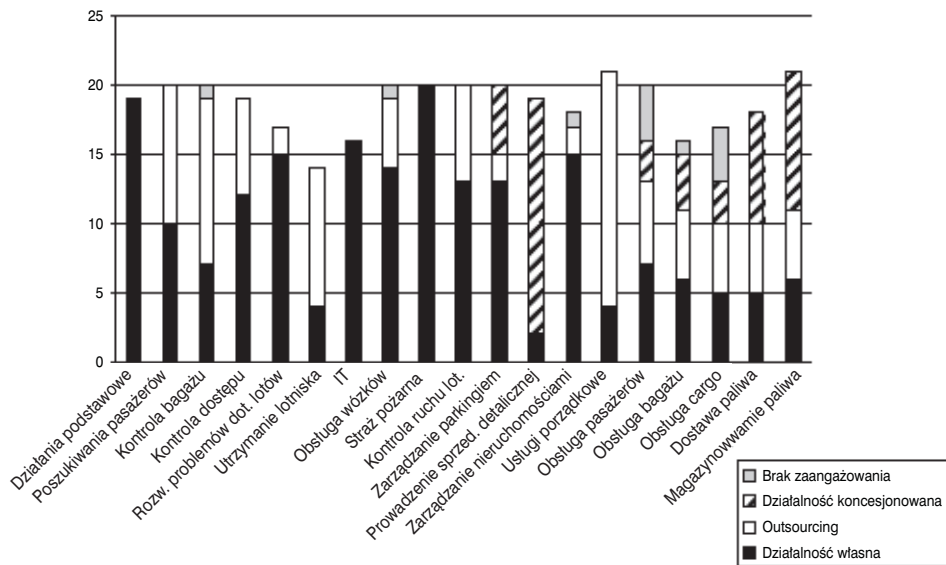
Trudno jest pokusić się o znalezienie jednego modelu biznesowego w zarządzaniu portami lotniczymi. W zależności od strategii firmy mogą angażować się w następujące działania:

- wykonywanie działań przez Spółkę powołaną do obsługi portu lub podmioty zależne;
- outsourcing, czyli podzlecenie działań firmom zewnętrznym;
- koncesjonowanie, czyli udostępnianie określonej działalności podmiotom zewnętrznym na zasadzie ogólnych warunków lub konkursów;
- są wreszcie takie działania, w które lotnisko – rozumiane jako podmiot zarządzający – nie jest w ogóle zaangażowane.

Do najbardziej podstawowych zależności (por. wyk. 6) należą: wykonywanie działalności podstawowej, bieżących napraw i awarii, systemów informatycznych, straży pożarnej, zarządzania nieruchomościami oraz kontroli ruchu lotniczego przez spółki zarządzające lotniskiem. Najczęściej podzlecane są: kontrola bagażu, utrzymanie infrastruktury oraz czystości. Do obszarów podlegających koncesjonowaniu należą: prowadzenie działalności handlowej, dostawa paliwa do samolotów oraz dostawy paliwa. Firmy zarządzające lotniskami rezygnują natomiast z zarządzania obsługą pasażerów oraz obsługą cargo.

Kolejnym czynnikiem, który istotnie wpłynie na działanie firm na rynku brytyjskim jest zakończenie postępowania w związku z decyzją Komisji Konkurencji (*Competition Commission*) nakazującą BAA sprzedaż trzech lotnisk: Gatwick, Stansted oraz jednego z dwóch – w Edynburgu lub Glasgow. Co ważne, jeśli decyzja ta stanie się wykonalna, to będzie oznaczała istotne załamanie się modelu inwestora czerpiącego korzyści zarówno z własności, jak i z dostaw produktów i usług. Należy też zwrócić uwagę, że decyzja Komisji wpływa na możliwość pozyskania środków zewnętrznych na inwestycje w porty lotnicze. BAA Ltd dokonała w 2008 r. emisji obligacji zabezpieczonych majątkiem londyńskich portów lotniczych. Z drugiej strony, Departament Transportu zdecydował o zwolnieniu z wyznaczenia (*de-designated*) portu lotniczego w Manchesterze, co świadczy że w odniesieniu do regionu zachodniej Wielkiej Brytanii, działania prowadzone przez CAA doprowadziły do powstania konkurencji między portami lotniczymi.

Wykres 6. Model biznesowy lotnisk w Wielkiej Brytanii na podstawie danych z 21 lotnisk



Źródło: *The Airport Statistics 2007/8.*

Wykaz wykresów, rysunków i tabel

- Wykres 1. Ruch lotniczy – pasażerowie i cargo (tony metryczne) w Wielkiej Brytanii w latach 2000–2008
- Wykres 2. Największe porty lotnicze Wielkiej Brytanii w latach 2007–2008
- Wykres 3. Roczna fluktuacja liczby pasażerów na londyńskich lotniskach BAA
- Wykres 4. Dane finansowe lotniska w Manchesterze 2007–2009
- Wykres 5. Struktura przychodów z działalności pozaaeronauczycznej Manchester Airports Group PLC (dla całej grupy łącznie)
- Wykres 6. Redukcja emisji CO₂ przez port lotniczy w Manchesterze w latach 2005–2009
- Rysunek 1. Struktura własnościowa BAA
- Rysunek 2. Struktura własnościowa portu lotniczego w Birmingham
- Tabela 1. Prezentacja lotniska Londyn Heathrow (HAL)
- Tabela 2. Przychody BAA w podziale na lotniska wg źródeł za 2007 r.
- Tabela 3. Przychody z działalności aeronautycznej HAL, GAL i STAL za 2007 r.
- Tabela 4. Przychody z działalności handlowej HAL, GAL i STAL
- Tabela 5. Planowane inwestycje lotniska Londyn Heathrow
- Tabela 6. Prezentacja lotniska Gatwick (GAL)
- Tabela 7. Planowane inwestycje na lotnisku Gatwick (GAL) w okresie 2009–2013
- Tabela 8. Prezentacja lotniska Stansted (STAL)
- Tabela 9. Planowane inwestycje na lotnisku STAL w okresie 2009–2013
- Tabela 10. Działalność operacyjna lotniska w Manchesterze w podziale na sposób wykonania: własny, zlecenie, koncesja lub brak zaangażowania lotniska
- Tabela 11. Porównanie rentowności operacyjnej wybranych lotnisk

Źródła

- Annual Report & Accounts 2008, Civil Aviation Authority 2009.
- Annual Report And Financial Statements. Birmingham, Birmingham Airport Holdings Limited 2009.
- Aviation Trends*. Quarter 1 2009, Civil Aviation Authority 2009.
- BAA Limited announces results for 9 months to 30 September 2008, BAA 2008.
- BAA's regulated airports results for 9 months to 30 September 2008, Investor Presentation November 2008.
- Base Prospectus. BAA 2008.
- Books and Accounts. Company document, BAA 2009.
- Doug A., P. Flanagan, *The UK Airports Industry* Airports Statistics 2007/2008, The University of Bath, Centre for the study of Regulated Industries (CRI).
- Fitch Affirms BAA Funding Bonds: Outlook Negative. London, Fitch 2009.
- Heathrow Master Plan. London, BAA 2005.
- Investor Report prepared on behalf of the Obligors under the Common Terms Agreement Issued on 24 December 2008, BAA 2008.
- Limited Results for year to 31 December 2008. Investor Presentation February 2009. BAA (SP) 2009.
- Scott, P., Economic Regulation Of Airports In The UK. CRI Occasional Paper 21, 2009.
- Starkie, D., *The Airport Industry in a Competitive Environment: A United Kingdom Perspective*. Discussion Paper No. 2008-15.
- The Manchester Airport Group PLC (2009) Annual Report and Accounts. Manchester.
- Towards 2030 Planning a sustainable future for air transport in the Midlands, Birmingham International Airport 2007.
- UK Airport Statistics: 2008 – annual, Civil Aviation Authority 2009
<http://www.caa.co.uk/default.aspx?catid=80&pagetype=88&sglid=3&fld=2008Annual>;
 dostep 20.09.2009 r.

ROZDZIAŁ 12.

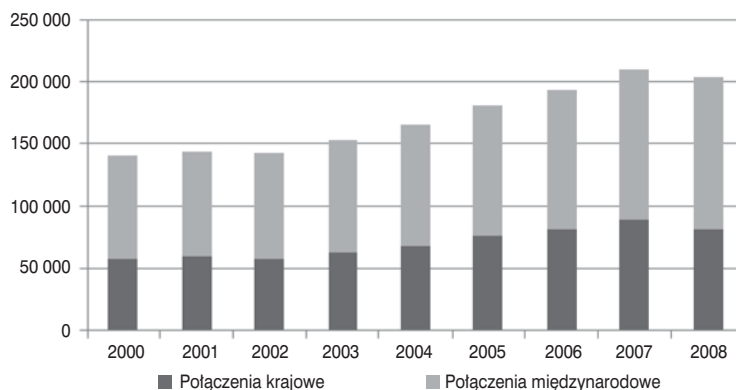
Hiszpania

1. Wprowadzenie: specyfika ruchu lotniczego w Hiszpanii

Hiszpania jest drugim co do wielkości rynkiem lotniczym w Europie¹. W 2008 r. hiszpańskie porty lotnicze przyjęły 203,9 mln pasażerów i 0,63 mln ton cargo.

Połączenia krajowe generowały w 2008 r. 40% ruchu na hiszpańskich lotniskach. Udział połączeń krajowych w ruchu pasażerskim jest od kilku lat niezmienny (rys. 1).

Rysunek 1. Liczba pasażerów (w tys.) w hiszpańskich portach lotniczych w latach 2000–2008



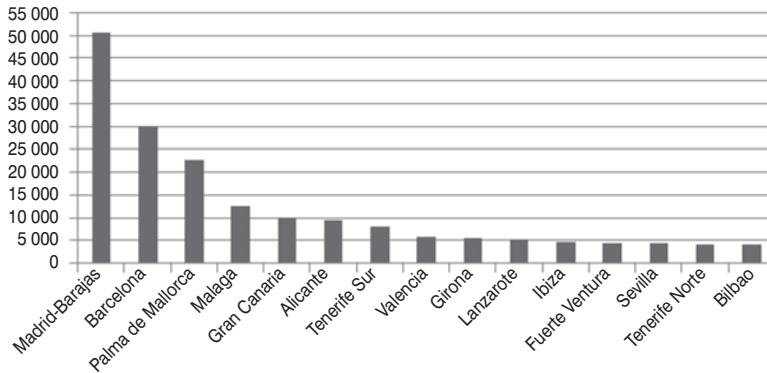
Źródło: AENA.

W Hiszpanii znajduje się obecnie 47 lotnisk komercyjnych, z których dwa – Madryt i Barcelona pełnią funkcję hubów. Poniżej przedstawiono wielkość ruchu pasażerskiego i ruchu cargo w piętnastu największych portach lotniczych w Hiszpanii (rys. 2 i 3).

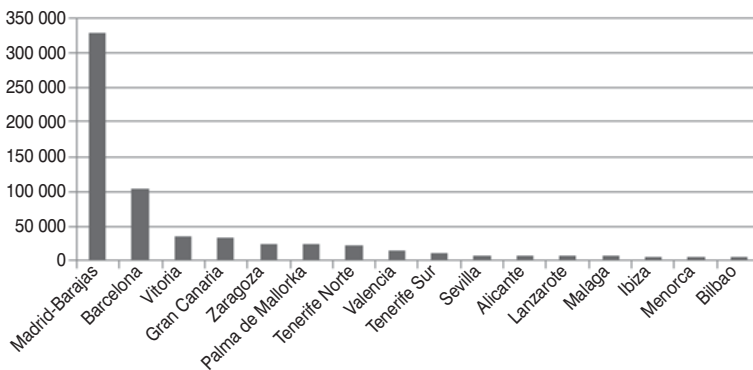
Hiszpańskim przewoźnikiem flagowym jest powstała w 1927 r. Iberia, należąca obecnie do sojuszu Oneworld. Iberia jest spółką notowaną na giełdzie, a 13,15% jej

^{*} Aleksandra Wąsowska - doktorantka na Wydziale Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego.

¹ Airport Council International, World Airport Traffic Report 2006.

Rysunek 2. Liczba pasażerów w hiszpańskich portach lotniczych (w tys.) w 2008 r.

Źródło: AENA.

Rysunek 3. Przewozy cargo w hiszpańskich portach lotniczych (w tonach) w 2008 r.

Źródło: AENA.

kapitału posiada British Airways Holdigs N.V.². Hiszpańskie linie lotnicze Spanair, mające siedzibę na Majorce, działają od 1986 r.

Impulsem dla rozwoju hiszpańskich lotnisk, w tym w szczególności drugorzędnych portów regionalnych (Girona, Valladolid) oraz portów konkurujących z pociągami szybkimi (Sevilla, Saragossa), było pojawienie się tanich przewoźników.

2. Studia przypadków portów lotniczych

2.1. Kryteria wyboru lotnisk

W analizie uwzględniono pięć największych (pod względem ruchu pasażerskiego) portów na terenie Hiszpanii (Madryt, Barcelona, Palma de Mallorca, Malaga, Gran Canaria), z których każdy obsługuje powyżej 10 mln pasażerów rocznie. Dodatkowo,

² www.grupo.iberia.es

omówiony będzie przypadek lotniska w Gironie, obsługującego tanich przewoźników i należącego do najszybciej rozwijających się portów lotniczych w Hiszpanii.

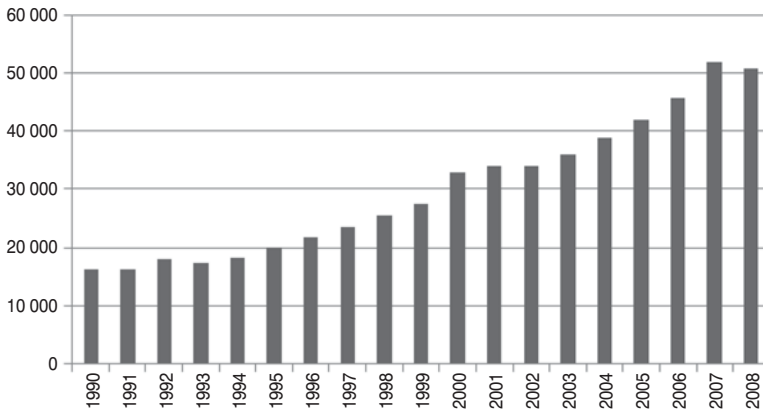
2.2. Krótka charakterystyka

2.2.1. Madrid-Barajas

Madrid-Barajas to największy w Hiszpanii port lotniczy, zarówno pod względem liczby pasażerów, jak i przewozów cargo; obrazują to poniższe rys. 4 i 5. Madrid-Barajas jest również główną siedzibą linii lotniczych Iberia.

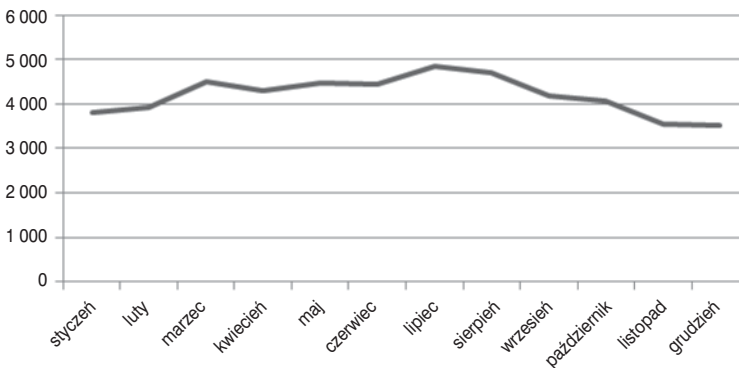
Głównymi liniami lotniczymi obecnymi na lotnisku w Madrycie były w 2008 r.: Iberia (43% ruchu pasażerskiego), Spanair (10%), Air Europa (9%), Easy Jet (5%), Air Nostrum (4,5%) i Ryanair (3%).

Rysunek 4. Liczba pasażerów na lotnisku w Madrycie (w tys.) w latach 1990-2008



Źródło: AENA.

Rysunek 5. Liczba pasażerów na lotnisku w Madrycie (w tys.), styczeń-grudzień 2008 r.

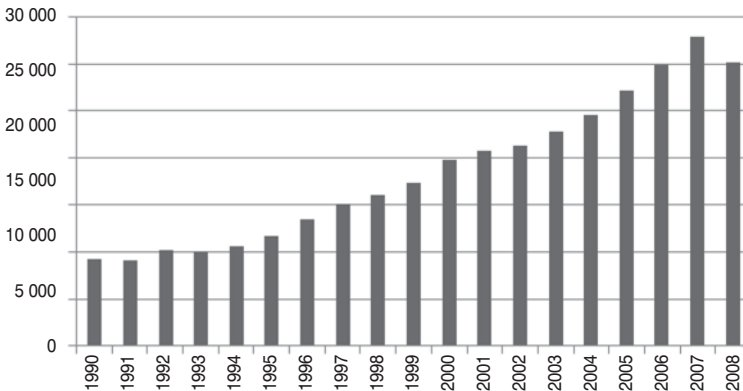


Źródło: AENA.

2.2.2. Barcelona-El Prat

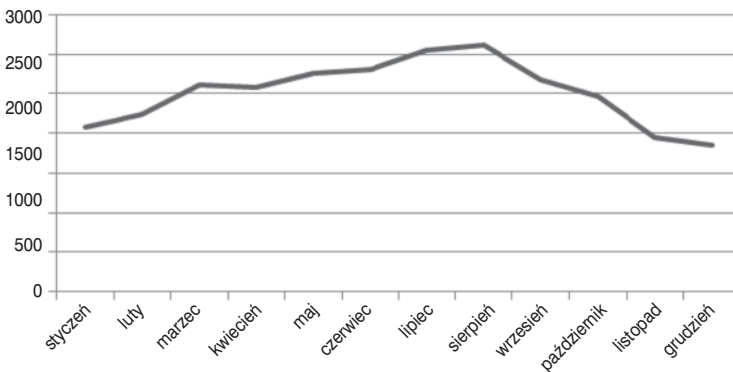
Lotnisko Barcelona-El Prat położone jest w odległości 10 km od stolicy Katalonii, oraz w pobliżu Consorcio de la Zona Franca, jednego z najważniejszych parków przemysłowych i logistycznych w Hiszpanii. Port w Barcelonie jest drugim co do wielkości lotniskiem w Hiszpanii, zarówno pod względem ruchu pasażerskiego (30,3 mln), jak i przewozów cargo (104 tys. ton). Rysunek 6 przedstawia ewolucję ruchu pasażerskiego w Barcelonie w latach 1990-2008, a rys. 7 wielkość natężenia ruchu w poszczególnych miesiącach 2008 r.

Rysunek 6. Liczba pasażerów na lotnisku w Barcelonie (w tys.) w latach 1990–2008



Źródło: AENA

Rysunek 7. Liczba pasażerów na lotnisku w Barcelonie (w tys.), styczeń–grudzień 2008 r.



Źródło: AENA.

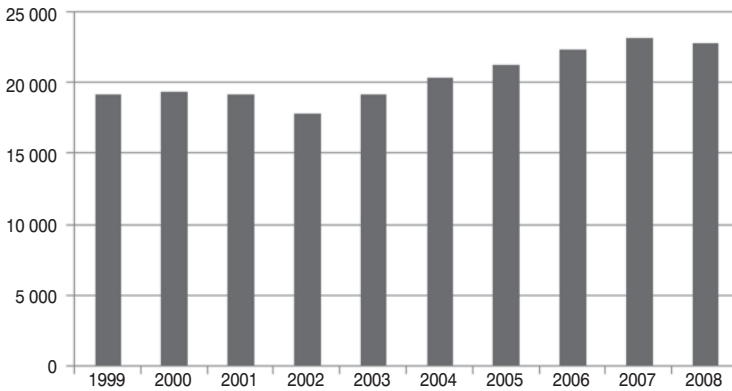
Kataoński port obsługuje przede wszystkim połączenia krajowe (42% ruchu) i europejskie (52% ruchu). Ok. 6% ruchu stanowią połączenia pozaeuropejskie. W 2008 r. na lotnisku w Barcelonie dominowali następujący przewoźnicy: Clickair (16% ruchu pasażerskiego), Spanair (13%), Vueling (10%), Iberia (9%), Air Europa (7%), Easy Jet (6%). Dla linii Clickair i Vueling lotnisko stanowi główną bazę operacyjną.

Najistotniejszą inwestycją prowadzoną w ostatnich latach w porcie w Barcelonie była budowa trzeciego terminala, który ma zwiększyć przepustowość lotniska z 31 do 55 mln pasażerów rocznie. Terminal, którego budowa rozpoczęła się w 2005 r. i kosztowała ponad 1 mld euro³, został oddany do użytku 16.06.2009 r.⁴.

2.2.3. Palma de Mallorca

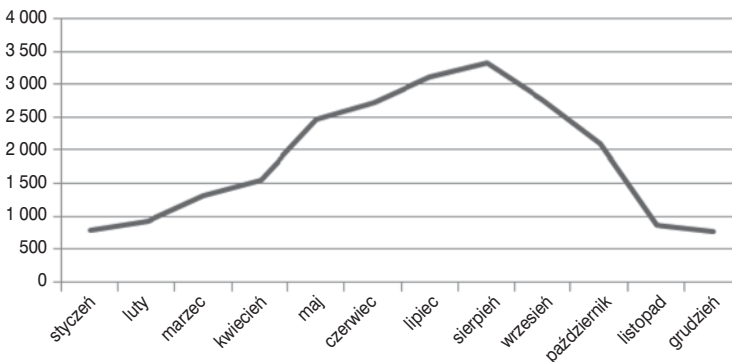
Lotnisko w Palma de Mallorca obsługuje od 10 lat ok. 20 mln. pasażerów (rys. 8). Charakterystyczną cechą tego portu lotniczego jest jego silne uzależnienie od wahań sezonowych. W sierpniu 2008 r. ruch pasażerski był ponad trzykrotnie wyższy niż w styczniu i w grudniu tego samego roku (rys. 9).

Rysunek 8. Liczba pasażerów na lotnisku w Palma de Mallorca (w tys.) w latach 1999–2008



Źródło: AENA.

Rysunek 9. Liczba pasażerów na lotnisku w Palma de Mallorca, styczeń–grudzień 2008 r. (w tys.)



Źródło: AENA.

³ Barcelona estrena terminal de aeropuerto, CNN Expansión.com, 16.06.2009.

⁴ Gracias a la T1, Barcelona asciende hoy a la primera división de los aeropuertos, La Vanguardia, 16.06.2009.

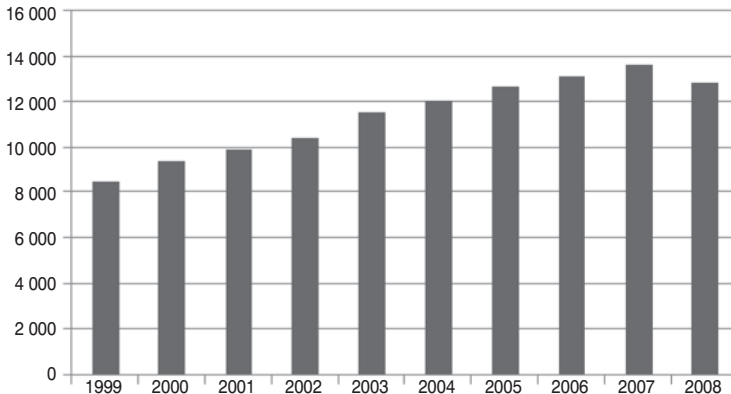
W 2008 r. najważniejszymi przewoźnikami na lotnisku w Palma de Mallorca były linie: Air Belin (28% ruchu pasażerskiego), Air Europa (10%), Hapag Lloyd Express (6%), Spanair (6%), Easy Jet (5%). Dla linii Spanair Palma de Mallorca stanowi bazę operacyjną.

2.2.4. Malaga

Lotnisko położone jest 8 km od Malagi, głównego punktu transportowego wybrzeża Costa del Sol. Na rysunku 10 przedstawiono ewolucję ruchu pasażerskiego na lotnisku w Maladze w latach 1999-2008. Także ten port lotniczy jest silnie uzależniony od wahań sezonowych; ruch lotniczy w miesiącach letnich jest ponad dwukrotnie wyższy niż w miesiącach zimowych (rys. 11).

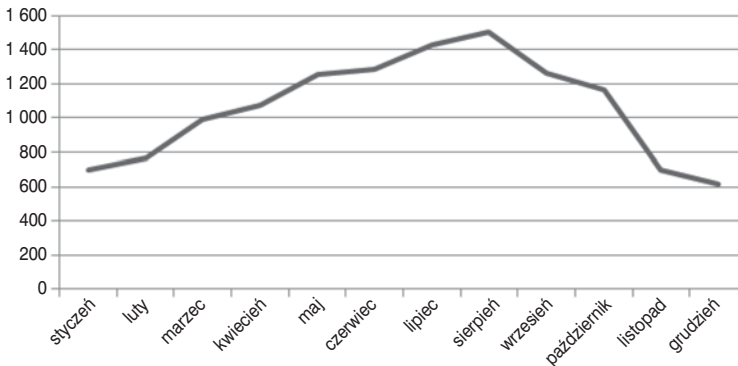
W 2008 r. na lotnisku w Maladze dominowały linie: Easy Jet (11%), Monarch Airlines (8%), Iberia (4%), Air Berlin (4%), Spanair (3,5%).

Rysunek 10. Liczba pasażerów na lotnisku w Maladze (w tys.) w latach 1999–2008



Źródło: AENA.

Rysunek 11. Liczba pasażerów na lotnisku w Maladze (w tys.), grudzień-styczeń 2008 r.

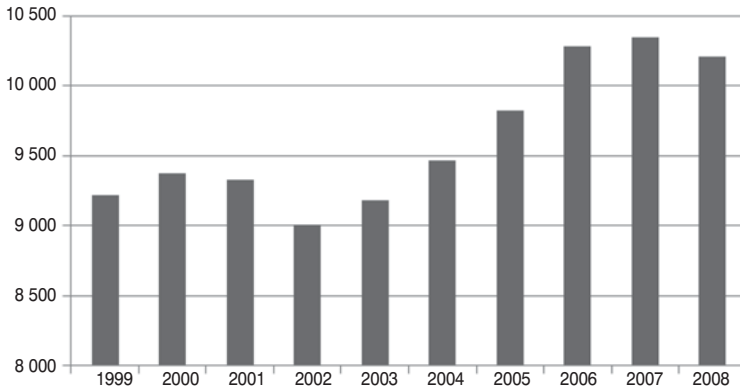


Źródło: AENA.

2.2.5. Gran Canaria

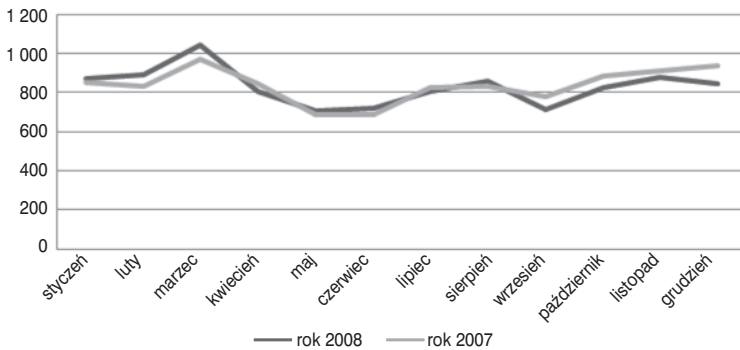
Lotnisko położone jest 19 km od Las Palmas – stolicy Wysp Kanaryjskich. Natężenie ruchu na tym lotnisku nie wzrosło znacznie w okresie ostatnich 10 lat (rys. 12); jest też stosunkowo stabilne niezależnie od pory roku (rys. 13).

Rysunek 12. Liczba pasażerów w porcie Gran Canaria (w tys.) w latach 1999–2008



Źródło: AENA.

Rysunek 13. Liczba pasażerów w porcie Gran Canaria (w tys.), styczeń-grudzień 2007 i 2008 r.



Źródło: AENA.

Głównymi przewoźnikami w porcie lotniczym Gran Canaria były linie: Binter Canarias (16%), Spanair (9%), Iberia (8%), Air Europa (7%), Hapag Lloyd Express (6%).

2.2.6. Girona-Costa Brava

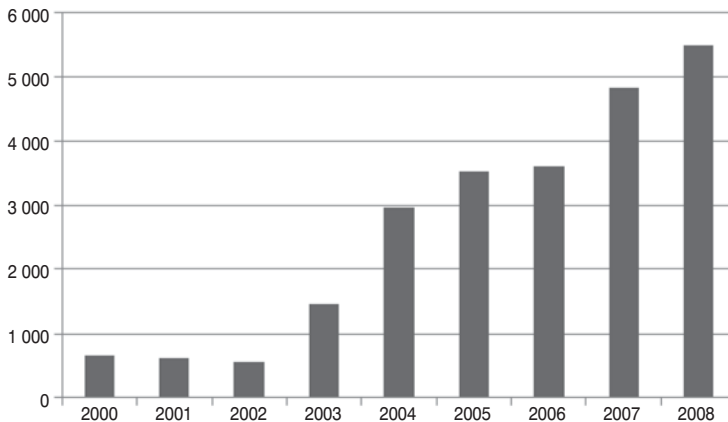
Port lotniczy Girona-Costa Brava położony jest 12 km na południe od Girony, 85 km na południe od Barcelony. W latach 70-tych to katalońskie lotnisko, powstałe w 1967 r., przyjmowało wakacyjne loty czarterowe. Na początku lat osiemdziesiątych obsługę połączeń regularnych przejęło lotnisko w Barcelonie, natomiast loty czarterowe przeniesione zostały do innych hiszpańskich portów, położonych wzdłuż linii Morza

Śródziemnego. Wskutek tego, ruch pasażerski na lotnisku w Gironie zmalał, z poziomu 830 tys. pasażerów w 1983 r. do 650 tys. pasażerów w 2000 r. W trudnym dla branży lotniczej roku 2002 port w Gironie obsłużył jedynie 557 tys. pasażerów⁵.

W grudniu 2002 r. Ryanair, nie działający do tej pory w Hiszpanii, otworzył połączenie Girona-Frankfurt. Od tego czasu kataloński port odnotowuje trwały wzrost ruchu pasażerskiego, do poziomu 5,5 mln w 2008 r. (rys. 14). Lotnisko w Gironie obsługuje obecnie kilka tanich linii lotniczych (Spanair, Transavia), jednak najważniejszym przewoźnikiem pozostaje Ryanair, generujący ponad 90% ruchu.

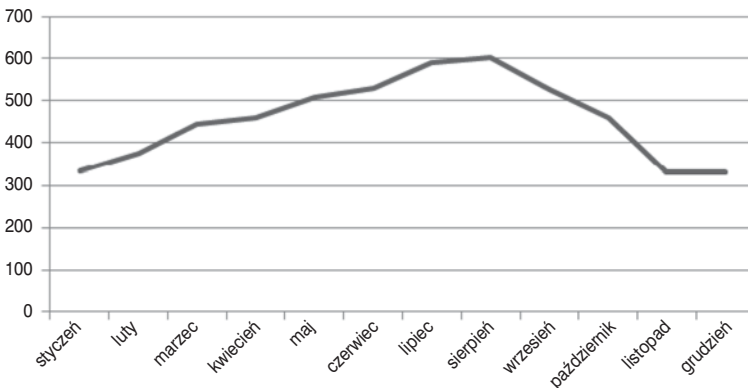
Lotnisko w Gironie jest silnie zależne od wahań sezonowych. W sierpniu 2008 r. ruch pasażerski na lotnisku w Gironie był dwukrotnie wyższy niż w styczniu i grudniu tego samego roku (rys. 15).

Rysunek 14. Liczba pasażerów na lotnisku Girona-Costa Brava (w tys.) w latach 2000–2008



Źródło: AENA.

Rysunek 15. Liczba pasażerów na lotnisku w Gironie (w tys.), styczeń–grudzień 2008



Źródło: AENA.

⁵ G. Bel, *How to compete for a place in the world with a hand tied behind your back: The case of air transport services in Girona*, *Tourist Management* 2009, vol. 30(4), s. 522-529.

2.3. Forma i struktura własności

Właścicielem 47 hiszpańskich lotnisk jest AENA (Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea) – przedsiębiorstwo publiczne (hiszp. *ente público*), powstałe w 1990 r. i działające na podstawie królewskiego dekretu wykonawczego z 14.06.1991 r.⁶. AENA jest własnością Królestwa Hiszpanii i jest nadzorowana przez Ministerstwo Rozwoju (hiszp. *Ministerio de Fomento*).

2.4. Model zarządzania

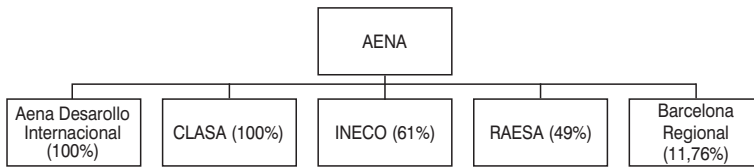
2.4.1. Uwagi ogólne

Hiszpania utrzymuje scentralizowany model zarządzania lotniskami, powstały w epoce frankizmu. W tym modelu sektor prywatny oraz władze regionalne nie uczestniczą w zarządzaniu lotniskami.

Hiszpańskimi portami lotniczymi zarządza AENA, której misją jest uczestnictwo w rozwoju transportu lotniczego w Hiszpanii i zapewnienie bezpiecznego, sprawnego i wydajnego tranzytu powietrznego. Do celów statutowych przedsiębiorstwa należy zarządzanie cywilnymi portami lotniczymi oraz infrastrukturą służącą nawigacji powietrznej⁷.

Schemat organizacyjny grupy została przedstawiony na rys. 16.

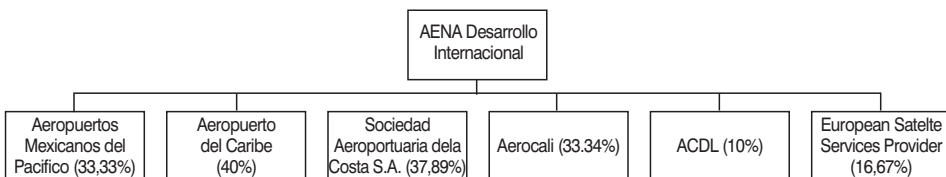
Rysunek 16. Schemat grupy AENA



Źródło: AENA, raport roczny 2007

- CLASA – Centros Logísticos Aeroportuarios, SA
- INECO – Ingeniería y Economía del Transporte, SA
- RAESA – Restauración de Aeropuertos Españoles, SA
- Agencia Barcelona Regional – Agencia Metropolitana de Desarrollo Urbanístico y de Infraestructuras, SA
- Aena Desarrollo Internacional, SA (rys. 17)

Rysunek 17. Udziały Aena Desarrollo Internacional w zagranicznych spółkach portowych



Źródło: AENA, raport roczny 2007.

⁶ Real Decreto 905/1991, de 14 de Junio, por el que se aprueba el estatuto del ente público Aeropuertos Españoles y Navegación Aerea, BOE número 145 de 18/6/1991.

⁷ Ibidem.

AENA jest największym podmiotem zarządzającym portami lotniczymi na świecie. Zarządzane przez nią lotniska obsługują ponad 250 mln pasażerów rocznie (tab. 1).

Tabela 1. Lotniska zarządzane przez AENA

	Liczba portów lotniczych	Liczba pasażerów
Lotniska w Hiszpanii (w tym lądowisko dla śmigłowców w Ceucie)	47 + 1	210,0 mln
Lotniska zarządzane bezpośrednio przez AENA Internacional (Meksyk, Kolumbia, Kuba)	16	29,0 mln
Lotniska zarządzane za pośrednictwem TBI (Wielka Brytania, Szwecja, Stany Zjednoczone, Boliwia, Kostaryka)	8 + 3	23,6 mln

Źródło: AENA.

2.4.2. Sposób zarządzania wybranymi działaniami, składającymi się na łańcuch wartości hiszpańskich portów lotniczych

Operacje

Usługi nawigacyjne w hiszpańskich portach lotniczych realizowane są bezpośrednio przez AENA.

Do 1997 r. jedynym dostawcą usług naziemnych w hiszpańskich portach lotniczych była Iberia⁸. Wraz z liberalizacją sektora, na hiszpańskich lotniskach pojawili się nowi agenci handlingowi – Flightcare, należący do hiszpańskiego koncernu budowlanego FCC, Globalia oraz Acciona⁹. W 2006 r. liczba licencji na usługi naziemne została rozszerzona o kolejnych niezależnych agentów: Swissport (grupa Ferrovial), Newco, Clece-Evergreen, Ryanair, Atlántica de Handling, DHL¹⁰.

Obecnie duże hiszpańskie lotniska mają co najmniej dwóch agentów handlingowych, świadczących usługi „zastrzeżone”, tj. wymagające licencji (przyznawanych przez AENA). W 2008 r. w portach omawianych w niniejszym opracowaniu obsługą ramp, należącą do „usług zastrzeżonych” zajmowali się następujący agenci¹¹:

- Madrid-Barajas: Iberia, Groundforce, Swissport;
- Barcelona: Flightcare, Groundforce, Newco;
- Palma de Mallorca: Iberia, Acciona;
- Malaga: Iberia, Clever Handling Services, Flightcare;
- Gran Canaria: Iberia, Groundforce;
- Girona: Iberia, Lesma Handling.

W 2007 r. wartość rynku usług naziemnych w Hiszpanii szacowana była na 600 mln euro¹².

⁸ C. Costas-Centivany, *Spain's airport infrastructure: adaptation to liberalization and privatization*, Journal of Transport Geography 1999, vol. 7(9), s. 215-223.

⁹ El despegue de turismo con alas, Extra transporte y turismo, El Mundo, 24.06.2009.

¹⁰ Ferrovial se hace con 6 licencias de handling e Iberia pierde Barcelona, El Mundo, 25.07.2006.

¹¹ Guía de tarifas, AENA, 2008.

¹² Iberia realizará el 35% del “handling” en las viajes terminales de Barajas y el 95% de la T4, elEconomista.es, 09.02.2007.

Marketing i dodatkowe usługi

Eksploatacją sklepów i restauracji na terenie hiszpańskich portów lotniczych zajmują się podmioty zewnętrzne, działające na zasadzie koncesji przyznawanych przez AENA. Do koncesjonariuszy działających w tych segmentach należą:

- RAESA, spółka w której 49% udziałów ma AENA, a 51% – RECYGSA, spółka prowadząca bary i restauracje na lotnisku w Madrycie;
- The Eat Out Group, spółka zależna grupy Agrolimen, prowadząca usługi cateringowe na terenie lotniska w Barcelonie¹³;
- Select Service Partner (SSP), brytyjska grupa świadcząca usługi cateringowe, od sierpnia 2009 r. posiadająca koncesję na prowadzenie barów i restauracji na terenie nowego terminala w Maładze¹⁴ i Las Palmas (Gran Canaria);
- Aeras, koncesjonariusz sklepów na terenie nowego terminala w Maładze (od sierpnia 2009 roku)¹⁵;
- Autogrill, spółka świadcząca usługi restauracyjne w portach lotniczych: Málaga, Palma de Mallorca, Girona, Barcelona.

Działania wspomagające

W zakresie budowy, wyposażenia i rozwoju infrastruktury portów lotniczych, AENA korzysta z umów na podwykonawstwo zawieranych z partnerami zewnętrznymi¹⁶ na zasadach Ustawy o Umowach Publicznych¹⁷.

2.5. Finanse

Hiszpański model zarządzania portami lotniczymi opiera się na samofinansowaniu, z uwzględnieniem wzajemnych subsydiów przekazywanych sobie przez hiszpańskie lotniska (ang. *cross-subsidisation*)¹⁸.

Wysokość poszczególnych rodzajów opłat portowych zależy od kategorii lotniska, definiowanej przez AENA. Pięć z analizowanych w niniejszym opracowaniu lotnisk należy do kategorii pierwszej, w której opłaty są najwyższe. Wyjątek stanowi port w Gironie, który przez sześć miesięcy (listopad-kwiecień) zaliczany jest do kategorii trzeciej, a przez pozostałe pół roku – do kategorii drugiej¹⁹. Zmiana kategorii, stosowana również w przypadku portów Ibiza i Menorca (z pierwszej na drugą) oraz Reus (z drugiej na trzecią) jest jedyną cenową strategią zarządzania sezonowością ruchu na hiszpańskich lotniskach. Wysokość opłat lotniskowych ustalana jest w taryfikatorze AENA i nie może być negocjowana samodzielnie przez porty lotnicze. Również opłaty koncesyjne regulowane są odgórnie przez AENA i zależą od kategorii lotniska²⁰.

¹³ *Eat Out (Agrolimen) se adjudica 31 de los 43 locales de restauración de la nueva T-Sur de El Prat*, *elEconomista.es*, 04.11.2008.

¹⁴ A. Recio, *La nueva terminal del aeropuerto tendrá tiendas y bares pioneros*, *Malagahoy.com*, 30.08.2009.

¹⁵ *ibidem*

¹⁶ A. López Corral, A. Sánchez Soliño, S. Carpintero López, M. Pozo de Castro, *Gestión y financiación de los aeropuertos en España*. V Congreso de Ingeniería Civil, Sevilla, 25-27 de noviembre de 2007.

¹⁷ Ley 13/1995 de 18 de mayo de Contratos de las Administraciones Públicas, BOE 119, 19.05.1995.

¹⁸ *Study on Competition between Airports and the Application of State Aid Rules. Final Report* (report prepared for European Commission DG Energy and Transport), Cranfield University, September 2002, s. 3-6.

¹⁹ Zmiana kategorii dotyczy wyłącznie opłaty za lądowanie. Wysokość opłaty terminalowej w porcie w Gironie jest stała i zgodna z ustaleniami dla lotnisk kategorii drugiej.

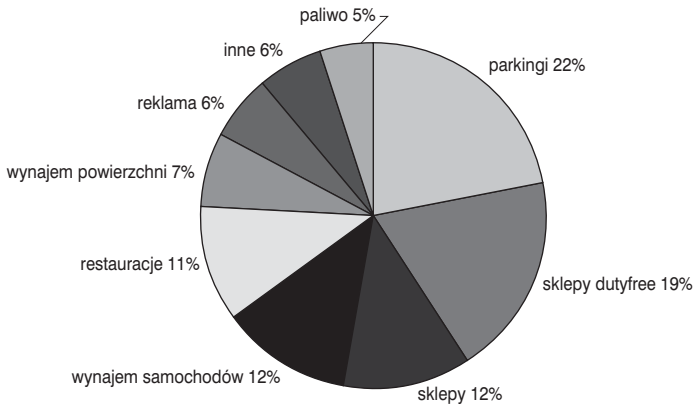
²⁰ Guía de tarifas, AENA, 2008.

Wyniki finansowe poszczególnych hiszpańskich lotnisk nie są publikowane. Według raportu z 2002 r., jedynie 12 z 33 lotnisk zarządzanych przez AENA było rentownych.

Badanie przeprowadzone na próbie 26 hiszpańskich lotnisk w latach 1993–1999 wykazało, że lotniska zlecające część usług podwykonawcom zewnętrznym cechowały się wyższą wydajnością techniczną niż te, które nie korzystały z outsourcingu²¹. Jednocześnie, lotniska w których obrotach duży udział miały przychody z działalności pozaaeronaucznej miały wyższą wydajność od portów, które nie zdywersyfikowały swojej działalności (rys. 18). Badanie sugerowało istnienie związku między potencjałem do generowania przychodów pozaaeronaucznych a międzynarodowym profilem lotniska.

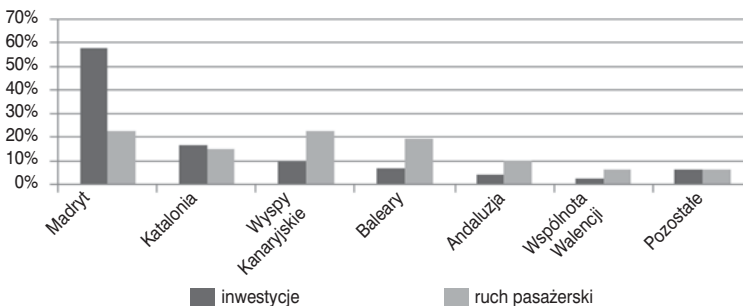
Centralizacja zarządzania portami lotniczymi w Hiszpanii prowadzi do (nadmiernego zdaniem części analityków) skupienia inwestycji w regionie Madrytu²². Lotnisko Madrid-Barajas, generujące nieco ponad 20% całkowitego ruchu w hiszpańskich portach, skupia prawie 60% łącznej kwoty inwestycji (rys. 19).

Rysunek 18. Struktura przychodów z działalności pozaaeronaucznej



Źródło: AENA, raport roczny 2007.

Rysunek 19. Inwestycje vs ruch generowany przez porty lotnicze w Hiszpanii



Źródło: IERMB, 2006.

²¹ B. Tovar, R.R. Martín-Cejas, *Are outsourcing and non-aeronautical revenues important drivers in the efficiency of Spanish airports?* Journal of Air Transport Management 2009, vol. 15(5), s. 217-220.

²² G. Bel, X. Fageda, *Aeropuertos y globalización Opciones de gestión aeroportuaria e implicaciones sobre el territorio*, IERMB, Barcelona, Septiembre de 2006.

3. Podsumowanie

Scentralizowany system zarządzania portami lotniczymi, stosowany w Hiszpanii, jest ewenementem na skalę europejską. W krajach o dużych rynkach transportu lotniczego (Francja, Wielka Brytania, Niemcy), porty zarządzane są przez indywidualne podmioty, należące do Państwa, wspólnot lokalnych lub do inwestorów prywatnych. W nielicznych krajach stosujących scentralizowany model zarządzania (np. Finlandia i Portugalia) istnieje tylko jeden duży port lotniczy. Przypadek Hiszpanii, w której 47 portów lotniczych (w tym 5 obsługujących powyżej 10 mln pasażerów rocznie) zarządzanych jest przez jeden podmiot, jest zatem unikatowy.

Hiszpański model zarządzania lotniskami jest szczególnie również dlatego, że działa on w kraju zdecentralizowanym politycznie. Konstytucja Hiszpanii, uchwalona w 1978 r., po upadku autorytarnych rządów generała Franco, wprowadziła podział kraju na 17 wspólnot autonomicznych (hiszp. *comunidades autonomas*), posiadających szerokie prerogatywy w zakresie zarządzania finansami, ochrony zdrowia, a także kierowania np. robotami publicznymi czy transportem naziemnym²³. Wbrew zainicjowanemu w Konstytucji procesowi decentralizacji decyzji, model zarządzania portami lotniczymi pozostaje scentralizowany, sprzyjając rozwojowi głównego portu lotniczego – Madrytu, co spotyka się z protestami wspólnot autonomicznych, w szczególności Katalonii²⁴.

Przeprowadzone w 2008 r. badanie, obejmujące 29 hiszpańskich portów lotniczych wykazało, że efektywność lotnisk jest zróżnicowana²⁵. Obok portów uznanych za efektywnie gospodarujące zasobami (Málaga, Sewilla), w ramach grupy AENA działają lotniska takie jak Murcja, Kordoba, Pampeluna, których potencjał nie jest w pełni wykorzystany. Autorzy pracy sugerują, że decentralizacja zarządzania, nasilając rywalizację między lotniskami, pozwoliłaby efektywniej wykorzystać zasoby hiszpańskich portów lotniczych. W tym modelu każde lotnisko opracowywałoby własną strategię konkurencji, wykorzystując atuty regionu i poszukując źródeł zróżnicowania względem innych portów. Jednocześnie, lotniska prowadziłyby własną politykę marketingową, umożliwiającą lepsze zarządzanie sezonowością ruchu.

W sierpniu 2008 r. rząd Hiszpanii ogłosił plan sprzedaży 30% udziałów w 47 lotniskach zarządzanych przez AENA. Realizacja planu wymagałaby, w pierwszej fazie, wydzielenia jednostki zarządzającej kontrolą ruchu lotniczego (ang. *air traffic control*, ATC). Następnie możliwe byłoby zaoferowanie inwestorom prywatnym objęcia mniejszościowych udziałów w poszczególnych portach lotniczych. W przypadku dwóch największych lotnisk, Madrid-Barajas i Barcelona-El Prat, możliwy byłby udział wspólnot autonomicznych (Madrytu i Katalonii). AENA pozostałaby dominującym inwestorem we wszystkich hiszpańskich portach. Harmonogram wykonania planu nie został jak dotąd ogłoszony.

Wykaz rysunków i tabel

Rysunek 1. Liczba pasażerów (w tys.) w hiszpańskich portach lotniczych w latach 2000–2008

Rysunek 2. Liczba pasażerów w hiszpańskich portach lotniczych (w tys.) w 2008 r.

²³ Constitución Española, BOE de 29 de Diciembre, 1978.

²⁴ M. Corchón, *El empresariado catalán presiona al Gobierno para descentralizar El Prat*, Cinco Dias, 23.03.2007.

²⁵ F.J. Tapiador, A. Mateos, J. Martí-Henneberg, The geographical efficiency of Spain's regional airports: a quantitative analysis, *Journal of Air Transport Management* 2008, vol. 14(4), s. 205-212.

- Rysunek 3. Przewozy cargo w hiszpańskich portach lotniczych (w tonach) w 2008 r.
 Rysunek 4. Liczba pasażerów na lotnisku w Madrycie (w tys.) w latach 1990-2008
 Rysunek 5. Liczba pasażerów na lotnisku w Madrycie (w tys.), styczeń-grudzień 2008 r.
 Rysunek 6. Liczba pasażerów na lotnisku w Barcelonie (w tys.) w latach 1990-2008
 Rysunek 7. Liczba pasażerów na lotnisku w Barcelonie (w tys.), styczeń-grudzień 2008 r.
 Rysunek 8. Liczba pasażerów na lotnisku w Palma de Mallorca (w tys.) w latach 1999-2008
 Rysunek 9. Liczba pasażerów na lotnisku w Palma de Mallorca, styczeń-grudzień 2008 r. (w tys.)
 Rysunek 10. Liczba pasażerów na lotnisku w Maladze (w tys.) w latach 1999-2008
 Rysunek 11. Liczba pasażerów na lotnisku w Maladze (w tys.), grudzień-styczeń 2008 r.
 Rysunek 12. Liczba pasażerów w porcie Gran Canaria (w tys.) w latach 1999-2008
 Rysunek 13. Liczba pasażerów w porcie Gran Canaria (w tys.), styczeń-grudzień 2007 i 2008 r.
 Rysunek 14. Liczba pasażerów na lotnisku Girona-Costa Brava (w tys.) w latach 2000-2008
 Rysunek 15. Liczba pasażerów na lotnisku w Gironie (w tys.), styczeń-grudzień 2008
 Rysunek 16. Schemat grupy AENA
 Rysunek 17. Udziały Aena Disarrollo Internacional w zagranicznych spółkach portowych
 Rysunek 18. Struktura przychodów z działalności pozaaeronaucznej
 Rysunek 19. Inwestycje vs ruch generowany przez porty lotnicze w Hiszpanii

Tabela 1. Lotniska zarządzane przez AENA

Źródła

Literatura

- G. Bel, *How to compete for a place in the world with a hand tied behind your back: The case of air transport services in Girona*, Tourist Management 2009, vol. 30(4).
 G. Bel, X. Fageda, *Aeropuertos y globalización: Opciones de gestión aeroportuaria e implicaciones sobre el territorio*, IERMB, Barcelona, Septiembre de 2006.
 M. Corchón, *El empresariado catalán presiona al Gobierno para descentralizar El Prat*, Cinco Dias, 23.03.2007.
 C. Costas-Centivany, *Spain's airport infrastructure: adaptation to liberalization and privatization*, Journal of Transport Geography 1999, vol. 7(9).
 A. López Corral, A. Sánchez Soliño, S. Carpintero López, M. Pozo de Castro, *Gestión y financiación de los aeropuertos en España*. V Congreso de Ingeniería Civil, Sevilla, 25-27 de noviembre de 2007.
 A. Recio, *La nueva terminal del aeropuerto tendrá tiendas y bares pioneros*, Malagahoy.com, 30.08.2009.
 F.J. Tapiador, A. Mateos, J. Martí-Henneberg, *The geographical efficiency of Spain's regional airports: a quantitative analysis*, Journal of Air Transport Management 2008, vol. 14(4).
 B. Tovar, R.R. Martín-Cejas, *Are outsourcing and non-aeronautical revenues important drivers in the efficiency of Spanish airports?* Journal of Air Transport Management 2009, vol. 15(5).

Akty prawne

- Constitución Española, BOE, 29.12.1978. de 29 de Diciembre, 1978.
 Ley 13/1995 de 18 de mayo de Contratos de las Administraciones Públicas, BOE 119, 19.05.1995.
 Real Decreto 905/1991, de 14 de Junio, por el que se aprueba el estatuto del ente público Aeropuertos Españoles y Navegación Aerea, BOE, 18.06.1991.

Raporty i komunikaty prasowe

- AENA, raport roczny 2007.
 Airport Council International, World Airport Traffic Report 2006.
 Barcelona estrena terminal de aeropuerto, CNN Expansión.com, 16.06.2009.

Eat Out (Agrolimen) se adjudica 31 de los 43 locales de restauración de la nueva T-Sur de El Prat, *elEconomista.es*, 04.11.2008.

El despegue de turismo con alas, Extra transporte y turismo, *El Mundo*, 24.06.2009.

Ferrovial se hace con 6 licencias de handling e Iberia pierde Barcelona, *El Mundo*, 25.07.2006.

Gracias a la T1, Barcelona asciende hoy a la primera división de los aeropuertos, *La Vanguardia*, 16.06.2009.

Guía de tarifas, AENA, 2008.

Iberia realizará el 35% del “handling” en las viajes terminales de Barajas y el 95% de la T4, *elEconomista.es*, 09.02.2007.

Proceso de licitación para la selección de los agentes de asistencia en tierra para la prestación a terceros de los servicios aeroportuarios de asistencia en tierra en la categoría de servicios de rampa en los aeropuertos españoles. Listado final de adjudicatarios, www.fetcmugt.org

Study on Competition between Airports and the Application of State Aid Rules. Final Report (report prepared for European Commission DG Energy and Transport), Cranfield University, September 2002.

ROZDZIAŁ 13.

Niemcy

1. Wprowadzenie – specyfika ruchu lotniczego w Niemczech

Niemcy są trzecim¹ co do wielkości rynkiem lotniczym w Europie (po Wielkiej Brytanii i Hiszpanii, a zaraz przed Francją i Włochami)². Gęsta sieć około 60 lotnisk³ międzynarodowych i regionalnych powoduje, że 64% populacji mieszka w odległości 60 minut jazdy od lotniska, a 95% w odległości 90 minut⁴. Liczba pasażerów obsłużonych w 2006 r. wyniosła około 170 mln⁵, a prognozy przewidywały wzrost w ciągu najbliższych 10 lat o prawie 25%⁶. Jednak ubiegłoroczny kryzys gospodarczy spowodował, że liczba pasażerów na większości lotnisk świata, w szczególności na lotniskach przesiadkowych (tzw. hubach), spadała. Skutkowało to pogorszeniem wyników finansowych zarówno linii lotniczych, jak i portów lotniczych. Takie chwilowe załamanie popytu nie jest jednak dla branży niczym niezwykłym⁷.

W przewidywaniu poprawy sytuacji⁸, w Niemczech prowadzone są rozbudowy i modyfikacje istniejących lotnisk. Największe przeprowadzone w ostatnich latach to: budowa terminala oraz pasa startowego w Dortmundzie (lata 1997 i 2000) i Stuttgarcie (lata

* Michał Mijał – absolwent Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego; doktorant w Zakładzie Psychologii Organizacji Katedry Teorii Organizacji WZ UW.

¹ Według niektórych statystyk drugim.

² ACI World Airport Traffic Report 2006; za: T. Ülkü, *Efficiency of German Airports and Influencing Factors*, Bremen 2009, s. 4.

³ W prawodawstwie niemieckim wyróżnia się wprawdzie zarówno „porty lotnicze” (*Flughafen*), jak i „lotniska” (*Flugplatz*), to jednak w niniejszym rozdziale oba pojęcia są używane zamiennie, gdyż wszystkie opisywane poniżej jednostki są portami lotniczymi.

⁴ D. Gillen, H.M. Niemeier, *Airport Economics, Policy and Management: The European Union*. Materiały pokonferencyjne: Comparative Political Economy and Infrastructure Performance: The Case of Airports, Madryt 18.09.2006 r., s. 27.

⁵ Z tego prawie połowa ruchu była obsługiwana przez dwa największe lotniska: Frankfurt i Monachium.

⁶ T. Ülkü, *Efficiency of German Airports...*, op. cit., s. 4.

⁷ Poprzednie znaczące spadki dochodów linii lotniczych na całym świecie, a także częściowo portów, odnotowano na początku lat dziewięćdziesiątych XX w. oraz po 2001 r., ale każdorazowo zyski wracały do poprzedniego poziomu po około 2-3 latach.

⁸ A także z powodu dużej bezwładności tak ogromnych inwestycji, które były czasem planowane nawet z kilkunastoletnim wyprzedzeniem.

1996 i 2004), a także rozbudowy terminali w Hanowerze, Düsseldorfie, Monachium i Norymberdze. Pod Berlinem, na terenie dotychczasowego lotniska Schönefeld, budowane jest obecnie lotnisko Berlin Brandenburg International (kod BBI, a w przyszłości BER), mające zastąpić trzy dotychczas funkcjonujące lotniska: Tegel, Schönefeld i biznesowe Tempelhof⁹. Planowana data oddania inwestycji do użytku to rok 2011. Kolejną realizowaną wielką inwestycją jest budowa nowego pasa startowego na lotnisku we Frankfurcie nad Menem¹⁰.

Nie wszystkie jednak lotniska w Niemczech odnotowały spadek obrotów po 11 września 2001 r. Przychody z działalności aeronautycznej w Berlinie, Norymberdze i Kolonii/Bonn rosły nieprzerwanie od 1998 do 2008 r. W pozostałych miastach przychody spadły, aby potem ponownie wzrosnąć. W przypadku przychodów z działalności pozaaeronautycznej zmienność ta była dużo większa; jedynie Düsseldorf odnotował w tym okresie stały wzrost, zaś wśród pozostałych ośrodków trudno jest wyróżnić jakiś typowy wzorzec¹¹. Ciekawą informację pokazującą związek pomiędzy strukturą własności a strukturą przychodów podaje Ovasapian¹². Okazuje się, że lotniska będące w całości lub częściowo własnością prywatną, oferują zwykle niższe opłaty lotniskowe niż lotniska będące własnością skarbu państwa, a ponad połowa ich przychodów pochodzi z działalności pozaaeronautycznej. Wyniki te uzyskano na próbie lotnisk z Wielkiej Brytanii i Niemiec, ale wydaje się prawdopodobnym, że charakterystyka ta jest aktualna także w innych państwach.

Jako panaceum na kryzys i ewentualne wahania koniunktury w przyszłości, wiele lotnisk na świecie stara się zdywersyfikować swoje źródła przychodów i uniezależnić od międzynarodowych przewoźników, kładąc większy nacisk na usługi pozaaeronautyczne¹³. Tendencja ta przybiera na sile wraz z postępującą komercjalizacją i prywatyzacją portów lotniczych. Głównym źródłem przychodów stały się w ostatnich latach sklepy wolnocłowe. Pod koniec lat osiemdziesiątych XX w. sprzedaż wolnocłowa stanowiła około 35% całej sprzedaży na lotniskach, ale odsetek ten systematycznie rósł w tempie około jednego punktu procentowego rocznie, aby w 2003 r. przekroczyć granicę 50%. Obecnie stanowi ona około 54% całej sprzedaży na lotniskach¹⁴.

W Niemczech, podobnie jak np. w Kanadzie, lotniska są w większości spółkami z ograniczoną odpowiedzialnością (GmbH), w których udziały posiada ręka publiczna (skarb państwa, land¹⁵ lub gmina). W 2002 r. w większości lotnisk państwo posiadało od 1/4 do 1/3 udziałów, a pozostała część była w przeważającej liczbie przypadków własnością landów¹⁶. Obecnie niektóre największe porty zostały sprywatyzowane. Jednak o ile w krajach anglosaskich właściciele lotnisk są zwykle rozproszeni, w Niemczech zwykle dopuszcza się jako inwestora jedną-dwie duże firmy.

⁹ Port Lotniczy Berlin-Tempelhof został zamknięty 31.10.2008 r.

¹⁰ T. Ülkü, *Efficiency of German Airports...*, op. cit., s. 9.

¹¹ Ibidem.

¹² G. Ovasapian, C. Sagol, T. Ülkü, J. Zivanovic, *Privatization, restructuring and its effect on performance: a comparison between the German and British airport sector*, German Airport Performance 2007, s. 30.

¹³ J.J. Parappallil, *Potential of Non-Aeronautical Revenues for Airport Düsseldorf International*. International University of Applied Science, Bad Honnef – Bonn 2007, s. 6.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Zamiennie – ze względu na upowszechnienie w języku polskim – stosowane są w tekście pojęcia „land” i „kraj związkowy”.

¹⁶ Por. *Study on Competition between Airports and the Application of State Aid Rules. Final Report* (report prepared for European Commission DG Energy and Transport), Cranfield University, Cranfield, wrzesień 2002 r., s. 51.

Niezależnie od formy własności, lotniska w Niemczech zarządzane są także przez podmioty prywatne, a państwo przejmuje częściowo ryzyko funkcjonowania poprzez gwarancje rządowe lub pokrywanie ewentualnych strat¹⁷. Zarządzanie lotniskami w Niemczech różni się na przykład od modelu angielskiego – zwykle państwo i udziałowiec prywatny podejmują decyzje solidarnie. Na przykład w Hanowerze właścicielami lotniska były wspólnie land Dolna Saksonia i miasto Hanower, a od 1998 r. 30% udziałów posiada spółka Fraport – właściciel udziałów także w portach lotniczych we Frankfurcie, Saarbrücken i Hahn¹⁸. Podobny model własności zastosowano w Hamburgu, gdzie 36% udziałów sprzedano w 2000 r. spółkom Hochtief i Aer Rianta. Hochtief jest także udziałowcem lotniska w Düsseldorfie oraz lotnisk w Atenach, Tiranie, Budapeszcie i Sydney. Spółki posiadające udziały w lotniskach niemieckich pochodzą nie tylko z Europy – 90% udziałów w porcie lotniczym w Lubece posiada Nowozelandzka firma Infratil¹⁹. Największe prywatyzacje lotnisk w Niemczech dotyczyły lotnisk w Düsseldorfie (1997 r.), Hamburgu (2000 r.; kontynuacja w 2002 r.) oraz Frankfurcie nad Menem (2001 r.)²⁰. Obecnie jednak żadne lotnisko w Niemczech nie jest w pełni własnością prywatną. Szczegółowy opis formy organizacyjnej konkretnych lotnisk wraz z ujęciem specyfiki poszczególnych przypadków znajduje się w dalszej części rozdziału.

Obecnie w Niemczech funkcjonują następujące lotniska międzynarodowe (według rozmiarów obsłużonego ruchu w 2008 r.): Frankfurt nad Menem (kod FRA), Monachium (MUC), Düsseldorf (DUS), Berlin-Tegel (TXL) – razem z Berlin Schönefeld (SXF) i zamkniętym Berlin-Tempelhof tworzą *Flughafensystem Berlin* czyli system lotniskowy Berlin – kod BER), Hamburg (HAM), Kolonia/Bonn (CGN), Stuttgart (STR), Hanower – dawne lotnisko wojskowe (HAJ), Norymberga (NUE), Hahn – dawne amerykańskie lotnisko wojskowe (HHN), Brema (BRE), Lipsk (LEJ), Dortmund (DTM), Drezno (DRS), Moguncja/Osnabrück (FMO), Weeze (NRN), Baden (FKB), Paderborn (PAD), Friedrichshafen (FDH), Lubeka (LBC), Saarbrücken SCN) i Erfurt (ERF)²¹. Zgodnie z wytycznymi Komisji Europejskiej, lotniskami regionalnymi są wszystkie lotniska nie zaliczające się do grupy międzynarodowych.

Lotniska regionalne są dzielone na cztery podkategorie: małe lotniska regionalne (poniżej 1 miliona pasażerów rocznie), duże lotniska regionalne (1–5 milionów), lotniska narodowe (5–10 milionów) oraz duże lotniska wspólnotowe (*Grosse Gemeinschaftsflughäfen* – powyżej 10 milionów).

¹⁷ M. Trumpfheller, *Strategisches Flughafenmanagement. Positionierung und Wertschöpfung von Flughafentypen*; Gabler Edition Wissenschaft, Darmstadt 2006, s. 30 i d.

¹⁸ Por.: A. Graham, *Managing Airports*, Elsevier, Oxford 2008, s. 100; T. Ülkü, *Efficiency of German Airports...*, op. cit., s. 10

¹⁹ A. Graham, *Managing Airports*, op. cit., s. 28.

²⁰ T. Ülkü, *Efficiency of German Airports...*, op. cit., s. 10.

²¹ Por. stronę internetową Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen (ADV); dostęp 5.08.2009 r.; por. także T. Ülkü, *Efficiency of German Airports...*, op. cit., s. 8.

2. Opisy lotnisk

2.1. Kryteria wyboru lotnisk

W celu zapewnienia przejrzystości tekstu i ułatwienia ewentualnych porównań, wszystkie opisy portów zostały przygotowane według tego samego wzoru. Dzięki takiemu ustrukturyzowaniu tekstu można łatwiej określić podobieństwa oraz różnice pomiędzy poszczególnymi lotniskami. Pozwoliło to również na dokładniejsze ujęcie kluczowych zagadnień bez utraty z pola widzenia ogólnych zjawisk kształtujących rynek lotniczy w Niemczech.

Wybór portów lotniczych do analizy został oparty na wielkości lotniska określonej liczbą pasażerów obsługiwanych rocznie. Pomimo tak prostego kryterium, charakterystyki opisywanych portów są bardzo różne. W grupie największych lotnisk znalazły się zarówno huby, jak i lotniska klasyczne, obsługujące połączenia z punktu do punktu, lotniska pojedyncze, jak i zespoły lotnisk, porty będące własnością publiczną lub prywatną, umiejscowione na północy lub na południu Niemiec, obsługujące tanich przewoźników i unikające takich linii lotniczych. Ta różnorodność pozwala uchwycić wszystkie najważniejsze zjawiska i prawidłowości niemieckiego rynku lotniczego.

Należy zauważyć, że dwa największe lotniska niemieckie – Frankfurt i Monachium – to równocześnie jedyne pasażerskie huby międzynarodowe w Niemczech. Czasem jako hub traktowane jest także lotnisko w pobliżu Frankfurtu (Frankfurt Hahn), które jest hubem dla tanich linii (LCC). Jednakże w zestawieniu hubów nie jest ono ujmowane, jako że Hahn jest precedensem w skali nie tylko Niemiec, ale całej Europy. Lotnisko, które obsługuje wyłącznie tanich przewoźników (LCC), stało się w ciągu kilku lat jednym z dziesięciu największych portów lotniczych kraju. Mimo kryzysu 2001 r., do końca 2002 r. zwiększyło liczbę obsługiwanych pasażerów ponad trzykrotnie. Swoją pozycję zawdzięcza przede wszystkim bliskości lotniska we Frankfurcie nad Menem²², które jest jednym z największych i najbardziej zatłoczonych w całej Europie, a równocześnie, przy obecnej infrastrukturze, nie ma znacznych możliwości zwiększenia swojej przepustowości. Hahn wypełniło tę lukę rynkową i mało prawdopodobne jest powtórzenie jego sukcesu w przyszłości w innych miastach. Lotnisko to nie będzie zatem przedmiotem poniższej prezentacji.

Opisy wszystkich lotnisk w tym rozdziale zostały ustrukturyzowane w taki sam sposób, aby ułatwić ich porównywanie i zwiększyć czytelność tekstu. Każdy podrozdział zaczyna się od krótkiej charakterystyki portu wraz ze zwięzłą historią jego funkcjonowania. Dla każdego lotniska zostały przeanalizowane: forma prawna i struktura własności, model zarządzania oraz finanse, rozumiane jako krótka prezentacja wyniku finansowego. Wyjątkiem jest lotnisko Berlin-Tegel, z powodu trudności z jednolitością danych. Część informacji podawanych w źródłach dotyczy samego portu, część natomiast całego systemu lotniskowego w Berlinie, obejmującego – poza Tegel – jeszcze Schönefeld i – zamknięte w październiku 2008 r. – Tempelhof. Wszystkie największe lotniska w Niemczech są zwykle bardzo dobrze skomunikowane z okolicznymi miastami siecią kolejową i autostradową; w przypadku, gdy połączenia te są wyraźnie gęstsze niż typowe, informacja o tym znajduje się w tekście.

²² Zarówno Hahn, jak i Frankfurt są własnością tej samej firmy – spółki Fraport.

Jeśli nie zaznaczono inaczej, dane pochodzą z raportów rocznych i informacji dostępnych publicznie, publikowanych przez podmioty zarządzające lub będące właścicielami opisywanych portów.

2.2. Lotniska – studia przypadków

2.2.1. Frankfurt nad Menem (FRA)

2.2.1.1. Krótka charakterystyka

Uruchomione w 1936 r. lotnisko we Frankfurcie nad Menem jest głównym lotniskiem przesiadkowym w Niemczech i największym niemieckim portem lotniczym, zarówno pod względem liczby pasażerów i liczby operacji, jak też tonażu odprawianych samolotów²³. Jest także jednym z największych portów lotniczych w Europie – zajmuje trzecie miejsce pod względem liczby pasażerów, a drugie pod względem liczby operacji i ilości przeladowanych towarów. Poza doskonałą lokalizacją geograficzną, głównymi czynnikami, które spowodowały taki stan rzeczy, były – po pierwsze – przepisy, które częściowo ograniczały tworzenie rejsowych połączeń międzynarodowych z innych portów lotniczych, a – po drugie – pozycja portu jako lotniska-siedziby niemieckich linii lotniczych Lufthansa²⁴. Wskutek tego Frankfurt stał się głównym hubem w całym kraju²⁵, a lotniska o podobnym potencjale (głównie Monachium), ale mniej korzystnych uwarunkowaniach instytucjonalnych, rozwinęły się silniej w kierunku obsługi lotów turystycznych.

Lotnisko we Frankfurcie (FRA) pełniło funkcje zarówno lotniska cywilnego, jak i wojskowego (w czasie i bezpośrednio po II Wojnie Światowej). W 1949 r. oddano do użytku drugi pas startowy, wybudowany równolegle do pierwszego. W 1955 r. port wrócił w ręce skarbu państwa i od tego czasu lotnisko służy głównie transportowi cywilnemu. W kolejnych latach lotnisko we Frankfurcie było systematycznie rozbudowywane (m.in. w 1984 r. oddano do użytku jego zachodni pas startowy²⁶). Z ważniejszych wydarzeń w późniejszym okresie warto jeszcze odnotować: otwarcie Terminala 2 – w 1994 r. oraz zamknięcie znajdującej się na terenach przylegających do lotniska amerykańskiej bazy wojskowej²⁷ – z początkiem 2006 r. Zgodnie w zatwierdzonym już projektem, powstanie tam Terminal 3, zdolny do obsługi 25 milionów pasażerów rocznie. Ponadto, lotnisko we Frankfurcie dysponuje niewielkim terminalem dla pasażerów VIP.

W 1999 r. przez lotnisko we Frankfurcie przewinęło się około 46 mln. pasażerów, 7 mln. osób towarzyszących, 8 mln. innych gości i ponad 60.000 pracowników samego portu²⁸. Granica 50 mln. pasażerów została przekroczona w 2000 r. i – po kryzysie 2001 r. – ponownie w 2004 r. Obecnie obsługuje ono około 53,5 mln. pasażerów rocznie (przy teoretycznej przepustowości 56 mln. pasażerów). Z tego ok. 70% stanowi ruch międzynarodowy, a 60% – pasażerowie przesiadający się²⁹. Osiągnięte to zostało przy maksymalnej przepustowości 82 startów i lądowań na godzinę.

²³ A. Graham, *Managing Airports*, op. cit., ss. 4-7.

²⁴ M. Trumpheller, *Strategisches Flughafenmanagement...*, op. cit., s. 207 i d.

²⁵ Pasażerowie przesiadający się we Frankfurcie stanowią około 60% wszystkich obsługiwanych pasażerów.

²⁶ Z budową tego pasa wiązały się liczne protesty społeczne i instytucjonalne. Podczas zamieszek zginęły wówczas dwie osoby.

²⁷ Tereny te zostały przekazane władzom portu lotniczego.

²⁸ A. Graham, *Managing Airports*, op. cit., s. 193.

²⁹ C.P. Barros, R.C. Marques, *Performance of European Airports: Regulation, Ownership and Managerial Efficiency*, School of Economics and Management at Technical University of Lisbon, Working Paper 25/2008, s. 6

Głównym przewoźnikiem we Frankfurcie jest Lufthansa, która realizuje 60% wszystkich lokalnych operacji. Jest to fakt wykorzystywany w komunikatach reklamowych, w których lotnisko we Frankfurcie prezentowane jest z jednej strony jako baza i hub Lufthansy³⁰, a drugiej strony – jako lotnisko z dużym udziałem transportu towarowego. Służy ono bowiem między innymi jako lokalny hub firmie kurierskiej Federal Express (w Europie FEDEX dysponuje jeszcze pięcioma takimi centrami: Prestwick, Stansted, Kolonia, Bazylea i Mediolan)³¹. Obecnie port lotniczy we Frankfurcie jest największym lotniskiem towarowym w Niemczech i w Europie, a siódmym na świecie.

Ze względu na swoją funkcję hubu, lotnisko we Frankfurcie konkuruje mniej z innymi lotniskami w regionie, a bardziej z lotniskami-hubami w innych państwach europejskich. Głównym jego konkurentem jest jednak lotnisko w Monachium³², a częściowo także (w zakresie ruchu towarowego) lotniska w Kolonii/Bonn i w Amsterdamie.

Lotnisko we Frankfurcie jest połączone siecią drogową i siecią kolejową³³ ze wszystkimi większymi miastami Niemiec. Połączenia lotnicze oferowane przez lotnisko są realizowane praktycznie do wszystkich lotnisk na terenie Niemiec.

Od 2000 r. lotnisko we Frankfurcie jest członkiem założycielem międzynarodowego aliansu Panteras. Zrzesza on lotniska, których udziałowcem jest spółka Fraport oraz holenderskie Schiphol³⁴, a jej celem jest współpraca i koordynacja w zakresie obsługi pasażerskiej, obsługi naziemnej, zarządzania terminalami i nieruchomościami, inwestycji międzynarodowych oraz wdrażania nowoczesnych technologii. Panteras ma udziały w lotniskach w Brisbane, Hong Kongu i Chep Lap Kok.

2.2.1.2. Forma i struktura własności

Port lotniczy we Frankfurcie nad Menem był własnością spółki akcyjnej Flughafen Frankfurt/Main, a ta z kolei należała do skarbu państwa (26% akcji), kraju związkowego Hesja (45%) i miasta Frankfurt (29%). Spółka ta zmieniła w 2001 r. nazwę na Fraport AG Frankfurt Airport Services Worldwide i weszła na giełdę – w drodze publicznej sprzedaży zbyto 29% akcji. Obecnie Hesja posiada 31,7% akcji, miasto Frankfurt 20,3%, a skarb państwa dysponuje tylko 6,6%. Ponadto, 5% akcji jest w posiadaniu Lufthansy. Reszta należy do drobnych udziałowców.

Fraport jest właścicielem spółek działających na lotnisku we Frankfurcie w obszarach: ochrony, utrzymania nieruchomości, obsługi naziemnej, reklamy, doradztwa i drobnych usług. Jest także udziałowcem spółki joint venture (razem z Lufthansą), która wybudowała i eksploatuje nowy terminal.

2.2.1.3.. Model zarządzania

Zarządzająca lotniskiem we Frankfurcie spółka Fraport jest firmą mieszaną publiczno-prywatną. Działa ona na rynku usług aeronautycznych, obsługi naziemnej, a także na rynku nieruchomości. Własnością spółki jest także 2/3 udziałów³⁵ lotniska Frankfurt/Hahn³⁶, uruchomionego pod koniec lat 90-tych XX w. na terenie dawnej

³⁰ Frankfurt stał się bazą Lufthansy w 1972 r.

³¹ N. Ashford, H.P.M. Stanton, C.A. Moore, *Airport Operations*, McGrawHill 1997, s. 309.

³² Będące także hubem pasażerskim.

³³ Przez skrzyżowanie autostrad, znajdujące się obok lotniska, przejeżdża codziennie ponad 300.000 samochodów, co czyni je jednym z najbardziej uczęszczanych w całych Niemczech.

³⁴ W planach było dołączenie doń lotnisk rzymskich Ciampino i Fumicino, ale – z powodu braku istotnych korzyści dla członków – rozszerzenie aliansu nie doszło do skutku.

³⁵ Pozostała ¼ jest w rękach władz landu.

³⁶ Oddalone o ponad 100 kilometrów od Frankfurtu.

Rysunek 1. Organizacja spółki Fraport AG
Struktura Fraport AG



Źródło: *Fraport Geschäftsbericht 2008*.

amerykańskiej bazy wojskowej. Fraport posiada ponadto 3/4 udziałów w głównej firmie zarządzającej lotniskiem Hahn. Spółka jest też udziałowcem lotnisk w Hanowerze³⁷ i Saabücken. Ponadto działa w różnej formie na lotniskach w: Limie, Manili, Dakarze, Burgas, Warnie, Delhi, Rijadzie, Antalyi, Wiedniu oraz w 6 portach w Grecji, 6 portach w Hiszpanii i 3 w Portugalii.

Na lotnisku jest zatrudnionych około 68.000 pracowników, z czego 18.000 stanowią pracujący we Fraport AG i spółkach zależnych³⁸. Struktura organizacyjna holdingu prezentuje rys. 1.

Łącznie ze spółkami, których działalność jest związana z lotniskiem, zatrudnienie sięga około 100.000 osób.

2.2.1.4.. Finanse

Według danych za rok 2008, spółka Fraport osiągnęła zysk przed potrąceniem odsetek od kredytów, podatków i amortyzacji (EBIDTA) w wysokości 600 milionów EUR przy obrotach rzędu 2,1 miliarda EUR. Z tego na port we Frankfurcie przypada ponad 3/4 całego obrotu³⁹. W porównaniu do poprzedniego roku są to wyniki dość podobne – w 2007 r. obrót Fraportu wyniósł 2,3 miliarda EUR, a EBIDTA 580 milionów.

Równocześnie przychody mają dość nietypową strukturę – tylko 1/4 pochodzi z działalności pozaaeronauczycznej⁴⁰. Jest to wynik bardzo niski na tle innych lotnisk europejskich.

Ogólna struktura kosztów lotniska we Frankfurcie kształtuje się następująco: wynagrodzenia stanowią ponad połowę wszystkich kosztów⁴¹, a amortyzacja 13% kosztów łącznie⁴². Tak wysoki udział płac w kosztach jest typowy dla Niemiec i spowodowany bardzo rozbudowanymi – w stosunku do innych lotnisk – pracochłonnymi usługami obsługi naziemnej.

Inwestycje Fraportu na lotnisku były w poprzednich latach stosunkowo niewielkie, ale obecnie realizowane są dwie duże budowy: nowy pas startowy o długości 2.800 m i nowy Terminal 3 za łączną kwotę 3,4 miliarda EUR. W sumie do 2015 r. Fraport planuje zainwestować na lotnisku we Frankfurcie około 7 mrd. EUR. Rozbudowywany jest także Terminal 1. Inwestycje na terenie lotniska są prowadzone przez sam Fraport, natomiast w celu inwestowania poza terenem portu firma tworzy konsorcja z partnerami zewnętrznymi.

2.2.2. Monachium (MUC)

2.2.2.1. Krótka charakterystyka

Otwarte 11.05.1992 r. lotnisko imienia Franza Josefa Straussa w Monachium jest drugim co do wielkości portem lotniczym w Niemczech. Jest także jednym z największych portów lotniczych w Europie – zajmuje siódme miejsce pod względem liczby pasażerów, obsłużony w 2008 r. około 34,5 miliona pasażerów, co stanowi wzrost w stosunku do roku poprzedniego o 1,7%. Ok. 64% wszystkich podróżujących stano-

³⁷ Wspólnie z Bankiem Nord Land.

³⁸ Działalność spółek zależnych od Fraportu obejmuje wszystkie dziedziny funkcjonowania lotniska tj. obsługę pasażerską, obsługę naziemną, IT, sprzątnięcie, ochronę, zarządzanie nieruchomościami, reklamę czy doradztwo.

³⁹ M. Trumpfheller, *Strategisches Flughafenmanagement...*, op. cit., s. 208.

⁴⁰ J.J. Parappallil, *Potential of Non-Aeronautical Revenues...*, op. cit., s. 26.

⁴¹ Dla porównania średnio w Europie, koszty wynagrodzeń stanowią około 33% wszystkich kosztów.

⁴² A. Graham, *Managing Airports*, op. cit., s. 74

wią osoby przesiadające się. Z tego powodu, głównym konkurentem Monachium jest lotnisko we Frankfurcie i w ograniczonym zakresie także lotnisko w Hahn.

Lotnisko w Monachium (MUC) zastąpiło wcześniej użytkowane lotnisko Monachium-Riem⁴³. Pierwsza rozbudowa miała miejsce już w 1997 r., kiedy to zmodyfikowano terminal. W 2003 r. wybudowano Terminal 2, co pozwoliło zwiększyć teoretyczną przepustowość lotniska do 50 milionów pasażerów rocznie, a liczbę startów i lądowań na godzinę do 90. Planowana jest jego dalsza rozbudowa, ale z powodu kryzysu, nie ustalono jeszcze szczegółowego harmonogramu.

Lotnisko jest połączone z siecią drogową i siecią kolejową, oferując bardzo dużo możliwości komunikacyjnych do wszystkich większych miast Niemiec. Połączenia lotnicze oferowane przez Lotnisko w Monachium są realizowane praktycznie do wszystkich lotnisk na terenie Niemiec i większości najważniejszych portów europejskich.

2.2.2.2. Forma i struktura własności

Struktura własności portu lotniczego w Monachium jest następująca: spółka Flughafen München GmbH jest w 51% rękach landu, w 26% w rękach państwa, a pozostałe 23% posiada miasto Monachium. Port lotniczy w Monachium zostanie jednak prawdopodobnie w najbliższych latach, na wzór lotniska we Frankfurcie, sprywatyzowany – władze miasta ogłosiły chęć sprzedaży udziałów należących do miasta⁴⁴.

Flughafen München GmbH jest także 50% udziałowcem spółki zarządzającej lotniskiem w pobliskim Augsburgu (Augsburger Flughafen Betriebsgesellschaft mit beschränkter Haftung), chociaż sam tamtejszy port lotniczy pozostaje w całości w rękach państwa. Posiada także spółki zależne świadczące na lotnisku w Monachium obsługę naziemną i usługi cateringowe. Ponadto, lotnisko to współpracuje z portami lotniczymi w Norymberdze, Stuttgarcie, Dreźnie, Erfurcie i Lipsku w zakresie zakupów i wdrażania nowoczesnych technologii. Współpraca ta nie jest jednak w żaden sposób sformalizowana.

2.2.2.3. Model zarządzania

Lotnisko w Monachium jest zarządzane przez podmiot publiczny będący właścicielem lotniska – Flughafen München GmbH. Ta sama spółka jest także pośrednim właścicielem firm oferujących obsługę naziemną, usługi cateringowe, ochrony i zarządzania nieruchomościami.

Na samym lotnisku jest zatrudnionych ok. 28.000 pracowników w ponad 500 firmach.

2.2.2.4. Finanse

Według danych za 2007 r., spółka Flughafen München osiągnęła zysk przed potrąceniem odsetek od kredytów, podatków i amortyzacji (EBIDTA) w wysokości 350 mln. EUR przy obrotach rzędu 1 mrd. EUR (w porównaniu do 2006 r., kiedy to obrót Flughafen München GmbH wyniósł 920 mln. EUR, a EBIDTA 325 mln.).

Przychody z działalności pozaaeronautycznej stanowią średnio ok. 45% wszystkich przychodów, co jest wartością wysoką w stosunku do innych lotnisk europejskich⁴⁵.

⁴³ Obecnie na terenie dawnego lotniska znajdują się tereny targowe.

⁴⁴ A. Graham, *Managing Airports*, op. cit., s. 25 i d.

⁴⁵ J.J. Parappallil, *Potential of Non-Aeronautical Revenues...*, op. cit., s. 26.

W ogólnej strukturze kosztów lotniska we Monachium wynagrodzenia stanowią 46% wszystkich kosztów. Tak wysoki udział płac w kosztach jest typowy dla Niemiec i spowodowany rozbudowanymi usługami obsługi naziemnej.

Flughafen München GmbH współfinansowało m.in. budowę Terminala 2, ukończoną w połowie 2003 r. Inwestycje w 2007 r. wynosiły około 122 mln. EUR, a w przeliczeniu na jednego pasażera ok. 60 EUR, co było jednym z wyższych wyników w Niemczech. Z powodu dużych nakładów inwestycyjnych, w ciągu 10 lat (1998-2007) lotnisko w Monachium odnotowało 120% wzrostu liczby obsłużonych pasażerów, ale nie przełożyło się to na wyraźnie lepszy wynik finansowy, ponieważ równocześnie w tym samym okresie koszty wzrosły o 100%⁴⁶.

2.2.3. Düsseldorf (DUS)

2.2.3.1. Krótka charakterystyka

Powstałe w 1927 r. lotnisko w Düsseldorfie jest trzecim co do wielkości portem lotniczym w Niemczech i głównym portem Nadrenii-Westfalii. Było także pierwszym częściowo sprywatyzowanym lotniskiem w Niemczech. Prywatyzacja ta była w dużej mierze skutkiem przypadku – w 1996 r. pożar zniszczył znaczącą część infrastruktury portu i z powodu braku środków na tak dużą inwestycję zdecydowano się na sprzedaż udziałów.

Lotnisko w Düsseldorfie znajduje się w odległości ok. 30 minut podróży od miasta i jest połączone z nim linią kolejową oraz autostradą. Rocznie obsługuje ponad 18 mln. pasażerów (dane za 2008 r – jest to ok. 1,8% wzrostu w stosunku do roku poprzedniego), około 70 linii lotniczych z 36 państw, ponad 170 portów docelowych w 45 krajach. Głównymi liniami lotniczymi operującymi z tego lotniska są Lufthansa, LTU, Air Berlin, Kondor i Hapag Fly, a głównymi kierunki ich działania są Monachium, Londyn, Antalya, Palma de Mallorca⁴⁷ i Berlin. Pasażerowie biznesowi stanowią 40% wszystkich pasażerów obsługiwanych przez lotnisko w Düsseldorfie, 66% lata do innych państw europejskich, 23% do portów niemieckich, a 11% poza Europę. Ok. 39% wszystkich podróżujących stanowią osoby przesiadające się⁴⁸.

Głównym konkurentem portu lotniczego w Düsseldorfie jest lotnisko we Frankfurcie, a częściowo także w Kolonii/Bonn oraz Dortmundzie.

Lotnisko posiada trzy terminale: Terminal A i mniej luksusowe terminale B i C. Przewija się przez nie codziennie ok. 45.000 pasażerów i 15.000 gości oraz osób towarzyszących. Od roku lotnisko w Düsseldorfie ma nową stację kolejową łączącą je z siecią kolei w całym kraju. Lotnisko jest położone w pobliżu autostrady, co daje mu, podobnie, jak w przypadku większości lotnisk w Niemczech, dobrą komunikację zarówno z okolicznymi miastami i gminami, jak i z resztą kraju.

2.2.3.2. Forma i struktura własności

Właścicielem portu lotniczego w Düsseldorfie jest spółka Flughafen Düsseldorf GmbH. Początkowo jej udziałowcami były land Nadrenia-Westfalia oraz miasto Düsseldorf. Częściowa prywatyzacja lotniska nastąpiła w 1997 r., kiedy to sprzedano 50% udziałów w nim spółkom Hochtief i Aer Rianta za łączną kwotę 180 mln. EUR. Po

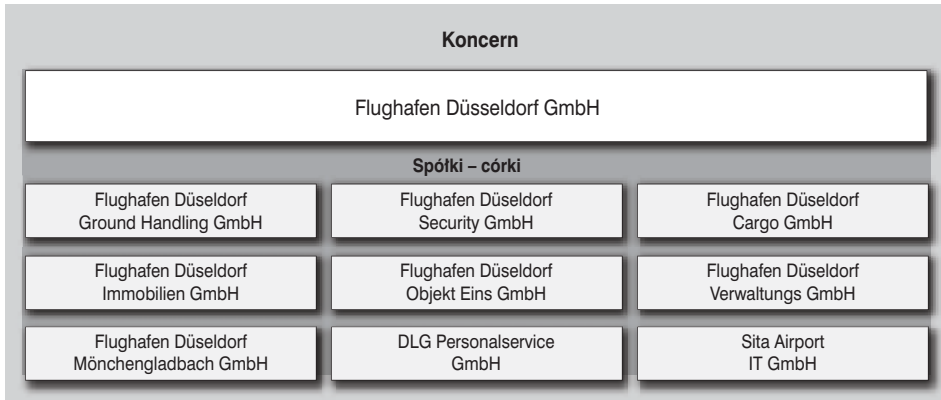
⁴⁶ T. Ülkü, *Efficiency of German Airports...*, op. cit., s. 22.

⁴⁷ Lufthansa umieściła siedzibę swojej linii turystycznej LTU właśnie w Düsseldorfie i stąd odbywa się wiele lotach turystycznych.

⁴⁸ C.P. Barros, R.C. Marques, *Performance of European Airports...*, op. cit., s. 6.

zakupie, konsorcjum zainwestowało dodatkowe 389 mln. EUR w odbudowę terminala B. Obecnie 50% udziałów pozostaje własnością miasta Düsseldorf, a pozostałe 50% podzielone jest następująco: 20% jest w posiadaniu powstałego w 1997 r. Hochtief Airport GmbH, 10% w rękach Hochtief Airport Capital KgaA, a 20% należy do Aer Rianta plc.

Rysunek 2. Pełna struktura firmy Flughafen Dusseldorf



Źródło: Strona internetowa www.duesseldorf-international.de

Port lotniczy w Düsseldorfie jest także właścicielem 70% udziałów w lotnisku Mönchengladbach⁴⁹ i 50% udziałów w spółce Flughafen Düsseldorf Cargo GmbH. Lotnisko w Mönchengladbach stanowi w założeniu odpowiednik Hahn dla portu we Frankfurcie – ma rozładowywać ruch i przejmować tanich przewoźników, ze szczególnym naciskiem na małe samoloty. Ponadto, port lotniczy Düsseldorf posiada spółki świadczące na lotnisku usługi m.in. obsługi naziemnej i ochrony. Strukturę spółki prezentuje rys. 2.

2.2.3.3. Model zarządzania

Lotnisko w Düsseldorfie jest zarządzane przez firmę będącą właścicielem portu – Flughafen Düsseldorf GmbH.

Na lotnisku w Düsseldorfie jest zatrudnionych około 15.000 pracowników⁵⁰.

2.2.3.4. Finanse

Obroty portu lotniczego w Düsseldorfie rosną prawie nieprzerwanie od kilkunastu lat, z niewielkim spadkiem odnotowanym po 11 września 2001 r. i trwającym do połowy 2003 r. W połowie lat dziewięćdziesiątych XX w. wynosiły nieco ponad 250 mln. EUR rocznie, osiągając w 2008 r. 418 mln. EUR, a zysk nieznacznie przekroczył 80 mln. EUR.

Port lotniczy w Düsseldorfie stosuje zwolnienie z opłat parkingowych dla samolotów, które parkują krócej niż 3 godziny. Ponieważ większość samolotów spędza na płycie od 45 minut do 1 godziny, wpływy z tego tytułu są stosunkowo niewielkie. Z drugiej

⁴⁹ Pozostałe 30% jest w rękach holdingu zarządzającego infrastrukturą miasta Mönchengladbach.

⁵⁰ J.J. Parappallil, *Potential of Non-Aeronautical Revenues...*, op. cit., s. 25.

strony, stosunkowo niewysokie przychody z działalności pozaaeronaucznej stanowią średnio ok. 30% wszystkich przychodów, co jest wartością nieco poniżej przeciętnej w stosunku do innych lotnisk europejskich⁵¹.

Koszty pracy stanowią ok. 40% wszystkich kosztów, co jest wartością typową dla Niemiec, ale wyższą od przeciętnej dla całej Europy⁵².

Decyzje o inwestycjach podejmowane są i finansowane przez samo Flughafen Düsseldorf GmbH, co powoduje, że w proces decyzyjny zaangażowane jest zarówno miasto, jak i inwestorzy prywatni. W 2008 r. spółka wydała na ten cel około 60 mln. EUR.

2.2.4. Berlin (Tegel – TXL, Schönefeld – SXF, Tempelhof – THF)

2.2.4.1. Krótka charakterystyka

Berlin jest o tyle specyficznym przypadkiem, że w części zestawień traktowany jest jako system lotnisk (statystyki dotyczą wtedy trzech lotnisk łącznie: Schönefeld, Tegel i biznesowego Tempelhof), a w części opracowań brak jest informacji, którego lotniska dotyczą konkretne dane. Z kolei niektórzy autorzy opisują lotniska w Berlinie razem z lotniskiem w Kolonii⁵³. Powoduje to, że mimo dobrej dostępności źródeł na temat berlińskich lotnisk, wiele statystyk jest nieporównywalnych z innymi lub fragmentarycznych.

Po upadku Muru Berlińskiego, wiele firm niemieckich i międzynarodowych oraz urzędów przeniosło swoje siedziby z Bonn do Berlina. Miasto ulegało dynamicznej rozbudowie i było czasem określane mianem „największego placu budowy w Europie”. Wskutek tych zmian zwiększyło się zapotrzebowanie na usługi komunikacyjne, w tym lotnicze. Lotnisko Tempelhof, istniejące od 1923 r., było najstarszym portem lotniczym w Berlinie. Po II Wojnie Światowej, wskutek podziału miasta na dwie części, dodatkowo wybudowano lotnisko Schönefeld po wschodniej stronie miasta (1946) i lotnisko Tegel – po stronie zachodniej (1948). Od tego czasu wszystkie trzy lotniska obsługiwały ruch lotniczy do i ze stolicy Niemiec.

Ponieważ lotnisko Tempelhof było przystosowane do obsługi małych samolotów, przechodził tędy głównie ruch biznesowy (90% wszystkich lotów biznesowych do i z Berlina). W połowie lat dziewięćdziesiątych XX w. senat Berlina podjął decyzję o przeniesieniu wszystkich połączeń do jednego portu lotniczego. Podjęto kilka niezależnych prób stworzenia nowego portu lotniczego przy współpracy inwestorów prywatnych, ale wskutek trudności prawnych i konfliktów ze społecznościami lokalnymi, żaden z tych projektów długo nie mógł dojść do skutku⁵⁴. Obecnie jednak na terenie portu Schönefeld budowane jest lotnisko Berlin Brandenburg International (kod BBI, a w przyszłości BER) mające zastąpić trzy dotychczas funkcjonujące lotniska: Tegel, Schönefeld i Tempelhof. Planowana data oddania inwestycji do użytku to październik 2011 r. Pierwszym dużym krokiem na drodze do reorganizacji ruchu lotniczego w mieście było zamknięcie lotniska Tempelhof z dniem 31.10.2008 r. Na jego terenie prawdopodobnie powstanie stadion piłkarski lub park rozrywki.

Problemem w przypadku portu lotniczego BBI jest niedoszacowanie przez władze miasta dynamiki wzrostu ruchu lotniczego w stolicy Niemiec. Liczba pasażerów podróżujących przez Berlin w momencie oddania nowego lotniska do użytku będzie

⁵¹ Ibidem.

⁵² Ibidem.

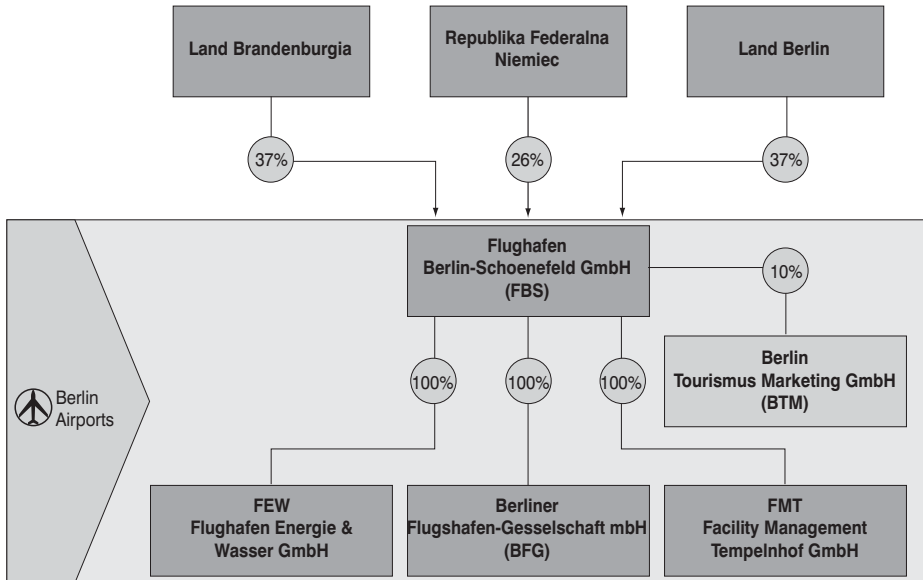
⁵³ Łączy je wspólny właściciel.

⁵⁴ A. Graham, *Managing Airports*, op. cit., s. 24.

prawdopodobnie większa⁵⁵, niż przepustowość zakładana w projekcie⁵⁶. Strukturę lotnisk berliński prezentuje rys. 3.

Samo lotnisko Tegel (imienia Otto Lilienthala) jest obecnie czwartym co do wielkości lotniskiem w Niemczech, z wysokim udziałem tanich linii lotniczych. Decyzja o jego zamknięciu i lokalizacji portu lotniczego BBI w Schönefeld wynikała m.in. z gorszej infrastruktury komunikacyjnej lotniska Tegel (mimo dobrego położenia⁵⁷) – do miasta można było dostać się wyłącznie samochodem lub autobusem, podczas gdy Schönefeld ma także dogodne połączenie kolejowe.

Rysunek 3. Pełna struktura organizacyjna lotnisk berlińskich



Źródło: Strona internetowa www.berlin-airport.de

Lotnisko Tegel było po raz pierwszy modernizowane w latach siedemdziesiątych XX w., a obecnie, mimo przewidywanego zamknięcia w 2011 r., jest nadal rozbudowywane. W dniu 22.05.2007 r. oddano do użytku nowy budynek terminalu C. W sumie lotnisko Tegel dysponuje pięcioma terminalami i rocznie obsługuje ponad 14 mln. pasażerów (dane za 2008 r.).

Lotnisko Berlin-Schönefeld położone jest ok. 18 km na południe od miasta i po rozbudowie ma stanowić jedyny port lotniczy w stolicy Niemiec. W 2007 r. służył on ok. 6,6 mln. pasażerów, co daje mu ósmą pozycję w Niemczech.

Łącznie wszystkie lotniska w Berlinie obsłużyły w 2008 r. prawie 21,5 mln. pasażerów.

⁵⁵ Według różnych źródeł prognozy przewidują od 25 do 30 mln. pasażerów rocznie.

⁵⁶ F. Sender, *Business Aviation in Europe's Major Cities and the Case of Berlin*; Strata, Karlsruhe 2008, s. 12.

⁵⁷ Pas znajduje się w odległości około 8 km na północny zachód od miasta.

2.2.4.2. Forma i struktura własności

Właścicielem lotnisk w Berlinie jest spółka Berlin Brandenburg Flughafen Holding GmbH (BBF), której udziałowcami są: skarb państwa (26%), land Berlin (37%) i land Brandenburgia (37%). Spółka BBF jest z kolei właścicielem spółki Berliner Flughafen GmbH, zarządzającej portami Tegel i Tempelhof, a także spółki Flughafen Berlin-Schönefeld GmbH, która zarządza lotniskiem Schönefeld. Spółka BBF jest także właścicielem dwóch spółek zajmujących się budową lotniska BBI na terenie obecnego Schönefeld. Ponadto, posiada ona udziały w firmach obsługi naziemnej i firmach handlowych, działających na tych lotniskach⁵⁸.

Docelowo udziały w lotnisku BBI mają posiadać również firmy Hochtief i Fraport, działające także w innych portach lotniczych na terenie Niemiec oraz kilku państw europejskich, jednak na razie nie ogłoszono żadnych kroków w tym kierunku.

2.2.4.3. Model zarządzania

Portem lotniczym BBI zarządza jego właściciel, czyli spółka Berliner Flughafen GmbH. Jest ona także właścicielem spółek obsługi naziemnej działających w TXL.

2.2.4.4. Finanse

Cała spółka Berliner Flughafen wykazała w 2008 r. obroty rzędu 252 mln. EUR, osiągając zysk w wysokości prawie 80 mln. EUR.

Przychody z działalności pozaaeronautycznej stanowiły ok. 34% całości przychodów. Jest to wynik przeciętny na tle innych lotnisk w Europie.

Ogólna struktura kosztów i przychodów lotnisk w Berlinie kształtuje się następująco. Około 2/3 przychodów pochodzi z działalności aeronautycznej, koszty pracy stanowią 39%, a amortyzacja 16% wszystkich kosztów łącznie⁵⁹. Lotniska Tegel i Schönefeld przynoszą dodatni wynik finansowy; nadwyżki pieniężne z ich funkcjonowania służyły do pokrywania znacznej straty lotniska Tempelhof⁶⁰. Był to zresztą jeden z powodów zamknięcia tego lotniska w pierwszej kolejności.

Głównym obszarem, na którym skupia się rozwój firmy jest budowa lotniska BBI. Od rozpoczęcia prac we wrześniu 2006 r. do końca 2008 r. spółka podpisała kontrakty na kwotę ponad 1,1 mrd. EUR (w dużej części inwestycja ta jest finansowana ze środków Unii Europejskiej), które mają zostać wydane do końca 2011 r.

2.2.5. Hamburg (HAM)

2.2.5.1. Krótka charakterystyka

Lotnisko w Hamburgu jest piątym co do wielkości portem lotniczym w Niemczech. Wybudowane zostało w 1911 r.⁶¹ i od tego czasu przeszło szereg modernizacji. Ostatnia, największa modernizacja tego lotniska została zakończona w grudniu 2008 r. Obejmowała bardzo duży zakres prac: budowę nowego terminala, rozbiórkę i przebudowę dwóch innych, modernizację istniejących instalacji i infrastruktury. Dodatkowo zmienił nazewnictwo poszczególnych terminali (Terminal 2 przemianowano na Terminal

⁵⁸ *Study on Competition between Airports and the Application of State Aid Rules*, op. cit., s. 61 i d.

⁵⁹ A. Graham, *Managing Airports*, op. cit., s. 74.

⁶⁰ T. Ülkü, *Efficiency of German Airports...*, op. cit., s. 18.

⁶¹ Co czyni je najstarszym funkcjonującym portem lotniczym w Niemczech.

1, a Terminal 4 na Terminal 2), co może utrudniać porównywanie stanu sprzed i po modernizacji.

W 2008 r. lotnisko w Hamburgu obsłużyło 12,8 mln. pasażerów, co stanowiło 0,5% wzrost w stosunku do roku poprzedniego. Około 25% wszystkich podróżujących stanowią osoby przesiadające się⁶². Lotnisko ma jeszcze rezerwy, ponieważ jego teoretyczna przepustowość obliczana jest na ok. 15-16 mln. pasażerów rocznie. Port lotniczy w Hamburgu obsługuje obecnie ok. 70 linii lotniczych operujących na trasach do ok. 120 portów docelowych.

Od 2000 r. lotnisko w Hamburgu jest jednym z trzech członków założycieli⁶³ międzynarodowego aliansu Aviation Handling Services GmbH. Obecnie spółka ta zrzesza Hamburg (32,75% udziałów), Hanower (34,75%), Bremę (12%), Münster/Osnabrück (10%), Norymbergę (1%) i Stuttgart (%11), a jej celem jest współpraca i koordynacja w zakresie sprzedaży biletów i obsługi naziemnej.

2.2.5.2. Forma i struktura własności

Spółką będącą właścicielem portu lotniczego w Hamburgu jest Flughafen Hamburg GmbH; jej wyłącznym udziałowcem było miasto/land Hamburg. Częściowa prywatyzacja spółki Flughafen Hamburg nastąpiła w 2000 r., kiedy to za ok. 270 mln. EUR sprzedano 36% udziałów spółkom Hochtief i Aer Rianta⁶⁴. W 2002 r. dokupiły one kolejne 13% i obecnie dysponują pakietem 49% udziałów, a pozostała część nadal jest własnością miasta.

Co ciekawe, port lotniczy w Hamburgu nie skorzystał z możliwości objęcia części udziałów w lotnisku w Lubece. Prawdopodobnie wynikało to z niewykorzystania potencjału portu w Hamburgu. W przypadku zainwestowania w Lubece mogłoby dojść do kanibalizacji oferty i żadne z lotnisk nie skorzystałoby na tym działaniu⁶⁵. Na lotnisku w Hamburgu spółka oferuje (poprzez swoje spółki-córki) usługi z zakresu obsługi naziemnej, zarządzania nieruchomościami i promocji. Strukturę spółki Flughafen Hamburg prezentuje rys. 4.

Łącznie spółka Flughafen Hamburg GmbH posiada udziały w 14 spółkach zależnych – w większości z nich 100%.

2.2.5.3. Model zarządzania

Właściciel portu lotniczego w Hamburgu (Flughafen Hamburg GmbH) równocześnie nim zarządza.

Na lotnisku zatrudnionych jest ok. 12.000 osób.

2.2.5.4. Finanse

pozytywne skutki prywatyzacji lotniska w Hamburgu były widoczne już w 2003 r., kiedy to jego wynik finansowy poprawił się⁶⁶. W 2008 r. obroty spółki Flughafen Hamburg GmbH wyniosły około 230 mln. EUR, przynosząc zysk w wysokości niecałych 40 mln. EUR. Są to wyniki nieco gorsze niż w roku poprzednim, kiedy to osiągnięto zysk 48 mln. EUR przy obrotach rzędu 234 mln. EUR.

⁶² C.P. Barros, R.C. Marques, *Performance of European Airports...*, op. cit., s. 6.

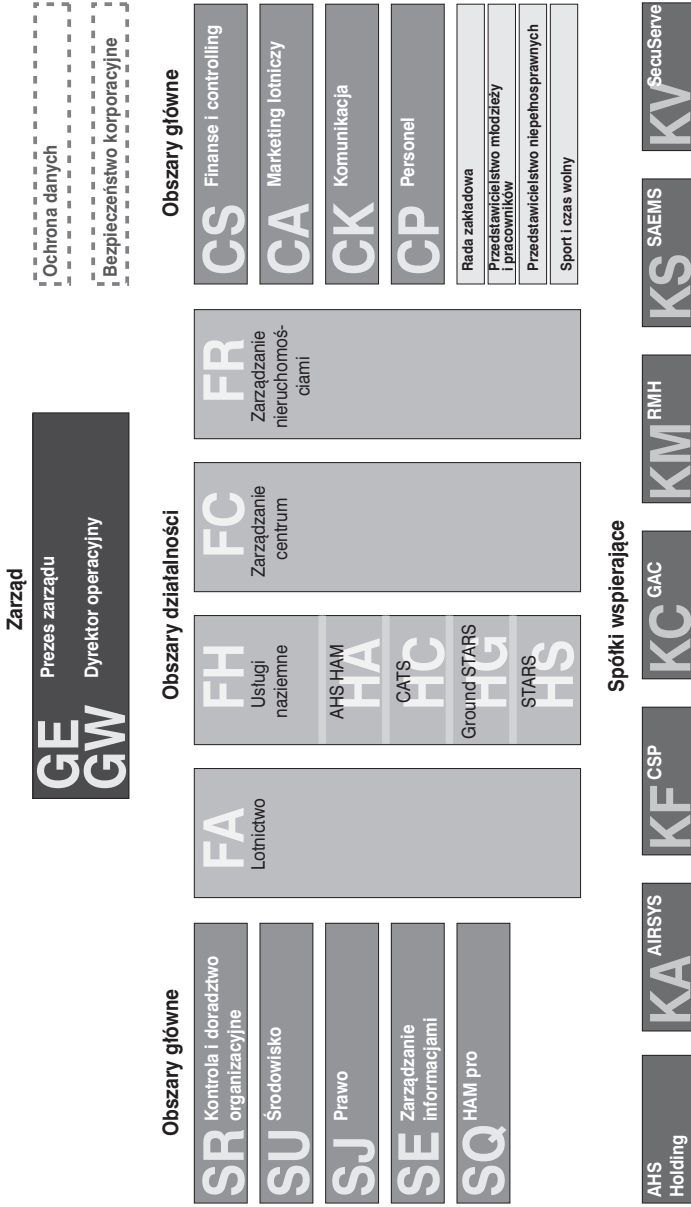
⁶³ Obok Bremy i Hanoweru.

⁶⁴ Jak już wspomniano, to samo konsorcjum jest także właścicielem udziałów w lotnisku w Düsseldorfie.

⁶⁵ E. Heymann, *Ausbau von Regionalflughäfen: Fehlallokation von Ressourcen*; Deutsche Bank Research. 3. November 2005, s. 5.

⁶⁶ T. Ülkü, *Efficiency of German Airports...*, op. cit., s. 20.

Rysunek 4. Pełna struktura organizacyjna spółki Flughafen Hamburg



Źródło: Strona internetowa www.ham.airport.de

Przychody lotniska w Hamburgu mają typową strukturę – ok. 1/3 pochodzi z działalności pozaaeronauczycznej⁶⁷. Jest to wynik przeciętny na tle innych lotnisk niemieckich. Struktura kosztów także nie odbiega od przeciętnych wskaźników dla Niemiec.

Decyzje inwestycyjne podejmowane są przez Flughafen Hamburg GmbH, czyli wspólnie przez jej udziałowców – miasto, Hochtief i Aer Rianta. W 2008 r. wydano na ten cel około 76 mln. EUR. Na rok 2009 spółka zaplanowała inwestycje w wysokości ok. 40 mln. EUR. Tak duża różnica wynika z ukończenia budowy i oddania do użytku nowego budynku Airport Plaza.

2.2.6. Kolonia/Bonn (CGN)

2.2.6.1. Krótka charakterystyka

Lotnisko w Kolonii/Bonn im. Konrada Adenauera jest szóstym co do wielkości portem lotniczym w Niemczech. Przez lotnisko przechodzi stosunkowo dużo towarów, ponieważ UPS (od 1986 r.), TNT (w latach 1988-1998), DHL (od 2005 r.) i FEDEX (od 2008 r.) używają tej lokalizacji jako hubu⁶⁸ dla swojej sieci transportowej⁶⁹. Powoduje to, że w niektórych zestawieniach lotnisko Kolonia/Bonn jest na czwartym miejscu w Niemczech pod względem wielkości. Pod względem odprawianych towarów lotnisko to jest na drugim miejscu wśród lotnisk w Niemczech. Jednak uwzględniając liczbę pasażerów, lotnisko to jest mniejsze niż Hamburg czy Berlin.

Struktura ruchu pasażerskiego jest dość typowa dla lotnisk w Niemczech – ok. 60% ruchu stanowią osoby podróżujące prywatnie⁷⁰, a ok. 36% wszystkich podróżujących stanowią osoby przesiadające się⁷¹.

Głównymi inwestycjami w ostatniej dekadzie były budowy drugiego terminala (w 2000 r.) i połączenia kolejowego⁷², które od 2004 r. umożliwiła bezpośrednią podróż do Berlina, Frankfurtu i Stuttgartu. Dzięki temu połączeniu został nieco rozładowany niedobór przepustowości lotniska we Frankfurcie – część pasażerów może teraz korzystać z portu lotniczego Kolonia/Bonn. Równocześnie lotnisko w Kolonii/Bonn stało się bezpośrednim konkurentem dla lotnisk w Düsseldorfie i Hahn, co często podkreśla w swoich komunikatach reklamowych. Jako swojego głównego konkurenta postrzega w szczególności lotnisko w Düsseldorfie.

Obecnie przepustowość teoretyczna lotniska (przy dwóch terminalach) wynosi ok. 14 mln. pasażerów rocznie, co daje jeszcze spory margines dla ewentualnego zwiększenia ruchu (w 2008 r. odprawiono ok. 10,5 mln. pasażerów).

Port lotniczy Kolonia/Bonn jest członkiem założonego w 1999 r. międzynarodowego aliansu lotnisk o nazwie Galaxy International Cargo Alliance, jednak członkostwo w nim nie przyniosło dotychczas lotnisku istotnych korzyści.

⁶⁷ J.J. Parappallil, *Potential of Non-Aeronautical Revenues...*, op. cit., s. 27.

⁶⁸ Lotnisko to zawdzięcza tak duży udział ruchu cargo brakowi ograniczeń środowiskowych związanych z nocnymi startami i lądowaniami.

⁶⁹ W Europie FEDEX dysponuje jeszcze pięcioma takimi centrami: Prestwick, Stansted, Frankfurt, Bazylea i Mediolan) (N. Ashford, H.P.M. Stanton, C.A. Moore, *Airport Operations*, op. cit., s. 309). Porównaj także T. Ülkü, *Efficiency of German Airports...*, op. cit., s. 17.

⁷⁰ M. Trumpfheller, *Strategisches Flughafenmanagement...*, op. cit., s. 223.

⁷¹ T. Ülkü, *Efficiency of German Airports...*, op. cit., s. 6.

⁷² Lotnisko partycypowało w budowie połączenia kolejowego jedynie w około 10% całości inwestycji.

2.2.6.2. Forma i struktura własności

Właścicielem portu lotniczego Kolonia/Bonn jest spółka Flughafen Köln/Bonn. Jej udziałowcami są skarb państwa (30,94% udziałów), miasto Kolonia 31,12%, land Nadrenii-Westfalii (30,94%); drobnymi udziałowcami są także miasto Bonn (6,06%) i dwie pobliskie gminy (0,59% i 0,35%). Firma posiada spółki-córki, świadczące na lotnisku usługi z zakresu obsługi naziemnej, zarządzania nieruchomościami, promocji, ochrony i sprzedaży.

2.2.6.3. Model zarządzania

Spółka Flughafen Köln/Bonn, będąca właścicielem portu, jest także firmą zarządzającą lotniskiem.

Na lotnisku jest zatrudnionych ok. 12.500 pracowników⁷³, z czego ok. 2.000 jest pracownikami firmy zarządzającej, czyli Flughafen Köln/Bonn GmbH.

2.2.6.4. Finanse

Według danych za 2008 r., spółka osiągnęła bardzo nieduży zysk w wysokości ok. 8,5 mln. EUR przy obrotach rzędu 263 mln. EUR. Na rok 2009 firma zaplanowała stratę podobnej wielkości. Jest to spowodowane dużymi zakupami nowych terenów pod rozwój lotniska oraz rozpoczęciem rozbudowy terminali osobowego i cargo.

Okolo 70% całego obrotu lotniska generują tani przewoźnicy⁷⁴. Równocześnie przychody te mają dość nietypową strukturę – tylko nieco ponad 1/4 pochodzi z działalności pozaaeronauczycznej⁷⁵. Jest to wynik bardzo niski na tle innych lotnisk europejskich. Władze lotniska zdają sobie z tego sprawę i w przyszłości ma zostać poszerzona oferta gastronomiczna i handlowa dla pasażerów i osób towarzyszących. Głównym źródłem dochodów z działalności pozaaeronauczycznej w porcie lotniczym Kolonia/Bonn są przychody z opłat parkingowych dla samochodów⁷⁶.

W ogólnej strukturze kosztów lotniska w Kolonii/Bonn wynagrodzenia stanowią 36%, co jest wynikiem dość niskim dla Niemiec. Mimo to firma planuje w najbliższych latach redukcje personelu i zwiększanie efektywności, aby jak najszybciej osiągnąć dodatni wynik finansowy.

Ze względu na dość złożoną (jak na warunki niemieckie) strukturę własności, podejmowane decyzje inwestycyjne stanowią wypadkową interesów i oczekiwań władz państwa, landu, obu miast i gmin. W 2008 r. zainwestowano łącznie nieco ponad 63 mln. EUR, co stanowi istotny wzrost w stosunku do lat ubiegłych (w 2006 r. było to 30 mln., a rok później 48 mln EUR).

3. Podsumowanie

Sposób funkcjonowania lotnisk niemieckich jest dość jednolity i niewiele jest elementów wyróżniających któryś port lotniczy wśród pozostałych. Zwykle udziałowcami spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, będącej właścicielem portu, są miasto, land

⁷³ M. Trumpfheller, *Strategisches Flughafenmanagement...*, op. cit., s. 223.

⁷⁴ T. Ülkü, *Efficiency of German Airports...*, op. cit., s. 17.

⁷⁵ J.J. Parappallil, *Potential of Non-Aeronautical Revenues...*, op. cit., s. 27.

⁷⁶ Port lotniczy Kolonia/Bonn oferuje ponad 11.000 miejsc parkingowych; por. także M. Trumpfheller, *Strategisches Flughafenmanagement...*, op. cit., s. 224.

i państwo, a w przypadku lotnisk częściowo sprywatyzowanych – także podmiot prywatny. Ta sama spółka zarządza całym terenem portu oraz świadczy większość usług – zarządzanie nieruchomościami, obsługę naziemną, obsługę pasażerów, catering itp. Do każdej z tych działalności jest zwykle wydzielona osobna spółka zależna.

Decyzje o strategii rozwoju lotnictwa są podejmowane na poziomie władz państwa, ale są operacjonalizowane na terenach poszczególnych landów. Z tego wynikają indywidualne decyzje inwestycyjne w poszczególnych portach, które są realizowane ze środków własnych lub pozyskanych w drodze częściowej prywatyzacji. Ze względu na dość dużą siłę ugrupowań ekologicznych, każda z decyzji o powiększeniu terenu lotniska lub rozbudowie terminala jest w Niemczech podejmowana po dość długich dyskusjach i konsultacjach. Jednakże dotychczasowe doświadczenia sugerują, że pierwszeństwo przed ochroną środowiska mają zwiększanie liczby miejsc pracy i upłynnianie ruchu lotniczego.

W przypadku największej inwestycji ostatnich lat, czyli lotniska Berlin Brandenburg International, uchwała o jego budowie została podjęta przez senat Berlina po bardzo długim procesie decyzyjnym i wielu protestach społecznych. Jako element ustępstw wobec ekologów można odczytać zamknięcie lotniska Tempelhof, jednak cała inwestycja jest przedsięwzięciem tak ogromnym i koniecznym z punktu widzenia ruchu lotniczego w stolicy Niemiec, że rozpoczęcie jej było wyłącznie kwestią czasu.

W zakresie struktury własności lotnisk niemieckich zachodzą w ostatnich 10 latach powolne zmiany. Prywatyzacje największych portów w Düsseldorfie, Frankfurtu i Hamburgu są początkiem stopniowej zmiany stosunków własności. Sygnałem informującym, że trend ten będzie nadal postępował, jest oficjalne ogłoszenie planów częściowej prywatyzacji portu lotniczego w Monachium. Jednak w każdym z omawianych przypadków, skarb państwa lub landu zachowuje część udziałów, aby móc kontrolować kierunek rozwoju lotniska i wpływać na decyzje oddziałujące na całą infrastrukturę i społeczność lokalną.

Rozmiary ruchu lotniczego w Niemczech wykazują w ciągu ostatnich stabilny trend wzrostowy i można przypuszczać, że kolejne porty lotnicze będą modernizowane i rozbudowywane wraz z osiąganiem limitów przepustowości poszczególnych terminali.

Wykaz rysunków

Rysunek 1. Organizacja spółki Raport AG

Rysunek 2. Pełna struktura firmy Flughafen Düsseldorf

Rysunek 3. Pełna struktura organizacyjna lotnisk berlińskich

Rysunek 4. Pełna struktura organizacyjna spółki Flughafen Hamburg

Źródła

Literatura

ACI World Airport Traffic Report 2006.

ADV – strona internetowa Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen; dostęp 5.08.2009 r.

N. Ashford, H.P.M. Stanton, C.A. Moore, *Airport Operations*, McGrawHill 1997.

C.P. Barros, R.C. Marques, *Performance of European Airports: Regulation, Ownership and Managerial Efficiency*, School of Economics and Management at Technical University of Lisbon, Working Paper 25/2008.

- Study on Competition between Airports and the Application of State Aid Rules. Final Report* (report prepared for European Commission DG Energy and Transport), Cranfield University, Cranfield, wrzesień 2002 r.
- D. Gillen, H.M. Niemeier, *Airport Economics, Policy and Management: The European Union*. Materiały pokonferencyjne: *Comparative Political Economy and Infrastructure Performance: The Case of Airports*, Madryt 18.09.2006 r.
- A. Graham, *Managing Airports*, Elsevier, Oxford 2008.
- E. Heymann, *Ausbau von Regionalflughäfen: Fehlallokation von Ressourcen*; Deutsche Bank Research. 3. November 2005.
- G. Ovasapian, C. Sagol, T. Ülkü, J. Zivanovic, *Privatization, restructuring and its effect on performance: a comparison between the German and British airport sector*; German Airport Performance 2007.
- J.J. Parappallil, *Potential of Non-Aeronautical Revenues for Airport Düsseldorf International*; International University of Applied Science, Bad Honnef – Bonn 2007.
- F. Sender, *Business Aviation in Europe's Major Cities and the Case of Berlin*; Strata, Karlsruhe 2008.
- M. Trumpfheller, *Strategisches Flughafenmanagement. Positionierung und Wertschöpfung von Flughafentypen*; Gabler Edition Wissenschaft, Darmstadt 2006.
- T. Ülkü, *Efficiency of German Airports and Influencing Factors*, Bremen 2009.

Inne dokumenty

- Berlin Airports Annual Report 2008 (strona internetowa www.berlin-airport.de; dostęp 17.08.2009 r.)
- Cologne Bonn Airport Annual Report 2007 (strona internetowa www.airport-cgn.de; dostęp 17.08.2009 r.)
- Cologne Bonn Airport Annual Report 2008 (strona internetowa www.airport-cgn.de; dostęp 17.08.2009 r.)
- Düsseldorf International Geschäftsbericht 2008 (strona internetowa www.duesseldorf-international.de; dostęp 17.08.2009 r.)
- Hamburg Airport Geschäftsbericht 07 (strona internetowa www.ham.airport.de; dostęp 17.08.2009 r.)
- Schnell. Schön. Modern. Hamburg Airport Geschäftsbericht 08 (strona internetowa www.ham.airport.de; dostęp 17.08.2009 r.)
- More Mobility. Munich Airport Annual Report 2007 (strona internetowa www.munich-airport.de; dostęp 17.08.2009 r.)
- Fraport Geschäftsbericht 2008 (strona internetowa www.frankfurt-airport.de; dostęp 17.08.2009 r.)
- Cologne Bonn Airport At a Glance (strona internetowa www.airport-cgn.de; dostęp 17.08.2009 r.)
- Zahlen, Daten, Fakten 2009 zum Flughafen Frankfurt (strona internetowa www.frankfurt-airport.de; dostęp 17.08.2009 r.)
- Hamburg Airport Zahlen, Daten, Fakten. (strona internetowa www.ham.airport.de; dostęp 17.08.2009 r.)
- Air Traffic Statistics. Munich Airport Annual Traffic Report 2008 (strona internetowa www.munich-airport.de; dostęp 17.08.2009 r.)
- Raport "Airport Ownership, Management and Price Regulation" (strona internetowa www.reviewcta-examenlrc.gc.ca; dostęp 25.06.2009 r.)
- Zestawienie "Airport Privatization Europe – Overview" (strona internetowa www.momberger.com; dostęp 25.06.2009 r.)
- Zestawienie "Ownership and Management of Privatized Airport" (strona internetowa www.momberger.com; dostęp 25.06.2009 r.)

ROZDZIAŁ 14.

FRANCJA

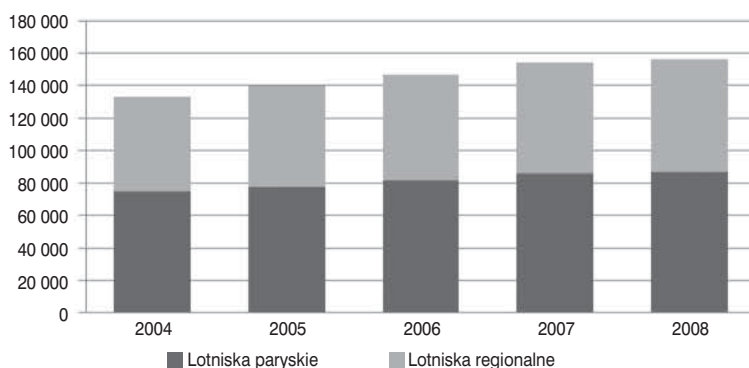
1. Wprowadzenie

1.1. Specyfika ruchu lotniczego we Francji

Francja jest czwartym co do wielkości rynkiem transportu powietrznego w Europie¹. W 2008 r. francuskie lotniska² przyjęły 156 mln pasażerów³ i 2,6 mln ton cargo.

Obserwowany od kilku lat wzrost ruchu pasażerskiego (rys. 1) wynika przede wszystkim z rozwoju międzynarodowych przewozów lotniczych, w tym w szczególności przewozów oferowanych przez tanich przewoźników. Jednocześnie, maleje ruch na połączeniach krajowych (rys. 2), co związane jest z rozwojem sieci połączeń kolejowych oferowanych przez pociągi szybkie (TGV).

Rysunek 1. Liczba pasażerów we francuskich portach lotniczych w latach 2004–2008 (w tys.)



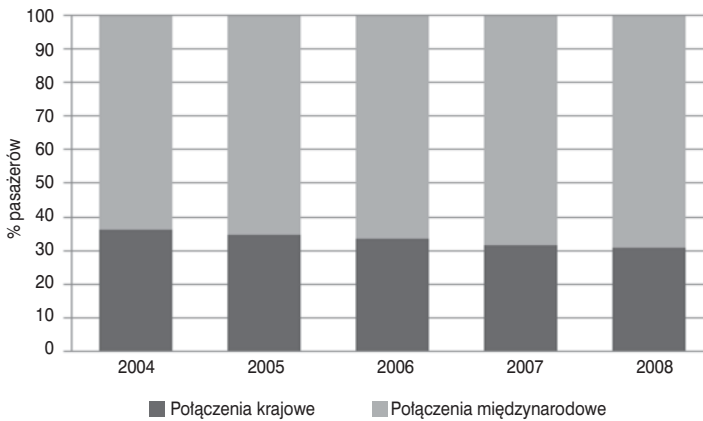
Źródło: *Union des Aéroports Français*.

* Aleksandra Wąsowska – Doktorantka na Wydziale Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego.

¹ Airport Council International, World Airport Traffic Report 2006.

² W niniejszej pracy pojęcia „port lotniczy” (fr. *aéroport*) i „lotnisko” (fr. *aérodrome*) stosowane są zamiennie

³ Union des Aéroports Français, Résultats d'activité des aéroports français 2008.

Rysunek 2. Kierunki obsługiwane przez francuskie lotniska w latach 2004–2008

Źródło: *Union des Aéroports Français*.

Na terenie Francji i terytoriów zamorskich Francji (dalej DOM-TOM) znajdują się obecnie 155 lotnisk, zrzeszonych w Union des Aéroports Français⁴. Referencyjnym źródłem danych na temat ruchu lotniczego i wyników finansowych lotnisk jest Direction Générale de l'Aviation Civile (dalej DGAC). Ostatni z dostępnych raportów DGAC⁵, obejmował lotniska obsługujące powyżej 500 pasażerów rocznie. W raporcie DGAC lotniska podzielone są na sześć grup:

- 1) lotniska regionu Paryża (Paris-Charles de Gaulle, Paris-Orly, Paris-le-Bourget⁶), zarządzane przez grupę Aéroports de Paris;
- 2) duże lotniska regionalne (lotnisko międzynarodowe Bâle-Mulhouse, zarządzane wspólnie przez Francję i Szwajcarię oraz 8 lotnisk francuskich: Nice-Côte d'Azur, Lyon-Saint Exupéry, Marseille-Provence, Toulouse-Blagnac, Bordeaux-Mérignac, Nantes-Atlantique, Strasbourg-Entzheim, Montpellier-Méditerranée);
- 3) średnie lotniska regionalne (14 lotnisk obsługujących powyżej 400 tys. pasażerów rocznie);
- 4) małe lotniska regionalne (15 lotnisk obsługujących powyżej 85 tys. pasażerów rocznie);
- 5) pozostałe lotniska regionalne (44 lotniska obsługujące powyżej 500 pasażerów rocznie);
- 6) porty lotnicze położone na terytoriach DOM-TOM (6 lotnisk).

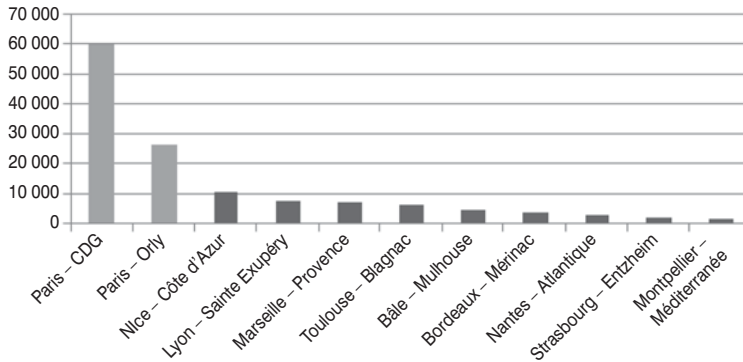
Poniżej przedstawiono wielkość ruchu pasażerskiego (rys. 3) i ruchu cargo (rys. 4) w portach Paris-Charles de Gaulle (dalej Paris-CDG), Paris-Orly (kolor szary) oraz lotniskach regionalnych (kolor czarny).

Na kolejnych rysunkach przedstawiono wielkość ruchu pasażerskiego (rys. 5) i ruchu cargo (rys. 6) w portach należących do grupy średnich lotnisk regionalnych (kolor czarny) oraz lotnisk DOM-TOM (kolor szary).

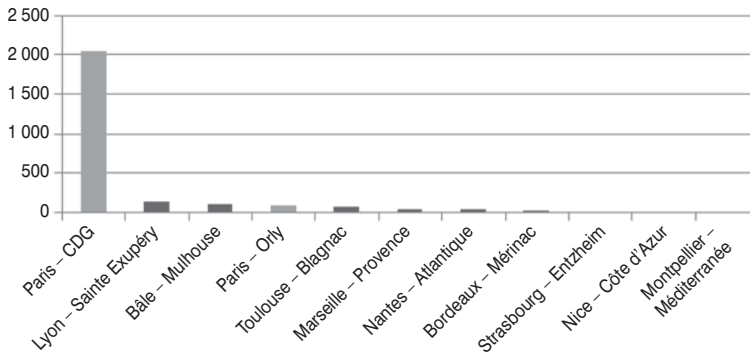
⁴ <http://www.aeroport.fr/l-union-des-aeroports-francais/le-role-de-l-union.php>; dostęp 1.09.2009 r.

⁵ DGAC, *Activité des aéroports français 2007*.

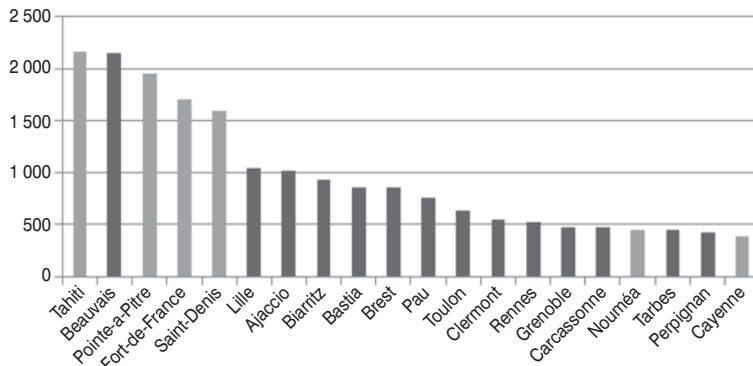
⁶ Lotnisko Paris – Le Bourget, powstałe w 1923 r., było pierwszym komercyjnym portem lotniczym na terenie Francji. W czasie wojny służące celom militarnym, lotnisko odzyskało swój cywilny charakter w 1946 r. Od 1981 roku port lotniczy Paris – Le Bourget wykorzystywany jest wyłącznie w lotach biznesowych.

Rysunek 3. Liczba pasażerów (w tys.) – Paryż i duże lotniska regionalne

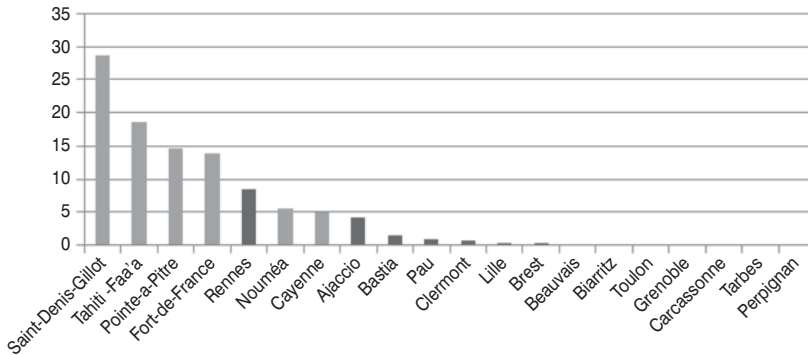
Źródło: DGAC.

Rysunek 4. Przewozy cargo, bez poczty, (w tys. ton) – Paryż i duże lotniska regionalne

Źródło: DGAC.

Rysunek 5. Liczba pasażerów (w tys.) – średnie lotniska regionalne i lotniska terytoriów DOM-TOM

Źródło: DGAC.

Rysunek 6. Przewozy cargo, bez poczty, (w tys. ton) – średnie lotniska regionalne i lotniska DOM-TOM

Źródło: DGAC.

Infrastruktura portów lotniczych we Francji charakteryzuje się dużą centralizacją. Dwa lotniska: Paris-Orly i Paris-CDG generują 60% ruchu pasażerskiego (rys. 1) i 90% ruchu cargo⁷. Tylko jedno z lotnisk regionalnych – Nice-Côte d’Azur przyjmuje więcej niż 10 mln pasażerów rocznie (rys. 3). Dominacja Paryża nad lotniskami regionalnymi jest szczególnie widoczna w przypadku ruchu cargo (rys. 4). Port Paris-CDG obsługuje prawie 90% ruchu cargo na francuskich lotniskach.

Skupienie ruchu lotniczego wokół portów paryskich wynika: po pierwsze, z tradycyjnej centralizacji politycznej Francji; po drugie z roli lotniska Paris-CDG jako międzynarodowego hubu; po trzecie, z faktu, iż rozwój siatki połączeń TGV zagraża przede wszystkim lotniskom regionalnym⁸.

1.2. Własność i zarządzanie we francuskich portach lotniczych

Historycznie, francuskie lotniska regionalne były własnością Państwa. Ustawa nr 2004-809 z 13.08.2004 r.⁹, dotycząca uprawnień i odpowiedzialności władz lokalnych, doprowadziła do decentralizacji własności i zarządzania portami lotniczymi. Własność lotnisk regionalnych przeniesiona została (na mocy dekretów Conseil d’Etat) na wspólnoty lokalne.

Decentralizacja nie objęła lotnisk o charakterze „narodowym lub międzynarodowym”, wymienionych w Dekrecie nr 2005-1070 z 24.08.2005 r.¹⁰. Do grupy tej należeć miały:

- 1) lotniska wymienione w artykułach L.251-2 i 260-1 kodeksu lotnictwa cywilnego (lotniska paryskie);

⁷ Direction Générale de l’Aviation Civile, *Activité des aéroports français* 2007.

⁸ P. Villard, *Aéroports de Paris: de service public à l’entreprise de services. Émergence et mise en action d’un nouveau référentiel des politiques aéroportuaires*. Mémoire présenté pour le Master recherche de Sciences Po, 2009.

⁹ Loi no 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, JO du 17 août 2004.

¹⁰ Décret n°2005-1070 du 24 août 2005 fixant la liste des aérodromes civils appartenant à l’Etat exclus du transfert aux collectivités territoriales ou à leurs groupements, version consolidée au 25 février 2007.

- 2) lotniska regionalne: Bordeaux-Mérignac, Lyon-Saint-Exupéry i Lyon-Bron, Marseille-Provence, Aix-Les Milles i Marignane-Berre, Montpellier-Méditerranée, Nantes-Atlantique i Saint-Nazaire-Montoir, Nice-Côte d'Azur i Cannes-Mandelieu, Strasbourg-Entzheim, Toulouse-Blagnac;
- 3) Lotniska położone na terytoriach zamorskich Francji: Cayenne-Rochambeau, Fort-de-France-Le Lamentin, Pointe-à-Pitre-Le Raizet, Saint-Denis-Gillot; Saint-Pierre-Pointe-Blanche.

Lotniska regionalne zarządzane były, tradycyjnie, na zasadzie koncesji przez lokalne izby przemysłowo-handlowe (fr. *chambres de commerce et d'industrie*, dalej CCI), przy pewnym poziomie kontroli ze strony administracji centralnej. Rozwiązanie to dotyczyło zarówno dużych lotnisk regionalnych, jak Lyon, Marsylia, Strasbourg i Bordeaux, jak i mniejszych lotnisk, jak Grenoble i Montpellier¹¹. Ustawa nr 2005-357 z 20.04.2005 r.¹² podzieliła lotniska regionalne na dwie grupy. Pierwszą z nich stanowi 12 większych lotnisk regionalnych, (przyjmujących rocznie od 400 tys. (Cayenne) do 10 mln (Nicea) pasażerów), z których cztery (Pointe-à-Pitre, Fort de France, Saint Denis-Réunion, Cayenne) należały do terytoriów zamorskich Francji.

Lotniska zaliczane do „dużych lotnisk regionalnych” to: Nice-Côte d'Azur, Lyon-Satolas, Marseille-Provence, Toulouse-Blagnac, Bordeaux-Mérignac, Strasbourg-Entzheim, Nantes-Atlantique, Montpellier-Méditerranée, Point-à-Pitre-Le Raizet, Fort-de-France-Le Lamentin, Saint-Denis-Gillot, Cayenne-Rochambeau.

Zgodnie z Ustawą nr 205-357¹³, zarządzanie lotniskami należącymi do tej grupy powierzone miało być na zasadzie długoterminowych koncesji (max. 40 lat) spółkom akcyjnym (fr. *société anonyme*), utworzonym do tego celu. Nowopowstałe spółki miały mieć publicznych akcjonariuszy: Skarb Państwa (60% akcji), wspólnoty lokalne (maksymalnie 15%), izby przemysłowo-handlowe (minimalnie 25% akcji). Ustawa przewidywała możliwość ich późniejszej prywatyzacji, przy czym do końca 2013 r. dominująca własność pozostać miała po stronie sektora publicznego¹⁴.

W latach 2007-2008 w części dużych lotnisk regionalnych (np. Lyon, Nicea) powołane zostały spółki zarządzające. Kolejne spółki (Marsylia, Strasbourg, Saint-Denis) powstać mają w 2010 lub 2011 r.

Charakterystykę podmiotów zarządzających dużymi lotniskami regionalnymi, według informacji dostępnych na dzień 31.08.2009 r., przedstawiono w tab. 1.

W przypadku pozostałych 151 lotnisk możliwy jest częściowy udział kapitałowy sektora prywatnego, jednak dominującym udziałowcem ma pozostać ręka publiczna¹⁵. Do chwili obecnej istotne zmiany struktury własnościowej tej grupy portów, uwzględniające udział inwestorów prywatnych, nie zostały wprowadzone. W przypadku kilku lotnisk (Grenoble, Lille, Beauvais, Clermont, Tarbes) sektor prywatny uczestniczy jednak w zarządzaniu lotniskiem na zasadzie koncesji lub partnerstwa publiczno-prywatnego. Informacje na temat podmiotów zarządzających średnimi lotniskami regionalnymi (typologia DGAC) przedstawiono w tab. 3 a lotniskami z terenów DOM-TOM – w tab 2.

¹¹ *Study on Competition between Airports and the Application of State Aid Rules*. Final Report (report prepared for European Commission DG Energy and Transport), Cranfield University, September 2002, s. 3–13.

¹² Loi n°2005-357 du 20 avril 2005 relative aux aéroports, JO du 21 avril 2005.

¹³ Ibidem.

¹⁴ http://www.dgac.fr/html/actu_gd/actu_2007/031501.html, ostatni dostęp 10 września 2009.

¹⁵ A. Graham, *Managing Airports: an International Perspective*, Elsevier, 2003, s. 21-22.

Tabela 1. Podmioty zarządzające dużymi lotniskami regionalnymi (bez DOM-TOM)

Port lotniczy	Podmiot zarządzający
Nicea	Spółka akcyjna Aéroports de la Côte d'Azur, z kapitałem: Skarbu Państwa (60%), CCI Nice Côte d'Azur (25%), Région Provence Alpes Côte d'Azur (5%), Département des Alpes Maritimes (5%), CUNCA (5%).
Lyon	Spółka akcyjna Aéroports de Lyon, z kapitałem: Skarbu Państwa (60%), CCI Lyon (25%), Région Rhône-Alpes (5%), Département du Rhône (5%), Grand Lyon (5%). Termin koncesji upływa w 2047 r.
Marseille	Od 1934 r. lotniskiem zarządza, na zasadzie koncesji, CCI Marseille.
Toulouse	Spółka akcyjna Aéroports Toulouse-Blagnac, z kapitałem: Skarbu Państwa (60%), CCI Toulouse (25%), Communauté Agglomération Grand Toulouse (5%), Région Midi-Pyrénées (5%), Département Haute-Garonne (5%).
Bordeaux	Spółka akcyjna Aéroport de Bordeaux Mérignac, z kapitałem Skarbu Państwa, CCI Bordeaux i wspólnot lokalnych. Koncesja na 30 lat przyznana została 2 maja 2007.
Nantes	Od 1951 r. lotniskiem zarządza, na zasadzie koncesji, CCI Nantes.
Strasbourg	Od 1966 r. lotniskiem zarządza, na zasadzie koncesji, CCI Strasbourg et du Bas-Rhin.
Montpellier	Spółka akcyjna, z kapitałem: Skarbu Państwa (60%), CCI Montpellier (25%), Département de l'Hérault (7%), Région Languedoc-Roussillon (6,5%), Communauté des communes du Pays de l'Or (1%), Communauté d'Agglomération de Montpellier (0,5%).

Źródło: opracowanie własne, na podstawie stron internetowych portów lotniczych.

Tabela 2. Podmioty zarządzające lotniskami z terenów DOM-TOM

Tahiti	Lotnisko zarządzane jest od 1966 r. przez spółkę Setil Aeroport
Pointe-à-Pitre	Lotnisko zarządzane przez CCI de Pointe-à-Pitre (koncesja do 2015 r.).
Fort-de-France	Lotnisko zarządzane przez CCI de la Martinique.
Saint-Denis	Lotnisko zarządzane przez CCI de la Réunion.
Cayenne	Lotnisko zarządzane przez CCI de la Guyane.

Źródło: opracowanie własne, na podstawie stron internetowych portów lotniczych.

Tabela 3. Podmioty zarządzające średnimi lotniskami regionalnymi

Beauvais	Koncesjonariuszem jest Société Aéroportuaire de Gestion et d'Exploitation de Beauvais, w której 51% udziałów objęła CCI de l'Oise, a 49% – Véolia Transport.
Lille	W latach 1953-2008: lotnisko zarządzane na zasadzie koncesji przez CCI. 1 stycznia 2009: koncesja na zarządzanie lotniskiem przyznana konsorcjum SOGAREL, w którego skład wchodzi CCI Grand Lille (61%), Véolia Transport (34%) i SANEF (5%).
Ajaccio	Lotnisko zarządzane na zasadzie 15-letniej koncesji przez CCI d'Ajaccio et de la Corse-du-Sud.
Biarritz	Lotnisko zarządzane przez Syndicat mixte pour l'aménagement et l'exploitation de l'aérodrome de Biarritz-Bayonne-Anglet (właściciela lotniska), w którego skład wchodzi: CCI de Bayonne Pays basque, Communauté d'agglomération de Bayonne-Anglet-Biarritz (CABAB), Département des Pyrénées-Atlantiques, Département des Landes, Commune de Saint-Jean-de-Luz.
Bastia	Koncesjonariuszem lotniska jest, od 1958 r., CCI de Bastia et de la Haute Corse.
Brest, Rennes	Od 1 marca 2007 właścicielem obu lotnisk jest Région Bretagne. Lotniskiem w Breście zarządza od 1961 r. CCI Brest. Koncesjonariuszem lotniska w Rennes jest CCI Rennes.
Pau	Koncesjonariuszem lotniska Pau-Pyrennees jest, do r. 2015, CCI Pau-Béarn.
Tulon	Koncesjonariuszem lotniska jest CCI du Var.

Grenoble	Port lotniczy w Grenoble zbudowany został z okazji zimowych mistrzostw olimpijskich w 1968 r. i do 2003 r. zarządzany był przez władze lokalne, a następnie przez CCI Lyon. Od stycznia 2004 r. koncesjonariuszem lotniska jest Société d'Exploitation de l'Aéroport de Grenoble (SEAG), spółka <i>joint-venture</i> dwóch prywatnych grup transportowych Kéolis i Vinci Airports.
Clermont	Właścicielem lotniska jest Syndicat mixte de l'aéroport de Clermont-Ferrand Auvergne, w którego skład wchodzi: Région Auvergne – 40%, Clermont Communauté – 32%, Département du Puy-de-Dôme – 28%. W latach 1972-2007 lotniskiem zarządzała CCI. Od 1.01.2008 r. lotnisko zarządzane jest przez konsorcjum Vinci-Kéolis, na mocy umowy o zleceniu usługi publicznej zawartej z właścicielem lotniska na okres 7 lat.
Tabes	Właścicielem lotniska jest Syndicat Mixte Pyrénia. 1 stycznia zarządzanie lotniskiem powierzone zostało, na podstawie 12-letniej koncesji, spółce SNC Lavalin Aéroports, należącej do kanadyjskiej grup inżynieryjno-budowlanej.
Perpignan	Lotnisko zarządzane przez CCI Perpignan et des Pyrénées-Orientales

Źródło: opracowanie własne, na podstawie stron internetowych portów lotniczych.

2. Studia przypadków portów lotniczych

2.1. Kryteria wyboru lotnisk

Podstawowe kryterium wyboru lotnisk uwzględnionych w opracowaniu stanowiła wielkość ruchu pasażerskiego. Analizie poddanych będzie sześć największych portów lotniczych we Francji, z których każdy obsługuje powyżej 5 mln pasażerów rocznie: dwa lotniska paryskie (Orly, CDG) oraz cztery duże lotniska regionalne: Nice-Côte d'Azur, Lyon-Saint-Exupéry, Marseille-Provence, Toulouse-Blagnac. Dodatkowo, omówiony zostanie przypadek lotniska Beauvais, zaliczanego do grupy średnich portów regionalnych (2,5 mln pasażerów rocznie) i będącego obecnie najszybciej rozwijającym się portem lotniczym we Francji.

2.2. Paryż

2.2.1. Krótka charakterystyka

Paris-CDG, główny hub grupy Air France-KLM, obsługujący 61 mln pasażerów rocznie, jest największym lotniskiem we Francji i piątym, pod względem liczby pasażerów, lotniskiem na świecie (po Atlancie, Chicago O'Hare, London Heathrow, Tokyo Haneda)¹⁶. Jest to również najważniejszy port przewozów cargo w Europie (2,39 mln ton, uwzględniając pocztę) oraz główny europejski hub firmy przesyłkowej Fedex.

Ok. 92% ruchu na lotnisku stanowią połączenia zagraniczne. Lotnisko Paris-CDG jest silnie uzależnione od jednego przewoźnika – Air France-KLM, generującego 56% ruchu¹⁷. Do istotnych z punktu widzenia przychodów lotniska przewoźników należą również Easy Jet (3,8% ruchu na lotnisku), 2,4% (Lufthansa), Vueling (1,8%), Alitalia (1,5%). Ok. 8% ruchu na lotnisku generują tani przewoźnicy.

¹⁶ Aéroports de Paris, raport roczny 2008.

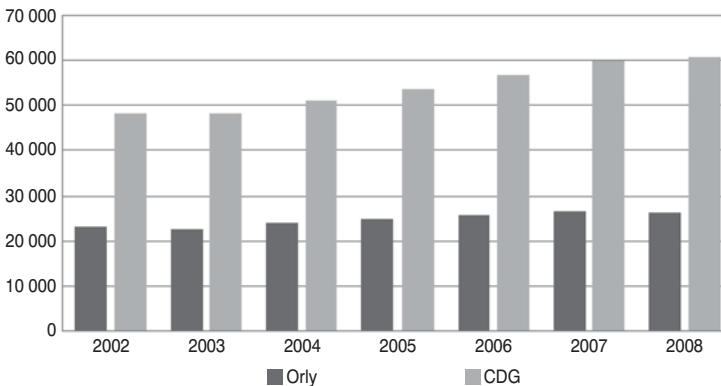
¹⁷ Dla porównania, wskaźnik udziału przewoźnika flagowego w ruchu na głównym lotnisku w danym kraju wynosił w 2004 r.: 42% dla Wielkiej Brytanii, 31% dla Irlandii, 57% dla Hiszpanii, 30% dla Belgii, 46% dla Grecji i 60% dla Niemiec. Dane za: R.C. Marques, A. Brochado, *Airport regulation in Europe: Is there need for a European Observatory?*, Transport Policy 2008, vol. 15(3), s. 163–172.

W warunkach konsolidacji europejskiego sektora lotniczego wokół kilku linii lotniczych przewodzących aliansom międzynarodowym, głównymi konkurentami dla Paris-CDG są lotniska w Londynie (123,4 mln pasażerów w 2008 r.), siedzibie British Airways, oraz we Frankfurcie (53,5 mln pasażerów w 2008 r.), będącym głównym portem Lufthansy. Dodatkowo, konkurentami portu są dwa rozwijające się dynamicznie lotniska: Madryt-Barajas (50,8 mln pasażerów w 2008 r.)¹⁸, będące siedzibą Iberii, oraz Monachium-Franz Josef Strauss (34,5 mln), drugi hub Lufthansy. W zakresie obsługi tanich przewoźników, głównym konkurentem portu jest lotnisko w Beauvais. Na rynku obsługi przewozów cargo Paris-CDG konkuruje z lotniskami we Frankfurcie (2,1 mln ton rocznie) i Amsterdamie (1,6 ton).

Lotnisko Paris-Orly, położone 16 km na południe od Paryża, specjalizuje się w połączeniach typu *point-to-point* między portami na terenie Europy, Afryki Północnej oraz terytoriów zamorskich Francji (DOM – TOM). Połączenia krajowe generują 45% ruchu pasażerskiego. Głównymi liniami obecnymi na lotnisku Orly są Air-France-KLM (48,2% ruchu), easy Jet (7,9%), Iberia (5,7%), Corsair (5,2%) i Transavia (4,2%).

W 2008 r. lotnisko Paris-Orly przyjęło 26,2 mln pasażerów i było drugim co do wielkości portem lotniczym we Francji. Przepustowość lotniska wynosi 30 mln pasażerów rocznie. Wzrost ruchu na lotnisku Paris-Orly jest zdecydowanie wolniejszy niż w przypadku Paris-CDG (rys. 7). Przyczyną takiego stanu rzeczy są limity ruchu (250 tys. lotów), narzucone przez rząd z powodów ekologicznych¹⁹, a także silna konkurencja ze strony pociągów szybkiej kolei (TGV Sud-Est) na połączeniach krajowych.

Rysunek 7. Liczba pasażerów na lotniskach paryskich (w tys.)

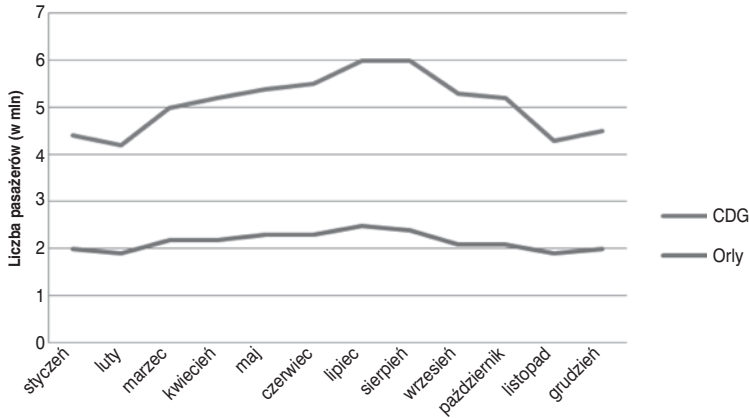


Źródło: DGAC.

Ruch pasażerski na lotniskach paryskich nasila się w miesiącach wakacyjnych (lipiec – sierpień), przy czym wahania sezonowe są silniejsze w przypadku portu Paris-CDG (rys. 8).

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ Aéroports de Paris, raport roczny 2008.

Rysunek 8. Liczba pasażerów na lotniskach paryskich, styczeń–grudzień 2008 r.

Źródło: Aéroports de Paris.

2.2.2. Forma i struktura własności

Od momentu swego powstania AdP (1945 r.) było przedsiębiorstwem państwowym, którego działanie podporządkowane było idei użyteczności publicznej. Na mocy ustawy nr 205-357, AdP przekształcono w spółkę akcyjną, która rok później została częściowo sprywatyzowana.

W dniu 31.12.2008 r. struktura kapitałowa grupy AdP przedstawiała się następująco²⁰:

- Skarb Państwa – 60,4%;
- Schiphol Group – 8%;
- pracownicy – 2%;
- akcje znajdujące się w obrocie publicznym – 29,6%.

Udział grupy Schiphol w kapitale AdP wynika z postanowień aliansu „HubLink”, zawartego 1.12.2008 r. Alians, poparty wzajemnym, 8-procentowym zaangażowaniem kapitałowym (*cross-shareholding*), przewiduje współpracę obu grup portowych, zmierzającą do poprawy efektywności operacyjnej i koordynacji siatek połączeń²¹.

2.2.3. Model zarządzania

Utrzymaniem i eksploatacją lotnisk: Paris-CDG i Paris-Orly zajmuje się grupa AdP. Grupa zarządza również lotniskiem Paris-Le Bourget, 10 platformami lotnictwa ogólnego oraz lądowiskiem dla helikopterów w Issy-les-Moulineaux.

Poniżej omówiony zostanie sposób zarządzania wybranymi działaniami, składającymi się na łańcuch wartości portu lotniczego.

Logistyka wewnętrzna

W przypadku lotnisk, za logistykę wewnętrzną (jedno z działań podstawowych w modelu łańcucha wartości Portera) uważać można np. budowę infrastruktury portowej²². Za rozwój infrastruktury paryskich lotnisk odpowiada AdP Ingénierie (rys. 9). Spółka projektowała

²⁰ Aéroports de Paris, raport roczny 2008.

²¹ Ibidem.

²² S. Albers, B. Koch, Ch. Ruff, *Strategic alliances between airlines and airports – theoretical assessment and practical evidence*, Journal of Air Transport Management 2005, vol. 11, s. 49–58.

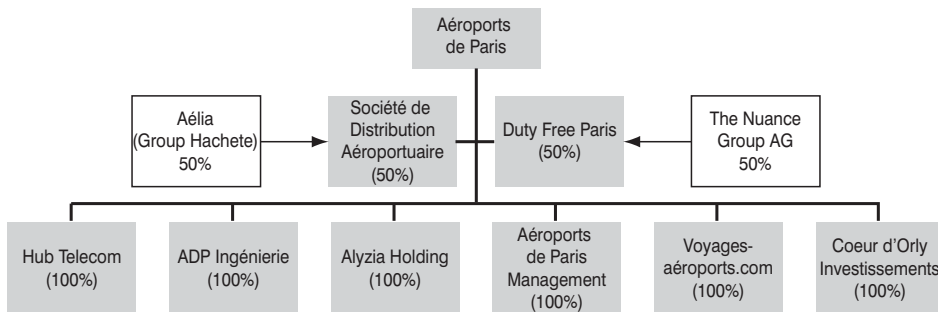
terminale w portach lotniczych Paris-CDG, Paris-Orly, a także na lotniskach regionalnych: Nice-Cote d'Azur, Montpellier oraz w portach na terytoriach zamorskich Francji: Fort de France, Pointe à Pitre²³.

Operacje

- **Obsługa naziemna**

W działaniach związanych z obsługą naziemną uczestniczą trzy rodzaje podmiotów: główny podmiot zarządzający lotniskiem – AdP (oraz spółka Alyzia, należąca do grupy AdP; rys. 9), dostawcy działający w ramach „wolnego dostępu” i dostawcy wybrani w drodze przetargu.

Rysunek 9. Schemat organizacyjny grupy AdP



Źródło: *Aéroports de Paris*.

Obsługa pasażerów oraz pewne kategorie obsługi samolotów (np. mycie i sprzątnięcie, serwis techniczny) zaliczane są do usług „wolnego dostępu”²⁴, co oznacza, że AdP i Alyzia konkurują w ich zakresie z niezależnymi dostawcami. Dostęp do „usług zastrzeżonych” (w przypadku lotnisk Paris-CDG i Paris-Orly: obsługa bagażu, obsługa rampowa, transport towarów i poczty między terminalem a samolotem) ograniczony jest do pewnej liczby dostawców. Wymagane jest natomiast, aby przynajmniej jeden podmiot świadczący te usługi był niezależny od głównego podmiotu zarządzającego lotniskiem. Dostawcy wybierani są w formie przetargu, przy czym pod uwagę brana jest opinia doradcy komitetu użytkowników, w którego skład wchodzi przedstawiciele Państwa oraz linii lotniczych użytkujących dany terminal.

Na prawie każdym terminalu lotnisk Paris-CDG i Paris-Orly działa obecnie jeden lub dwóch niezależnych dostawców. Wyjątek stanowią terminale 2C, 2E i 2F na lotnisku Paris-CDG, wykorzystywane wyłącznie przez Air France i linie należące do aliansu Sky Team. Usługi naziemne na tych terminalach świadczy Air France. W praktyce, Air France zajmuje 65% rynku obsługi naziemnej na paryskich lotniskach, a grupa AdP – niecałe 12%²⁵. Pozostałe 23% rynku podzielone jest między niezależnych agentów handlingowych działających na lotniskach paryskich (np. Aviapartner²⁶, Elite-Handling Services²⁷, Swissport).

²³ www.adp-i.com

²⁴ Por. rozdział 2 niniejszej książki.

²⁵ Aéroports de Paris, raport roczny 2008.

²⁶ Niezależny dostawca usług naziemnych we Francji, Niemczech, Holandii i we Włoszech. Spółka z siedzibą w Belgii.

²⁷ Powstała w 2005 r. spółka zależna Maik Steinmüller Holding Ltd., z siedzibą w Niemczech.

Niezależni dostawcy usług naziemnych działający w Paryżu obecni są również w innych portach lotniczych na terenie Francji. Zestawienie agentów handlingowych obsługujących ruch pasażerski na wybranych lotniskach francuskich przedstawiono w poniższej tabeli.

Tabela 4. Dostawcy usług naziemnych we Francji

Lotnisko	Dostawca
Paris-CDG	Alyzia
	Aviapartner
	Elite Handling Service
	Servisair
	Swissport
Paris-Orly	Aviapartner
	Elite Handling Service
	Servisair
	Swissport
Nice	Aviapartner
	Elite Handling Service
	Swissport
	Map Handling
Lyon	Aviapartner
	Elite Handling Service
	Servisair
	Swissport
Marseille	Aviapartner
	Elite Handling Service
	Servisair
	Map Handling
Toulouse	Aviapartner
	Elite Handling Service
	Servisair
	Map Handling
Bale	Aviapartner
	Elite Handling Service
	Swissport
	Jet Aviation
Nantes	Aviapartner
	Servisair
	Elite Handling Service
Strasbourg	Aviapartner
	Elite Handling Service
	Swissport
Montpellier	Elite Handling Service

Źródło: strony internetowe agentów handlingowych.

- **Zapewnienie bezpieczeństwa**

Za zapewnienie usług w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa odpowiada główny podmiot zarządzający lotniskiem – grupa AdP. Działania w tym zakresie wykonywane są w oparciu o tzw. „programy bezpieczeństwa”, przygotowane przez AdP i zatwierdzone przez prefekturę Seine-Saint-Denis (dla lotniska Paris-CDG) i prefekturę Val-de-Marne (dla lotniska Orly). W wymiarze operacyjnym, funkcja zapewnienia bezpieczeństwa na lotniskach paryskich realizowana jest przez 1 400 pracowników grupy AdP oraz 2 900 osób zatrudnionych przez zewnętrznych dostawców usług kontroli bezpieczeństwa.

Marketing i pozostałe usługi (pozaaeronauczne)

- **Udostępnianie powierzchni**

Jako właściciel całości terenu portu lotniczego i położonych na nim obiektów, grupa AdP zarządza aktywami (leasing, modernizacja) oraz proponuje usługi w zakresie *facility management* (np. sprząatanie). Grupa AdP udostępnia nieruchomości 650 klientom zewnętrznym (w tym Air France-KLM, FedEx, FedEx, Servisair Cargo).

- **Sklepy i restauracje**

Oferta handlowa paryskich lotnisk obejmuje cztery kategorie obiektów:

- punkty sprzedaży alkoholu, produktów tytoniowych, perfum, kosmetyków oraz punkty usług gastronomicznych (zarządzane przez Hachette, Dufry oraz Société de Distribution Aéroportuaire, spółkę zależną AdP);
- punkty sprzedaży konfekcji i biżuterii. Od 2009 r. punkty tej kategorii zarządzane są przez Duty Free Paris, spółkę joint-venture AdP i Nuance Group, światowego lidera handlu lotniskowego, specjalizującego się w segmencie „moda i akcesoria”; docelowo spółka zarządzać będzie 40 punktami sprzedaży;
- punkty sprzedaży produktów specjalistycznych (np. sprzęt hi-fi);
- punkty sprzedaży prasy (obsługiwane przez sieć Relay).

Podmioty zewnętrzne zajmujące się eksploatacją sklepów i restauracji płacą grupie AdP czynsz, którego wartość uzależniona jest od realizowanych obrotów.

Działania wspomagające

Dostawcami infrastruktury technicznej na paryskich lotniskach są:

- Hub Telecom – spółka zależna AdP, świadcząca usługi telekomunikacyjne (m.in. sieć wi-fi) również dla lotnisk Lyon – Saint Exupéry, Toulon – Hyères, Lille i Montpelier²⁸;
- Steria – dostawca systemów informatycznych dla zarządzania operacjami portowymi (m.in. dla lotnisk Paris-CDG, Orly, Nice, Lyon, Marseille, Nantes, Strasbourg), spółka z siedzibą w Paryżu, notowana na rynku Euronext²⁹.

Jednym z działań wspomagających jest również zarządzanie udziałami w spółkach zależnych i stowarzyszonych, którym zajmuje się spółka Aéroports de Paris Management, należąca do grupy AdP. Spółka posiada udziały mniejszościowe w spółkach portowych w Meksyku, Belgii, Gwinei, Arabii Saudyjskiej, Jordani, na Mauritiusie. Ponadto, AdP Management zarządza pięcioma lotniskami w Egipcie i świadczy usługi pomocy technicznej (na zasadzie kontraktu) w portach lotniczych w Algierii i w Kambodży.

²⁸ www.hubtelecom.com

²⁹ www.steria.com

2.2.4. Finanse

Udział przychodów z działalności pozaaeronaucznej w obrotach grupy AdP wyniósł w 2007 r. 47% i był nieco niższy od średniej europejskiej (48%). Rentowność operacyjna (EBITDA) wyniosła w 2007 r. 36% (tab. 5) i była wyższa od średniej dla analizowanych lotnisk.

Tabela 5. Wyniki finansowe grupy AdP (w mln euro)

	2007	2008
Przychody operacyjne	2 292,5	2 527
Produkcja skapitalizowana	41	39
Koszty operacyjne	-1 592,6	-1 718
W tym koszty wynagrodzeń	649	705
Koszty wynagrodzeń (%)	41%	41%
Pozostałe przychody i koszty operacyjne	16	
EBITDA	757	848
EBITDA (%)	33%	33,6%
Koszty amortyzacji	-312	-347
Pozostałe przychody i koszty	-41	2
Wynik z operacji finansowych	24,2	-89
Przychody i koszty nadzwyczajne	-81	
Podatek	-106	-142
Wynik netto	241	272

Źródło: *Aéroports de Paris*.

2.3. Nicea

2.3.1. Opis lotniska

Główny port lotniczy Laurowego Wybrzeża i trzeci co do wielkości we Francji położony jest w odległości 7 km od Nicei. W niewielkiej odległości od lotniska znajdują się również: Monaco (26 km), Grasse (36 km), Cannes (27 km), Antibes (17 km), a także Sophia Antipolis (21 km), jeden z największych w Europie technopoli, zatrudniający 25 tys. pracowników BiR. Ok. 1 mln ludzi mieszka w odległości do 30 min. od lotniska, 8 mln w odległości do 2,5 godz.³⁰.

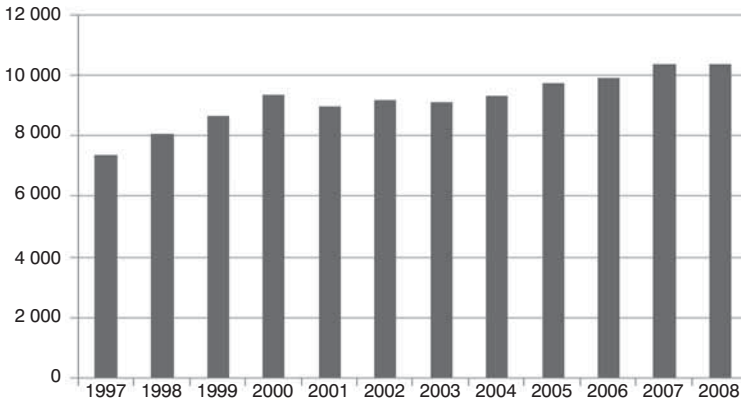
Lotnisko powstało w 1920 r.; pierwsze loty komercyjne (do Tuluzy i Bordeaux) obsługiwało w 1936 r. Od 1945 r. loty do Nicei realizuje Air France.

Przepustowość lotniska wynosi 13 mln pasażerów rocznie. Port ma 2 terminale oraz dwa równoległe pasy startowe, o długości 2 570 m i 2 693 m. Rysunek 10 przedstawia ewolucję ruchu pasażerskiego w Nicei w latach 1997–2008.

Latem 2008 r. lotnisko obsługiwało 101 kierunków, w tym 20 na terenie Francji. Do najczęściej obsługiwanych kierunków należą: Paryż (3,2 mln pasażerów rocznie), Londyn (1,3 mln), Amsterdam (0,3 mln), Genewa (0,3 mln) i Frankfurt (0,3 mln)³¹.

³⁰ <http://www.nice.aeroport.fr/developpement/cd-rom/data/html/page1.html>, ostatni dostęp: 10 września 2009.

³¹ Ibidem.

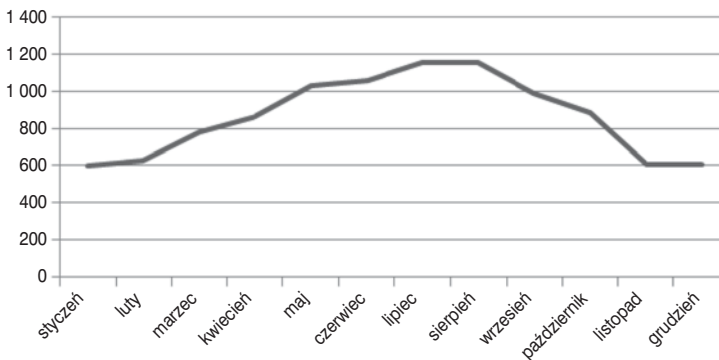
Rysunek 10. Liczba pasażerów na lotnisku w Nicei (w tys.)

Źródło: DGAC.

Głównymi liniami lotniczymi obecnymi na lotnisku są: Air France (31% ruchu), easy-Jet (21%), British Airways (6%), Lufthansa (5%), Corse Mediterranee (4%)³². Ponad 80% pasażerów podróżuje na połączeniach bezpośrednich (*point-to-point*)³³. Połączenia realizowane przez tanich przewoźników generują ok. 1/3 ruchu na lotnisku.

Port lotniczy w Nicei jest silnie zależny od wahań sezonowych (rys. 11). W lipcu i sierpniu 2008 r. liczba pasażerów była prawie dwukrotnie wyższa niż w styczniu i grudniu tego samego roku. Tak duże wahania sezonowe wynikają z profilu lotniska. Większość pasażerów korzystających z lotniska podróżuje w celach turystycznych (43% ruchu). 28% pasażerów podróżuje w celach osobistych, a 29% – w celach biznesowych.

Wśród pasażerów korzystających z usług lotniska przeważają Francuzi (57,5%), w dalszej kolejności mieszkańcy innych krajów europejskich (37%). 5,5% pasażerów pochodzi spoza Europy.

Rysunek 11. Liczba pasażerów na lotnisku w Nicei, styczeń-grudzień 2008 (w tys.)

Źródło: Aéroports de la Côte d'Azur.

³² Aéroports de la Côte d'Azur, raport roczny 2008

³³ <http://www.nice.aeroport.fr/developpement/cd-rom/data/html/page25.html>; dostęp 10.09.2009 r.

2.3.2. Forma i struktura własności

Od momentu powstania lotnisko pozostawało własnością Państwa. Na mocy dekretu ministerialnego z 24.01.1956 r.³⁴, 50-letnia koncesja na zarządzanie lotniskiem przyznana została lokalnej izbie przemysłowo-handlowej (CCI de Lyon). Okres obowiązywania koncesji upłynął 1.01.2007 r., następnie został przedłużony (poprawka nr 5 do koncesji) do 31 grudnia 2007 r.

Należąc do grupy portów o charakterze „narodowym lub międzynarodowym” lotnisko nie podlegało ustawie nr 2004-809³⁵, tzn. jego własność nie została przeniesiona na wspólnoty lokalne w procesie decentralizacji portów lotniczych. W dniu 30.06.2008 r. utworzona została spółka o nazwie Société Anonyme Aéroports de la Côte d’Azur. Dnia 25.07.2008 r. nowopowstałej spółce przyznana została koncesja na zarządzanie lotniskami na okres 37 lat, tj. do 31.12.2044 r. Spółka obejmuje dwa lotniska: l’Aéroport Nice-Côte d’Azur oraz Aéroport Cannes-Mandelieu, obsługujące loty biznesowe. W strukturze własności spółki dominuje Skarb Państwa (60% akcji), natomiast 25% akcji ma CCI, po 5% wspólnoty lokalne – Région Provence Alpes Côte d’Azur, Département des Alpes Maritimes i Communauté Urbaine Nice Cote D’Azur (CUNCA).

2.3.3. Model zarządzania

Głównym podmiotem zarządzającym lotniskiem jest spółka Aéroports de la Côte d’Azur. Do niezależnych agentów handlingowych działających na terenie lotniska należą: Aviapartner, Swissport, Map Handling, Elite Handling Services.

Usługi cateringowe na terenie lotniska świadczy spółka Eliance, należąca do francuskiej grupy Elior. Prowadzeniem sklepów zajmują się firmy Aelia i Dufry.

Łącznie na terenie lotniska 116 spółek zatrudnia 4 tys. pracowników.

2.3.4. Finanse

Lotnisko w Nicei ma najwyższą rentowność operacyjną (EBITDA) wśród analizowanych lotnisk (por. tab. nr 6 i 7; oraz rys. nr 12).

Tabela 6. Wyniki finansowe spółki Aéroports de la Côte d’Azur (w mln euro)

	2007	2008
Przychody operacyjne	167	177
Koszty operacyjne	101	108
W tym koszty wynagrodzeń	29	0
Koszty wynagrodzeń (%)	28%	0%
EBITDA	66	69
EBITDA (%)	39,5%	39%
Koszty amortyzacji	-40	-21
Pozostałe przychody i koszty	-5	-8
Wynik z operacji finansowych	-8	-7
Przychody i koszty nadzwyczajne	17	0
Podatek	-8	-11
Wynik netto	22	22

Źródło: Aéroports de la Côte d’Azur, raport roczny 2008.

³⁴ L’arrêté du 24 janvier 1956 portant concession d’outillage public de l’aérodrome de Nice-Côte d’Azur à la chambre de commerce des Alpes-Maritimes, JO du 25 janvier 1956

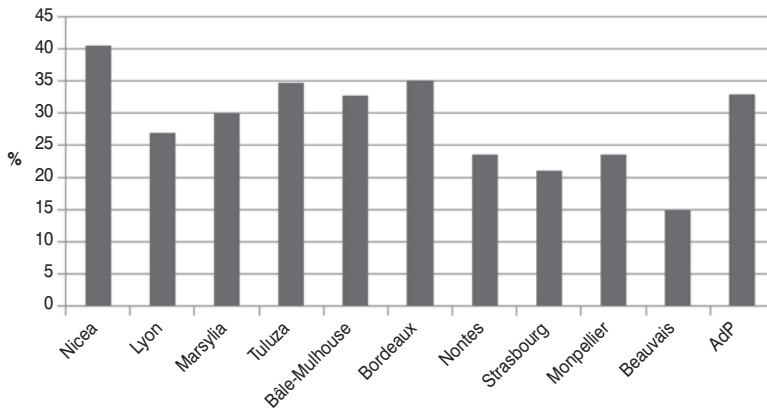
³⁵ Loi no 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, JO du 17 août 2004

Tabela 7. Wyniki finansowe spółki w podziale na lotniska (w mln euro)

	Nicea		Cannes		Łącznie	
	2007	2008	2007	2008	2007	2008
Przychody operacyjne	153	161	14	16	167	177
Koszty operacyjne	91	96	10	12	101	108
EBITDA	62	65	2	4	66	69
EBITDA (%)	41%	40%	14%	25%	39,5%	39%

Źródło: *Aéroports de la Côte d'Azur, raport roczny 2008.*

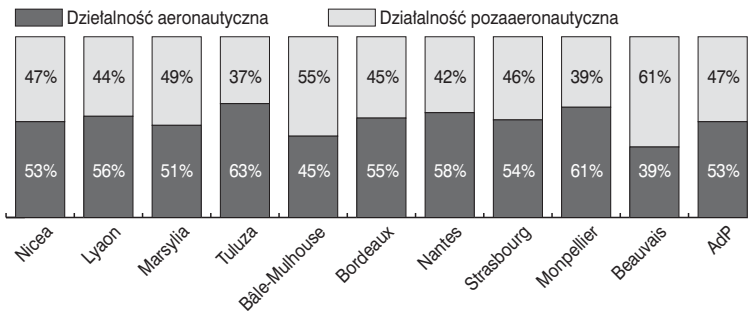
Rysunek 12. Rentowność operacyjna (EBITDA) wybranych francuskich lotnisk (2007 r.)



Źródło: DGAC.

Udział przychodów z działalności pozaaeronaucznej w obrotach spółki kształtował się w 2007 r. na poziomie 47% i był wyższy od średniej dla dużych portów regionalnych we Francji, wynoszącej 45,8% (por. rys. 13), choć nieco niższy od średniej europejskiej (48%).

Rysunek 13. Struktura przychodów wybranych francuskich lotnisk (2007 r.)



Źródło: DGAC.

Lotnisko Nice-Cote d'Azur, podobnie jak pozostałe porty regionalne, w niewielkim stopniu korzysta z subwencji. W poniższej tabeli przedstawiono zestawienie inwestycji zrealizowanych w 2007 r. przez port lotniczy w Nicei oraz przez pozostałe duże lotniska regionalne.

Tabela 8. Inwestycje dużych lotnisk regionalnych w 2007 r. (dane w tys. euro)

Lotnisko	Inwestycje	Subwencje	Rząd	Wspólnoty lokalne	Inne
Nice – Côte d'Azur	40 053	98	98	0	0
Lyon – Saint Exupéry	20 088	0	0	0	0
Marseille – Provence	36 475	280	0	280	0
Toulouse – Blagnac	38 894	0	0	0	0
Bâle – Mulhouse	14 576	1 000	0	0	1 000
Bordeaux – Mérignac	3 440	0	0	0	0
Nantes – Atlantique	7 708	91	0	91	0
Strasbourg – Entzheim	4 003	0	0	0	0
Montpellier – Méditerranée	4 288	1 044	0	1 044	0

Źródło: DGAC.

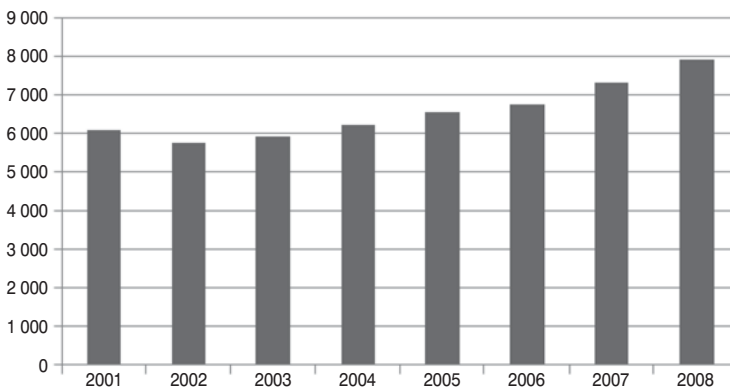
2.4. Lyon

2.4.1. Opis lotniska

Port powstał w 1975 r. i początkowo nosił nazwę Lyon-Satolas. W 2000 r. lotnisko przyjęło nazwę Lyon-Saint Exupéry. Port położony jest w regionie Rhône-Alpes, w odległości 20 km od Lyonu.

Lyon jest czwartym lotniskiem we Francji pod względem przewozów pasażerskich i drugim, po Paryżu, centrum transportu cargo. Rysunek 14 przedstawia ewolucję ruchu pasażerskiego na lotnisku w Lyonie w latach 2001–2008.

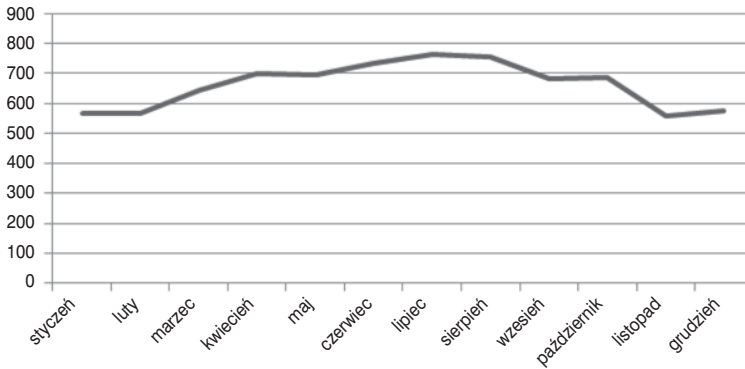
Rysunek 14. Liczba pasażerów na lotnisku w Lyonie (w tys.)



Źródło: DGAC.

Lyon jest lotniskiem o profilu biznesowym. Ok. 60% pasażerów korzystających z lotniska podróżuje w celach służbowych³⁶. Liczba pasażerów na lotnisku w Lyonie wzrasta w miesiącach letnich (rys. 15), jednak sezonowość nie jest tak wyraźna jak w przypadku portu w Nicei.

Rysunek 15. Liczba pasażerów na lotnisku w Lyonie, styczeń–grudzień 2008 r. (w tys.)



Źródło: *Aéroports de Lyon*.

Od 1997 r. lotnisko działa jako hub euro regionalny linii Air France. Do najczęściej obsługiwanych kierunków należą: Paris-CDG (430 tys. pasażerów w 2007 r.), Frankfurt (291 tys.), Bordeaux (268 tys.), Nantes (262 tys.), Tuluza (259 tys.), Paris-Orly (248 tys.), Londyn (244 tys.), Monachium (202 tys.)³⁷. Otwarcie w 2001 r. linii TGV Paryż-Lyon spowodowało wzrost połączeń krajowych, stanowiących obecnie niecałe 40% ruchu na lotnisku.

Głównymi liniami obecnymi na lotnisku są: Air France-KLM (52% ruchu), Lufthansa, easy Jet i British Airways. Lyon, w odróżnieniu od np. Nicei, jest lotniskiem w niewielkim stopniu zależnym od ruchu niskokosztowego. W 2007 r. z połączeń oferowanych przez tanich przewoźników skorzystało 471 tys. pasażerów (w tym 294 tys. na lotach linii Easy Jet), co stanowiło 6,5% całkowitego ruchu na lotnisku. W najbliższych latach należy się jednak spodziewać zwiększenia udziału tanich przewoźników w obrotach lotniska. W 2008 r. swoją bazę operacyjną utworzyły w Lyonie linie Easy Jet.

2.4.2. Forma i struktura własności

Spółka *Aéroports de Lyon* powstała 9.03.2007 r. jako pierwsza ze spółek akcyjnych utworzonych po wejściu w życie ustawy nr 205-357³⁸. Kapitał spółki wynosi 148 tys. euro, a jego struktura przedstawia się następująco: Skarb Państwa (60% akcji), CCI de Lyon (25%), Région Rhône-Alpes(5%), Département du Rhône(5%), Grand Lyon (5%). Spółka przejęła od CCI de Lyon koncesję na zarządzanie lotniskiem, której termin został przedłużony do 2047 r.

³⁶ Chambre Régionale des Comptes de Rhône-Alpes, Rapport d'Observations Définitives des aéroports Lyon-Saint Exupéry et Lyon Bron, 2008.

³⁷ *Aéroports de Lyon*, raport roczny 2007.

³⁸ Loi n°2005-357 du 20 avril 2005 relative aux aéroports, Journal Officiel de la République Française, 21 avril 2005.

2.4.3. Model zarządzania

Usługi telekomunikacyjne dla lotniska (m.in. sieć wi-fi) świadczy firma Hub Telecom, spółka należąca do grupy AdP.

Główny podmiot zarządzający lotniskiem nie prowadzi działalności w zakresie obsługi naziemnej. Do niezależnych agentów handlingowych działających na lotnisku należą: Elite Handling Service, Servisair, Swissport, Aviapartner. Dodatkowo, usługi naziemne na lotnisku świadczą linie lotnicze.

Usługi w zakresie kontroli bezpieczeństwa świadczone są przez firmy zewnętrzne.

Zaopatrzenie w paliwo i magazynowanie paliwa zarządzane jest przez grupę interesów ekonomicznych GALYS (fr. Groupement pour l'Avitaillement de Lyon-Satolas), w której po 50% udziałów mają TotalFina i Elf³⁹.

Usługi porządkowe na terenie lotniska świadczy firma GSF Mercure. Prowadzeniem barów i restauracji zajmuje się grupa SSP.

W ramach partnerstwa z grupą deweloperską Sogelym-Steiner lotnisko w Lyonie realizuje od października 2007 r. projekt „Hub Business”. Na terenie lotniska powstanie centrum biznesowe, obejmujące 10 tys. m² przestrzeni biurowej, 2 tys. m² przeznaczonych na centra konferencyjne oraz czterogwiazdkowy hotel grupy NH Hotels.

Na terenie lotniska działa 210 spółek, zatrudniających łącznie 5 600 osób⁴⁰.

2.4.4. Finanse

Udział przychodów z działalności pozaaeronaucznej w obrotach spółki wyniósł w 2007 r. 44% i był niższy od średniej europejskiej (48%) i średniej dla dużych portów regionalnych we Francji (45,8%). Rentowność operacyjna (EBIDTA) wyniosła w 2007 r. 27% (tab. nr 9).

Tabela 9. Wyniki finansowe spółki Aéroports de Lyon (w mln euro)

	2007
Przychody operacyjne	124
Koszty operacyjne (bez amortyzacji)	122,7
W tym koszty wynagrodzeń	26,7
Koszty wynagrodzeń (%)	22%
EBITDA	33,3
EBITDA (%)	27%
Koszty amortyzacji	-34,8
Wynik z operacji finansowych	-5,5
Przychody i koszty nadzwyczajne	4,9
Podatek	
Wynik netto	0,5

Źródło: *Aéroports de Lyon, raport roczny 2007*.

³⁹ Analogiczne zgrupowanie, GAT (Groupement pour l'Avitaillement de Toulouse) odpowiada za zaopatrzenie w paliwo w porcie lotniczym w Tuluzie.

⁴⁰ <http://www.lyon.aeroport.fr/index.php?module=cms&desc=default&action=get&id=98>; dostęp 20.09.2009 r.

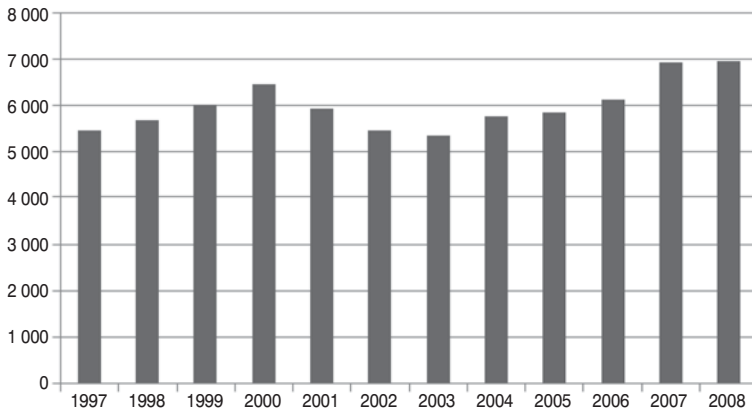
2.5. Marsylia

2.5.1. Opis lotniska

Port lotniczy w Marsylii, obsługujący prawie 7 mln pasażerów rocznie, jest piątym co do wielkości ruchu pasażerskiego lotniskiem we Francji. Pod względem ruchu cargo (44 311 ton) lotnisko zajmuje czwartą pozycję. Przepustowość portu wynosi 11,5 mln pasażerów rocznie. Na rysunku 16 przedstawiono kształtowanie się ruchu pasażerskiego w Marsylii w latach 1997-2008.

Połączenia międzynarodowe stanowią 52% ruchu pasażerskiego na lotnisku. Do najważniejszych obsługiwanych kierunków należą: Paryż-Orly (1,1 mln pasażerów rocznie), Paryż-CDG (0,6 mln), Londyn (0,4 mln), Ajaccio (0,3 mln), Bastia (0,25 mln) i Tunis (0,2 mln).

Rysunek 16. Liczba pasażerów na lotnisku w Marsylii (w tys.)



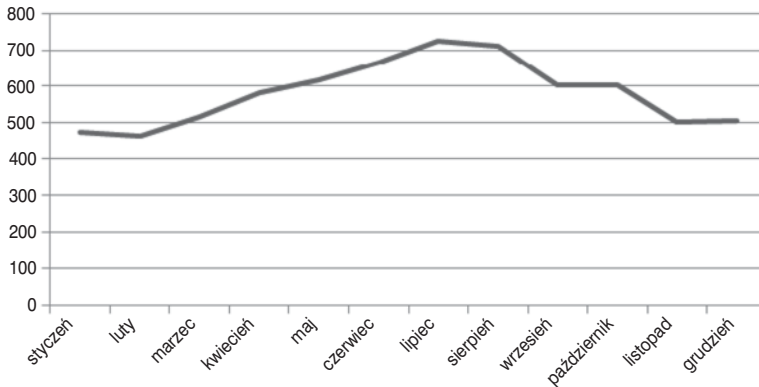
Źródło: DGAC.

W 2006 r. w porcie lotniczym w Marsylii otworzony został nowy terminal, o przepustowości 3,5 mln pasażerów rocznie. Platforma mp2 jest pierwszym w Europie terminalem przeznaczonym do obsługi tanich przewoźników. Budowę terminala niskokosztowego, będącą ewenementem na skalę europejską, uzasadnia specyfika rynku francuskiego. We Francji, inaczej niż np. w Wielkiej Brytanii, lotniska uważane są za obiekty użyteczności publicznej. W konsekwencji, wysokość stosowanych opłat zależy od kosztu wytworzenia usługi i jest stała dla wszystkich użytkowników. Aby obniżyć poziom opłat lotniskowych, czyniąc port bardziej atrakcyjnym dla tanich przewoźników, konieczne jest zatem obniżenie kosztów usługi⁴¹. Otworzenie niskokosztowego terminala pozwala zaferować niskie stawki tym przewoźnikom, którzy skłonni są korzystać z uproszczonej usługi. Mp2 dostępny jest zatem dla wszystkich linii lotniczych, w praktyce służy jednak przewoźnikom niskokosztowym. W pierwszym roku funkcjonowania terminal mp2 przyjął 700 tys. pasażerów.

⁴¹ Y. Tatibouet, E. Doumas, *Regulation of low-cost facilities at French airports*, Airport Management 2008, vol. 3(1), s. 7–12.

Większość pasażerów korzystających z lotniska podróżuje w celach służbowych (47% ruchu). 34% pasażerów podróżuje w celach osobistych, 29% – w celach turystycznych, a 5% – w innych. W przypadku nowego terminala mp2 proporcje rozkładają się następująco: podróże służbowe – 16%, turystyka – 28%, podróże w celach osobistych – 49%, inne – 7%. Liczba pasażerów na lotnisku w Marsylii wzrasta w miesiącach letnich (rys. 17).

Rysunek 17. Liczba pasażerów na lotnisku w Marsylii, styczeń-grudzień 2008 r. (w tys.)



Źródło: *Aéroport Marseille-Provence, raport roczny 2008.*

Głównymi przewoźnikami korzystającymi z lotniska są: Air France (39% ruchu), Ryanair (12%), CCM Airlines (10%), Lufthansa (4%) i Air Algérie (4%). 17% ruchu generowane jest przez tanich przewoźników (w tym, oprócz Ryanaira, m.in. Atlas Blue i easy Jet), korzystających z terminala mp2.

2.5.2. Forma i struktura własności

Lotnisko ma formę „przedsiębiorstwa publicznego” (fr. *établissement public*), należącego do Państwa. Powołanie spółki akcyjnej zarządzającej lotniskiem przewidziane jest na 2010 lub 2011 r.

2.5.3. Model zarządzania

Od 1934 r. lotniskiem zarządza *Chambre de Commerce et d'Industrie Marseille Provence*. Od 1980 r. *CCI Marseille Provence* zarządza strefą cywilną lotniska w Aix-en-Provence. W 1987 r. Państwo odnowiło koncesję na kolejne 30 lat.

W porcie lotniczym *Marseille Provence* działa kilku agentów handlingowych: *Avia-partner*, *Elite Handling Service*, *Servisair*, *Map Handling*. Usługi restauracyjne na terenie lotniska świadczy *Autogrill*.

Na terenie lotniska pracuje 5 240 osób, z czego 355 zatrudnionych jest przez *CCI Marseille – Provence*.

2.5.3. Finanse

Udział przychodów z działalności pozaaeronauczycznej w obrotach spółki wyniósł w 2007 r. 49% i był wyższy od średniej europejskiej (48%) i średniej dla dużych portów regionalnych we Francji (45,8%). Rentowność operacyjna (EBITDA) wyniosła w 2007 r. 30% (tab. 10).

Tabela 10. Wyniki finansowe lotniska Marseille-Provence (w mln euro)

	2007
Przychody operacyjne	92
Koszty operacyjne	-64
W tym koszty wynagrodzeń	19
Koszty wynagrodzeń (%)	30%
EBITDA	28
EBITDA (%)	30%
Koszty amortyzacji	-27
Pozostałe przychody i koszty	3
Wynik z operacji finansowych	-3
Przychody i koszty nadzwyczajne	3
Podatek	0
Wynik netto	4

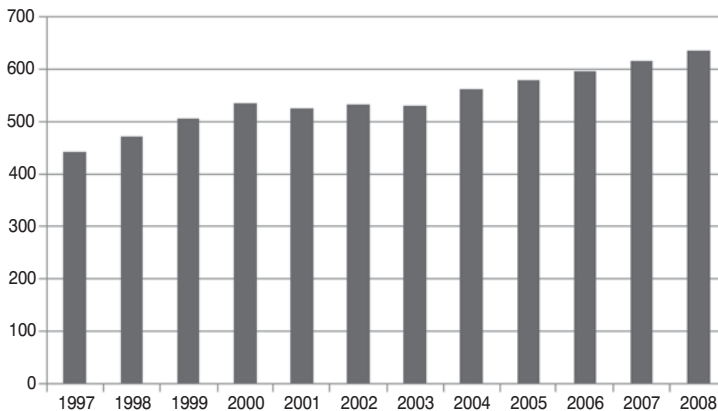
Źródło: DGAC.

W 2007 r. lotnisko zrealizowało inwestycje na kwotę 36,5 mln euro, zaciągając 17,8 mln euro pożyczek.

2.6. Tuluza

2.6.1. Opis lotniska

Lotnisko położone jest w odległości 9 km od Tuluzy, w regionie Midi-Pyrénées, będącego istotnym centrum przemysłu lotniczego (Airbus, EADS, Astrium, Thales, Dassault, Snecma). W 2008 r. lotnisko Toulouse-Blagnac przyjęło 6,35 mln pasażerów, z których 61% korzystało z połączeń krajowych. Toulouse-Blagnac jest piątym lotniskiem we Francji pod względem przewozów pasażerskich. Rysunek 18 przedstawia ewolucję ruchu pasażerskiego na lotnisku w Tuluzie w latach 1997–2008.

Rysunek 18. Liczba pasażerów na lotnisku Toulouse-Blagnac (w tys.)

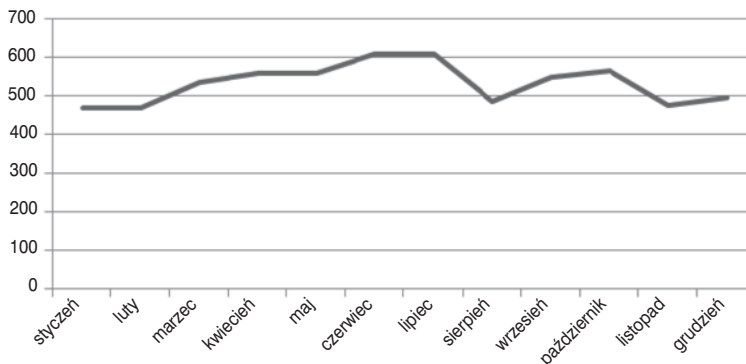
Źródło: DGAC.

Lotnisko realizuje wyłącznie połączenia typu *point-to-point*. Do głównych kierunków obsługiwanych przez lotnisko należą: Paryż-Orly (3,2 mln pasażerów w 2008 r.), Paryż-CDG (0,7 mln), Londyn-Gatwick (0,4 mln), Lyon (0,35 mln) i Madryt (0,2 mln).

Port w Tuluzie odnotowuje stosunkowo niewielkie wahania sezonowe (rys. 19).

Lotnisko jest silnie zależne od jednego przewoźnika – grupy Air France-KLM, generykującej łącznie ponad 60% całkowitego ruchu na połączeniach regularnych. Kolejnymi co do wielkości użytkowników lotniska są: easyJet (14%), Lufthansa (5,5%) i British Airways (3,3%).

Rysunek 19. Liczba pasażerów na lotnisku Toulouse-Blagnac, styczeń–grudzień 2008 r. (w tys.)



Źródło: *Statistiques de trafic Janvier – Decembre 2008*, www.toulouse.aeroport.fr.

Połączenia obsługiwane przez tanich przewoźników stanowiły w 2008 r. 15% ruchu na lotnisku⁴². Głównym konkurentem lotniska na połączeniach niskokosztowych jest port Carcassonne, położony w odległości niecałej godziny od Tuluzi i obsługujący wyłącznie tanich przewoźników.

2.6.2. Forma i struktura własności

Od momentu powstania lotnisko było własnością Państwa. W dniu 21.03.2007 r. powołana została spółka akcyjna Aéroports Toulouse-Blagnac, której struktura własnościowa przedstawia się następująco: Skarb Państwa (60%), CCI Toulouse (25%), Communauté Agglomération Grand Toulouse (5%), Région Midi-Pyrénées (5%), Département Haute-Garonne (5%).

2.6.3. Model zarządzania

Głównym podmiotem zarządzającym lotniskiem jest spółka Aéroports Toulouse-Blagnac. Od 1998 r. na lotnisku funkcjonują zewnętrzni agenci handlingowi. Ponadto, część przewoźników ma własne usługi naziemne.

Wszystkie usługi zapewnienia bezpieczeństwa świadczony są przez zewnętrznych podwykonawców (prywatnych lub publicznych, jak w przypadku straży pożarnej – SSLIA⁴³). Usługi cateringowe na lotnisku w Tuluzie świadczy spółka Eliance.

⁴² Aéroport Toulouse Blagnac, raport roczny 2008.

⁴³ Odnowienie kontraktu dotyczącego ochrony przeciwpożarowej nastąpiło w 2005 r., przy czym, ze względu na konflikt pracowniczy, dostawca wymusił podniesienie stawki godzinowej o 69%; źródło: <http://www.comptes.fr/fr/CC/documents/RPT/RPT-Aeroports.pdf>.

2.6.4. Finanse

W 2007 r. przychody z usług pozaaeronauczycznych stanowiły 37,5% obrotów lotniska. Wskaźnik ten jest niższy od średniej europejskiej (48%)⁴⁴ i od średniej dla francuskich dużych lotnisk regionalnych (54,2%)⁴⁵. Rentowność operacyjna (EBITDA) wyniosła w 2007 r. 35% (tab. 11) i była wyższa od średniej dla dużych lotnisk regionalnych.

Tabela 11. Wyniki finansowe Aéroports Toulouse-Blagnac (w mln euro)

	2007
Przychody operacyjne	86
Koszty operacyjne	56
W tym koszty wynagrodzeń	13,5
Koszty wynagrodzeń (%)	24%
EBITDA	30
EBITDA (%)	35%
Koszty amortyzacji	-19,5
Pozostałe przychody i koszty	0
Wynik z operacji finansowych	-2
Przychody i koszty nadzwyczajne	1
Podatek	-3,5
Wynik netto	6

Źródło: DGAC.

Inwestycje realizowane przez lotnisko w Tuluzie (39 mln euro w 2007 r.) finansowane są ze środków własnych i pożyczek (24 mln euro w 2007 r.). W finansowaniu inwestycji lotnisko nie korzysta z subwencji.

2.7. Beauvais

2.7.1. Opis lotniska

Port lotniczy Beauvais, obsługujący prawie 2,5 mln pasażerów rocznie⁴⁶, jest największym lotniskiem należącym do grupy średnich portów regionalnych. Położony w regionie Pikardii, swoją atrakcyjność zawdzięcza przede wszystkim dogodnemu położeniu (80 km od Paryża). Lotnisko reklamowane bywa jako „trzeci port lotniczy Paryża”.

Port obsługuje wyłącznie połączenia międzynarodowe. Lotnisko w Beauvais, obsługujące rocznie 2,48 mln pasażerów podróżujących tanimi liniami lotniczymi (99% ruchu na lotnisku)⁴⁷ zajmuje czwarte miejsce pod względem ruchu generowanego przez tanich przewoźników (po Paris-Orly, Paris-CDG i Nicei)⁴⁸.

⁴⁴ A. Graham, *How important are commercial revenues to today's airports?*, Journal of Air Transport Management 2009, vol. 15(3).

⁴⁵ DGAC.

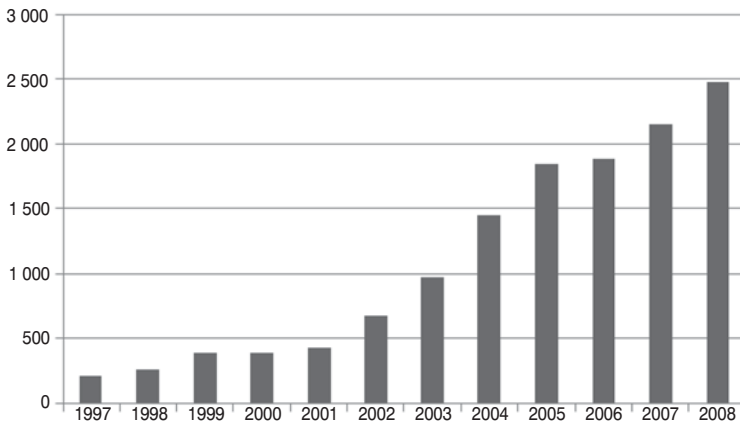
⁴⁶ Aéroport International Beauvais, Rapport environnemental 2008, 31 Mars 2009.

⁴⁷ W grupie średnich lotnisk regionalnych silnie zależne od linii lotniczych typu *low-cost* są również lotniska w Carcassone i Grenoble, dla których udział tanich przewoźników wynosi odpowiednio 100% i 47% ruchu.

⁴⁸ Dane za: Impact des coûts de transport sur le développement touristique des Territoires, en particulier celui des vols «low cost», Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Emploi, Février 2008.

Lotnisko, powstałe w latach 30-tych XX wieku, od 1956 r. obsługiwało komercyjne przewozy pasażerskie. W 1997 r. Ryanair uruchomił połączenie Londyn-Dublin, dając impuls do spektakularnego rozwoju lotniska (rys. 20). Obecnie z portu w Beauvais korzystają trzy linie lotnicze: irlandzki Ryanair, węgierski Wizzair oraz rumuński Blue Air.

Rysunek 20. Liczba pasażerów na lotnisku Beauvais w latach 2002–2008



Źródło: DGAC, *Aéroport International Beauvais*.

Mimo światowego kryzysu finansowego, mającego negatywny wpływ na wielkość ruchu na większości francuskich lotnisk, port lotniczy Beauvais odnotował w 2008 r. 15-procentowy wzrost liczby pasażerów. Port lotniczy Beauvais charakteryzuje się najwyższą we Francji liczbą pasażerów na samolot (139, przy średniej dla lotnisk regionalnych na poziomie 70). Wynika to w dużej mierze ze specyficznego modelu biznesu tanich przewoźników, utrzymujących wysokie wskaźniki zapełnienia samolotów.

2.7.2. Forma i struktura własności

Od momentu powstania lotnisko Beauvais, podobnie jak inne lotniska na terenie Francji pozostawało własnością Państwa. Od 1955 r. koncesję na zarządzanie lotniskiem posiadała CCI de l'Oise. Port lotniczy Beauvais podlegał postanowieniom ustawy z 13.08.2004 r., stanowiącej podstawę decentralizacji własności lotnisk regionalnych. W dniu 1.03.2007 r. własność i kompetencje w zakresie zarządzania lotniskiem zostały przeniesione z Państwa na Syndicat mixte de l'aéroport de Beauvais-Tillé (dalej SMABT).

2.7.3. Model zarządzania

W 2007 r. właściciel portu (SMABT) zorganizował przetarg na zarządzanie lotniskiem w Beauvais. Z czterech oferentów: „CCIO Veolia transports”, „Vinci, Keolis, groupe K”, „Galaxy GTS”, „Egis, CDC, Transdev, Sanef” wybrany został pierwszy – konsorcjum, w którego skład wchodzi zarządzająca wcześniej lotniskiem izba handlowa CCI de l'Oise oraz spółka Veolia Transports. Koncesja przyznana została na okres 15 lat, począwszy od 1.03.2008 r.

Dnia 19.05.2008 r. utworzona została spółka Société Aéroportuaire de Gestion et d'Exploitation de Beauvais, w której 51% udziałów objęła CCI de l'Oise; pozostałe

49% udziałów objęła Veolia Transport, należąca do francuskiej grupy Veolia Environment, działającej w sektorach wodno-ściekowym, energetycznym, zarządzania odpadami i transportu. Oprócz zarządzania portem lotniczym, koncesja obejmuje również realizowanie połączeń autobusowych między lotniskiem a Paryżem, oraz utrzymanie i konserwację infrastruktury lotniska. W zarządzanie portem w Beauvais w zakresie programów środowiskowych (utyliczacja odpadów, optymalizacja spożycia wody i energii, utrzymanie jakości powietrza) zaangażowane są pozostałe spółki należące do grupy Veolia⁴⁹. Koncesjonariusz zobowiązał się wobec właściciela lotniska do zrealizowania, w okresie obowiązywania koncesji, inwestycji w kwocie 68 mln euro⁵⁰. Inwestycje dotyczyć mają budowy drugiego terminala oraz instalacji nowego systemu ILS i związane są z szybkim wzrostem ruchu na lotnisku. Przewiduje się, że do roku wygaśnięcia koncesji (2022) ruch wzrośnie z aktualnego poziomu 2,4 mln pasażerów rocznie do 3 mln⁵¹.

Warunki koncesji przewidują, że konsorcjum zarządzające otrzymuje całość przychodów lotniska, na nim również spoczywa ryzyko operacyjne⁵². Szacowana skumulowana wartość przychodów Veolia Transport z zarządzania lotniskiem w Beauvais wynosi 238 mln euro⁵³.

2.7.4. Finanse

Port lotniczy w Beauvais ma najwyższy wśród analizowanych lotnisk wskaźnik udziału działalności pozaaeronautycznej w przychodach operacyjnych, przy jednocześnie najniższej rentowności operacyjnej (EBITDA), kształtującej się na poziomie 15% (tab. 12).

Tabela 12. Wyniki finansowe lotniska Beauvais-Tillé (w mln euro)

	2007
Przychody operacyjne	29
Koszty operacyjne (bez amortyzacji)	25
W tym koszty wynagrodzeń	9
Koszty wynagrodzeń (%)	35%
EBITDA	4
EBITDA (%)	15%
Koszty amortyzacji	-2,5
Pozostałe przychody i koszty	-1
Wynik z operacji finansowych	0
Przychody i koszty nadzwyczajne	3,5
Podatek	1
Wynik netto	3

Źródło: DGAC.

⁴⁹ Veolia Environnement, raport roczny 2008.

⁵⁰ http://www.aeroportbeauvais.com/affiche_communique.php?lang=fr&id_com=8; dostęp 10.09.2009 r.

⁵¹ Veolia Environnement, raport roczny 2008.

⁵² SMABT, Delegation de service public pour l'exploitation de la plateforme aeroportuaire Beauvais-Tille, 2007.

⁵³ Veolia Environment, raport roczny 2008.

Konsorcjum zarządzające portem planuje w najbliższych latach przeprowadzenie wysokich inwestycji, których finansowanie zapewni m.in. Crédit Agricole Brie-Picardie (68 mln euro)⁵⁴. Inwestycje przeprowadzone w 2007 r. (2,7 mln euro) finansowane były w całości ze środków własnych, bez korzystania z pożyczek i subwencji.

3. Podsumowanie

Latem 2008 r. grupa AdP przeprowadziła kampanię promocyjną pod hasłem „Witamy w centrum świata usług”. Przekazy reklamowe pojawiające się w prasie i w telewizji odnosiły się do trzech kategorii usług realizowanych przez paryskie lotniska: usług dla rodzin, usług dla pasażerów biznesowych oraz szeroko rozumianej oferty sklepowo-restauracyjnej. W reklamach prezentowane były butiki, kawiarnie, platformy gier wideo, punkty dostępu do Internetu, parkingi. Nieobecne w przekazach reklamowych były typowe atrybuty portu lotniczego: pasy startowe, samoloty, personel pokładowy. Kampania AdP świadczyć może o tym, że Grupa stara się porzucić wizerunek dostawcy infrastruktury portowej, pozycjonując się jako „przedsiębiorstwo usługowe”⁵⁵. Tym samym AdP wpisuje się w światowy trend reorganizacji modelu biznesowego portów lotniczych, w którym coraz większą rolę odgrywać zaczynają usługi nie związane z typową działalnością lotniczą. Przejawem tej reorganizacji jest stopniowa zmiana struktury przychodów portów lotniczych. W latach 1983-1984 działalność pozaaeronautyczna generowała średnio 41% przychodów europejskich lotnisk. W latach 1998-1999 udział przychodów z działalności pozaaeronautycznej stanowił 50%⁵⁶.

Potrzebie „urynkowienia” działalności francuskich portów lotniczych nie towarzyszyły, przez wiele lat, zmiany regulacyjne, umożliwiające przekształcenie lotnisk w przedsiębiorstwa z kapitałem prywatnym, działające w oparciu o zasady gospodarki rynkowej. Dopiero w latach 2004-2005 weszły w życie ustawy będące fundamentem przekształceń własnościowych i organizacyjnych. Od 2006 r., 1/3 akcji AdP (przekształconego rok wcześniej w spółkę akcyjną) notowana jest na giełdzie. Obecnie w toku jest również proces komercjalizacji dużych lotnisk regionalnych. Do 2013 r. dominującym akcjonariuszem spółek zarządzających dużymi portami regionalnymi pozostać ma sektor publiczny, później możliwe będzie objęcie większościowych pakietów akcji przez inwestorów prywatnych. Przykład udanej (choć częściowej) prywatyzacji AdP, a także rosnący udział sektora prywatnego w zarządzaniu średnimi portami regionalnymi (np. Beauvais, Grenoble) pozwalają przypuszczać, że nowopowstałe spółki zarządzające dużymi lotniskami regionalnymi mogą w przyszłości cieszyć się zainteresowaniem inwestorów prywatnych.

⁵⁴ <http://www.leparisien.fr/beauvais-60000/68-millions-d-euros-pour-l-aeroport-04-03-2009-430125.php>; dostęp 15.09.2009 r.

⁵⁵ P. Villard, *Aéroports de Paris: de service public à l'entreprise de services. Émergence et mise en action d'un nouveau référentiel des politiques aéroporutaires*, Mémoire présenté pour le Master recherche de Sciences Po, 2009.

⁵⁶ A. Graham, *Managing Airports...*, op.cit.

Wykaz rysunków i tabel

- Rysunek 1. Liczba pasażerów we francuskich portach lotniczych w latach 2004–2008 (w tys.)
- Rysunek 2. Kierunki obsługiwane przez francuskie lotniska w latach 2004–2008
- Rysunek 3. Liczba pasażerów (w tys.) – Paryż i duże lotniska regionalne
- Rysunek 4. Przewozy cargo, bez poczty, (w tys. ton) – Paryż i duże lotniska regionalne
- Rysunek 5. Liczba pasażerów (w tys.) – średnie lotniska regionalne i lotniska terytoriów DOM-TOM
- Rysunek 6. Przewozy cargo, bez poczty, (w tys. ton) – średnie lotniska regionalne i lotniska DOM-TOM
- Rysunek 7. Liczba pasażerów na lotniskach paryskich (w tys.)
- Rysunek 8. Liczba pasażerów na lotniskach paryskich, styczeń–grudzień 2008 r.
- Rysunek 9. Schemat organizacyjny grupy AdP
- Rysunek 10. Liczba pasażerów na lotnisku w Nicei (w tys.)
- Rysunek 11. Liczba pasażerów na lotnisku w Nicei, styczeń–grudzień 2008 (w tys.)
- Rysunek 12. Rentowność operacyjna (EBITDA) wybranych francuskich lotnisk (2007 r.)
- Rysunek 13. Struktura przychodów wybranych francuskich lotnisk (2007 r.)
- Rysunek 14. Liczba pasażerów na lotnisku w Lyonie (w tys.)
- Rysunek 15. Liczba pasażerów na lotnisku w Lyonie, styczeń–grudzień 2008 r. (w tys.)
- Rysunek 16. Liczba pasażerów na lotnisku w Marsylii (w tys.)
- Rysunek 17. Liczba pasażerów na lotnisku w Marsylii, styczeń–grudzień 2008 r. (w tys.)
- Rysunek 18. Liczba pasażerów na lotnisku Toulouse-Blagnac (w tys.)
- Rysunek 19. Liczba pasażerów na lotnisku Toulouse-Blagnac, styczeń–grudzień 2008 r. (w tys.)
- Rysunek 20. Liczba pasażerów na lotnisku Beauvais w latach 2002–2008
- Tabela 1. Podmioty zarządzające dużymi lotniskami regionalnymi (bez DOM-TOM)
- Tabela 2. Podmioty zarządzające lotniskami z terenów DOM-TOM
- Tabela 3. Podmioty zarządzające średnimi lotniskami regionalnymi
- Tabela 4. Dostawcy usług naziemnych we Francji
- Tabela 5. Wyniki finansowe grupy AdP (w mln euro)
- Tabela 6. Wyniki finansowe spółki Aéroports de la Côte d'Azur (w mln euro)
- Tabela 7. Wyniki finansowe spółki w podziale na lotniska (w mln euro)
- Tabela 8. Inwestycje dużych lotnisk regionalnych w 2007 r. (dane w tys. euro)
- Tabela 9. Wyniki finansowe spółki Aéroports de Lyon (w mln euro)
- Tabela 10. Wyniki finansowe lotniska Marseille-Provence (w mln euro)
- Tabela 11. Wyniki finansowe Aéroports Toulouse-Blagnac (w mln euro)
- Tabela 12. Wyniki finansowe lotniska Beauvais-Tillé (w mln euro)

Źródła

Literatura

- S. Albers, B. Koch, Ch. Ruff, *Strategic alliances between airlines and airports – theoretical assessment and practical evidence*, Journal of Air Transport Management 2005, vol. 11(2), s. 49–58.
- A. Graham, *How important are commercial revenues to today's airports?*, Journal of Air Transport Management 2009, vol. 15(3), s. 106–111.
- A. Graham, *Managing Airports: an International Perspective*, Elsevier, 2008.
- R.C. Marques, A. Brochado, *Airport regulation in Europe: Is there need for a European Observatory?*, Transport Policy 2008, vol. 15(3), s. 163–172.
- Y. Tatibouet, E. Dumas, *Regulation of low-cost facilities at French airports*, Airport Management, 2008, vol. 3(1), s. 7–12

P. Villard, *Aéroports de Paris: de service public à l'entreprise de services. Émergence et mise en action d'un nouveau référentiel des politiques aéroportuaires*, Mémoire présenté pour le Master recherche de Sciences Po, 2009.

Akty prawne

L'arrêté du 24 janvier 1956 portant concession d'outillage public de l'aérodrome de Nice-Côte d'Azur à la chambre de commerce des Alpes-Maritimes, JO du 25 janvier 1956.

Loi n°2005-357 du 20 avril 2005 relative aux aéroports, JO du 21 avril 2005.

Loi no. 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, Journal Officiel de la République Française, 13.08.2004.

Décret n°2005-1070 du 24 août 2005 fixant la liste des aérodromes civils appartenant à l'Etat exclus du transfert aux collectivités territoriales ou à leurs groupements, version consolidée au 25 février 2007.

Procedury związane z realizacją polityki konkurencji. Pomoc państwa C 53/07 (ex NN 12/07) – Pomoc przyznana przez Izbę Handlowo-Przemysłową w Pau-Béarn spółce Airport Marketing Services (Dz. Urz. UE 15.02.2008).

Raporty i komunikaty prasowe

Aéroport International Beauvais, Rapport environnemental 2008, 31 Mars 2009.

Airport Council International, World Airport Traffic Report 2006.

Chambre Régionale des Comptes de Rhône-Alpes, Rapport d'Observations Définitives des aéroports Lyon-Saint Exupery et Lyon Bron, 2008.

Communiqué de presse du syndicat mixte de l'aéroport de Beauvais-Tille, Beauvais, 25.02.2008.

DGAC, Décentralisation et création des sociétés aéroportuaires: Le renouveau des aéroports français, 2007.

Direction Générale de l'Aviation civile, Activité des aéroports français 2007.

Impact des coûts de transport sur le développement touristique des Territoires, en particulier celui des vols « low cost », Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Emploi, Février 2008.

Les aéroports françaises face aux mutations du transport aérien. Cours des comptes, 2008.

Les aéroports, une nouvelle responsabilité pour la région Bretagne, Bilan d'activité, 2008.

Raport roczny grupy Aéroports de la Côte d'Azur za rok 2008.

Raport roczny grupy Aéroports de Paris za rok 2008.

Raport roczny grupy Véolia Environnement za rok 2008.

Raport roczny lotniska Lyon-Saint Exupery za rok 2007.

Raport roczny lotniska Marseille-Provence za rok 2008.

Raport roczny lotniska w Toulouse-Blagnac za rok 2008.

Résultats d'activité des aéroports français 2008, Union des Aéroports Français.

SMABT, Delegation de service public pour l'exploitation de la plateforme aéroportuaire Beauvais-Tille, 2007.

Study on Competition between Airports and the Application of State Aid Rules. Final Report (report prepared for European Commission DG Energy and Transport), Cranfield University, September 2002.

Strony internetowe

www.aeroport.fr

www.aviation-civile.gouv.fr

www.aeroportsdeparis.fr

www.dgac.fr

www.aviapartfer.aero

www.elite-handling-service.com

www.servisair.com

www.swissport.com
www.map-handling.com
www.flyingineurope.be
www.toulouse.aeroport.fr
www.lyon.aeroport.fr
www.marseille.aeroport.fr
www.hubtelecom.com
www.steria.com
www.adp-i.com
www.nice-aeroport.fr
www.grenoble-airport.com
www.brest.aeroport.fr
www.nordpasdecalais.fr

ROZDZIAŁ 15.

Portugalia

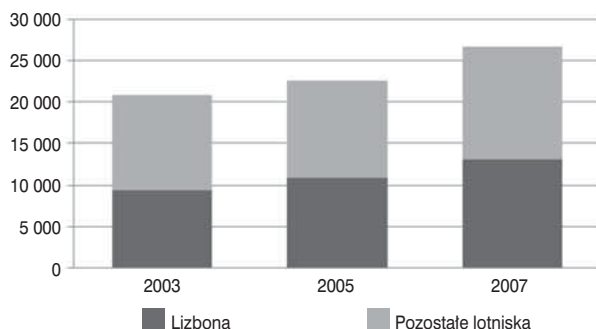
1. Wprowadzenie: specyfika ruchu lotniczego w Portugalii

Na terenie Portugalii kontynentalnej znajdują się trzy lotniska¹: w Lizbonie, Porto i Faro. Pozostałe porty lotnicze położone są na Maderze i pobliskiej wyspie Porto Santo oraz na wyspach należących do Archipelagu Azorów (Ponta Delgada, Santa Maria, Terceira, Horta, Graciosa, Pico, São Jorge, Flores, Corvo). Największym portem lotniczym w Portugalii jest lotnisko w Lizbonie, obsługujące ponad połowę całkowitego ruchu pasażerskiego (por. rys. 1).

W ruchu pasażerskim obsługiwanym przez portugalskie lotniska dominuje segment międzynarodowy, stanowiący 76% ruchu na połączeniach regularnych i 98% ruchu na połączeniach czarterowych² (por. tab. 1 i 2).

Znaczenie krajowego ruchu lotniczego spada (por. rys. 2), co wiązać można z jednej strony ze wzrostem znaczenia substytutów dla krajowych lotów pasażerskich, z drugiej

Rysunek 1. Liczba pasażerów w portugalskich portach lotniczych (w tys.)



Źródło: INAC.

* Aleksandra Wąsowska – Doktorantka na Wydziale Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego.

¹ W niniejszym opracowaniu pojęcia „lotnisko” (pt. aeródromo) i „port lotniczy” (pt. aeroporto) stosowane są zamiennie

² INAC, Anuário da Aviação Civil, 2003-2007.

Tabela 1. Struktura geograficzna ruchu pasażerskiego na połączeniach regularnych (% pasażerów)

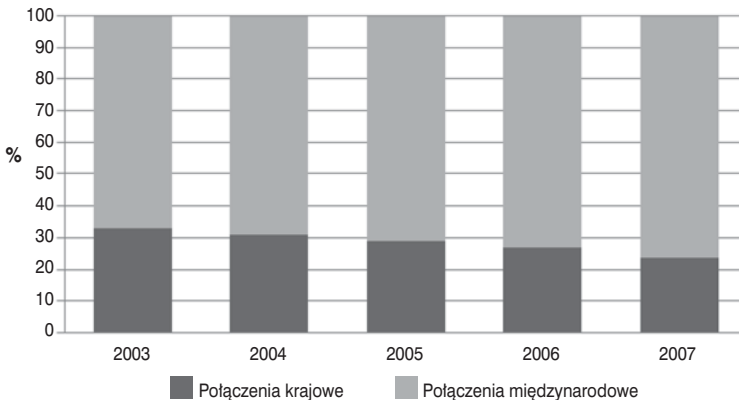
Port lotniczy	2003		2005		2007	
	Kraj	Zagranica	Kraj	Zagranica	Kraj	Zagranica
Lizbona	23%	77%	20%	80%	16%	84%
Porto	33%	67%	27%	73%	21%	79%
Faro	9%	91%	6%	94%	5%	95%
Madera	70%	30%	65%	35%	59%	41%
Ponta Delgada	94%	6%	95%	5%	94%	6%
Porto Santo	100%	0%	100%	0%	100%	0%
Horta	100%	0%	100%	0%	100%	0%
Santa Maria	100%	0%	100%	0%	100%	0%
Sao Jorze	99%	1%	100%	0%	100%	0%

Źródło: INAC.

Tabela 2. Struktura geograficzna ruchu pasażerskiego na połączeniach czarterowych (% pasażerów)

Port lotniczy	2003		2005		2007	
	Kraj	Zagranica	Kraj	Zagranica	Kraj	Zagranica
Lizbona	3%	97%	4%	96%	3%	97%
Porto	4%	96%	3%	97%	4%	96%
Faro	0%	100%	0%	100%	0%	100%
Madera	2%	98%	1%	99%	0%	100%
Ponta Delgada	4%	96%	18%	82%	1%	99%
Porto Santo	98%	2%	69%	31%	34%	66%
Horta	100%	0%	99%	1%	79%	21%
Santa Maria	99%	1%	74%	26%	33%	67%
Sao Jorze	100%	0%	100%	0%	99%	1%

Źródło: INAC.

Rysunek 2. Kierunki obsługiwane przez portugalskie lotniska (% pasażerów)

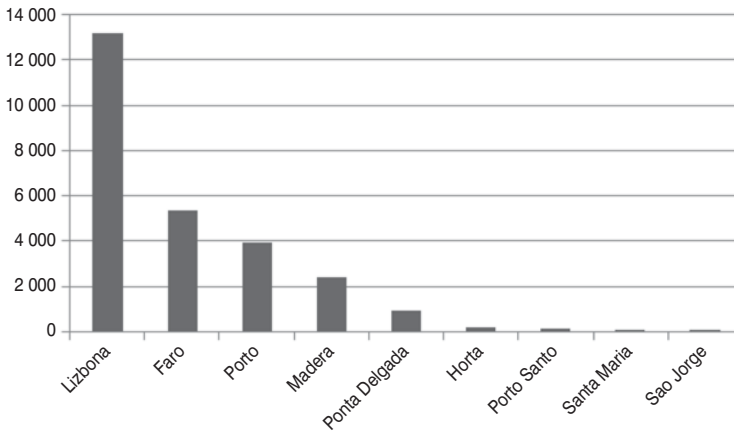
Źródło: INAC

– z integracją międzynarodową i popularyzacją Portugalii jako kierunku turystycznego. Obserwowalny w ostatnich latach wzrost ruchu pasażerskiego na portugalskich lotniskach wynikał z rozwoju segmentu międzynarodowego (wzrost o ok. 60% między rokiem 2003 a 2007). Ruch krajowy wzrósł w tym czasie jedynie o ok. 2%.

Na poniższych wykresach przedstawiono dane dotyczące wielkości ruchu pasażerskiego (rys. 3) i ruchu cargo (rys. 4) w wybranych portach lotniczych w Portugalii.

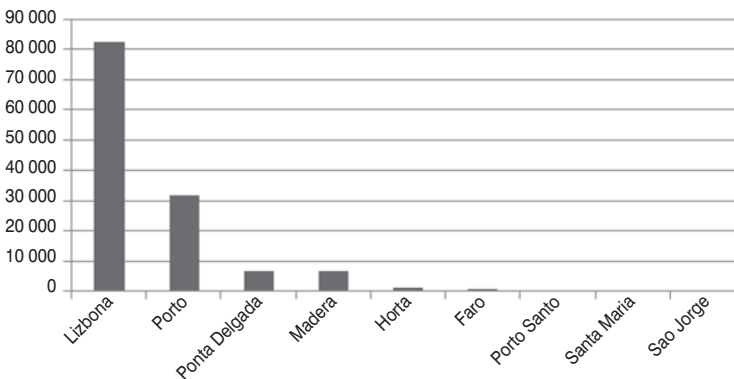
Jedynie 5 portugalskich lotnisk (Lizbona, Porto, Faro, Madera i Ponta Delgada) obsługuje loty międzynarodowe na połączeniach regularnych (por. tab. 1). Najbardziej „międzynarodowym” lotniskiem jest Faro, obsługujące przede wszystkim ruch turystyczny. Dla lotnisko w Ponta Delgada, stolicy Azorów, segment międzynarodowy stanowi jedynie 6% ruchu pasażerskiego na połączeniach regularnych.

Rysunek 3. Liczba pasażerów (w tys.) w portugalskich portach lotniczych (2007 r.)



Źródło: INAC.

Rysunek 4. Przewozy cargo (w tys. ton)



Źródło: INAC.

Połączenia czarterowe na trasach międzynarodowych obsługiwane są zarówno przez 5 głównych portów lotniczych, jak i przez mniejsze porty zlokalizowane na wyspach należących do Archipelagu Azorów (por. tab. 2).

Sektor lotniczy w Portugalii nadzorowany jest przez Instituto Nacional de Aviação Civil, (dalej INAC), działający na podstawie ustaw nr 133/98 z 15.05.1998 r.³ i 145/2002 z 21.05.2002 r.⁴. INAC nadzoruje działanie podmiotów zarządzających portugalskimi portami lotniczymi oraz, na podstawie ustaw nr 102/90 z 21.03.1990⁵ oraz 280/99 z 26.07.1999⁶, uczestniczy w procesie ustalania wysokości opłat lotniskowych.

2. Studia przypadków portów lotniczych

2.1. Kryteria wyboru lotnisk

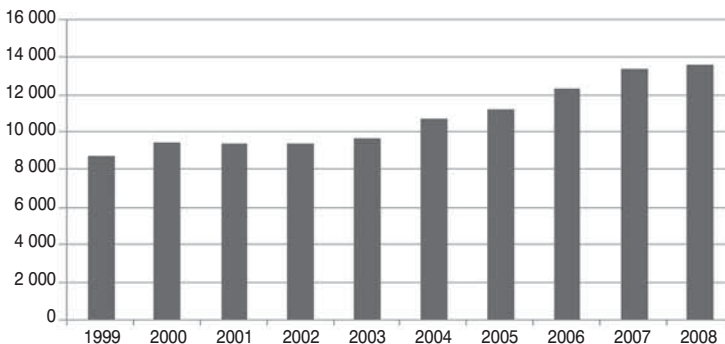
W statystykach INAC uwzględnianych jest łącznie 14 portów lotniczych: 3 położone na terenie Portugalii kontynentalnej (Lizbona, Porto, Faro), 2 na archipelagu Madery (Madera i Porto Santo) i 9 na Azorach. Niniejsze opracowanie obejmuje cztery największe lotniska w Portugalii (Lizbona, Porto, Faro, Madera), które łącznie generują ponad 90% ruchu pasażerskiego w portugalskich portach lotniczych.

2.2. Krótka charakterystyka

2.2.1. Lizbona

Największym lotniskiem w Portugalii, zarówno pod względem ruchu pasażerskiego (13,6 mln pasażerów w 2008 r.), jak i przewozów cargo (88,8 tys. ton)⁷ jest port lotniczy w Lizbonie. Jest to również czwarte co do wielkości ruchu pasażerskiego lotnisko iberyjskie, po Madrycie, Barcelonie i Palma de Mallorca.

Rysunek 5. Liczba pasażerów (w tys.) na lotnisku w Lizbonie w latach 1999–2008



Źródło: ANA.

³ Decreto-Lei no. 133/98, 15.05.1998.

⁴ Decreto-Lei no. 145/2002, 21.05.2002.

⁵ Decreto-Lei no. 102/90, 21.03.1990.

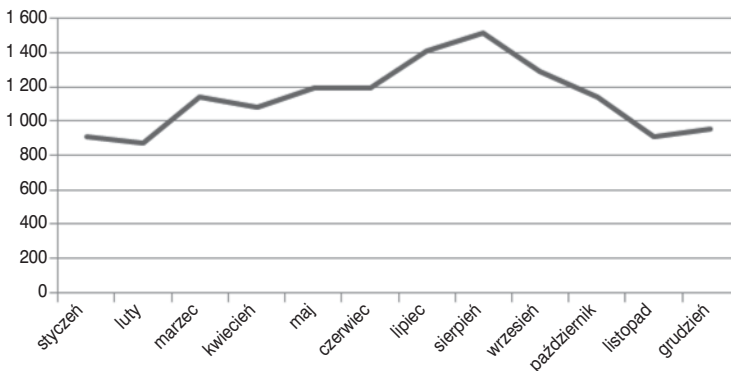
⁶ Decreto-Lei no. 280/99, 26.07.1999.

⁷ Relatório anual de tráfego, Lisboa, ANA, 2008.

Port pełni funkcję centralnego huba, jest również siedzibą portugalskich linii flagowych TAP, należących do sojuszu Star Alliance. W 2008 r. 55% ruchu pasażerskiego na lotnisku generowały linie TAP, 5% – Sata Internacional, a 17% – tani przewoźnicy (w tym 8% – Easy Jet). Połączenia czarterowe, tradycyjnie stosunkowo mało rozwinięte w Portugalii⁸, stanowiły 4% ruchu na lotnisku. Wśród tradycyjnych przewoźników zagranicznych największy udział w rynku miały Lufthansa, Iberia i Air France (po około 3%). 41% pasażerów korzystających z lotniska w Lizbonie podróżuje w celach turystycznych, 34% – służbowych, a 35% – innych.

Latem 2008 r. port w Lizbonie obsługiwał regularne połączenia z 93 lotniskami, oferowane przez 39 linii lotniczych. W grupie obsługiwanych kierunków było 67 lotnisk europejskich (w tym 11 położonych na terenie Portugalii), 14 amerykańskich i 12 afrykańskich (w tym 7 położonych na terenie byłych kolonii portugalskich, Angoli, Gwinei-Bissau, Mozambiku, Wysp Świętego Tomasza i Książęcej, Wysp Zielonego Przylądka)⁹. Do najważniejszych, z punktu widzenia wielkości ruchu pasażerskiego, kierunków należały kolejno: Paryż, Londyn, Madryt, Funchal, Barcelona, Frankfurt, Amsterdam Bruksela, Porto i Genewa. Połączenia krajowe (z których 30% stanowią połączenia w ramach Portugalii kontynentalnej, a 70% – wysp) generowały 15% ruchu pasażerskiego. Do najważniejszych kierunków przewozów cargo należały kolejno lotniska w: Brazylii, Niemczech, Angoli i Hiszpanii.

Rysunek 6. Liczba pasażerów na lotnisku w Lizbonie (w tys.), styczeń–grudzień 2008



Źródło: ANA.

Lotnisko wyróżnia się nietypową, jak dla dużego europejskiego portu, lokalizacją. Położone jest na terenie miasta, w odległości jedynie 7 km od historycznego centrum Lizbony.

Port lotniczy w Lizbonie należy do najbardziej zatłoczonych lotnisk Półwyspu Iberyjskiego. Ruch na lotnisku, zbudowanym w końcu lat 40-tych XX wieku, przekroczył w 2005 r. 10 mln pasażerów, wartość uważaną za graniczną przepustowość dla tego portu.

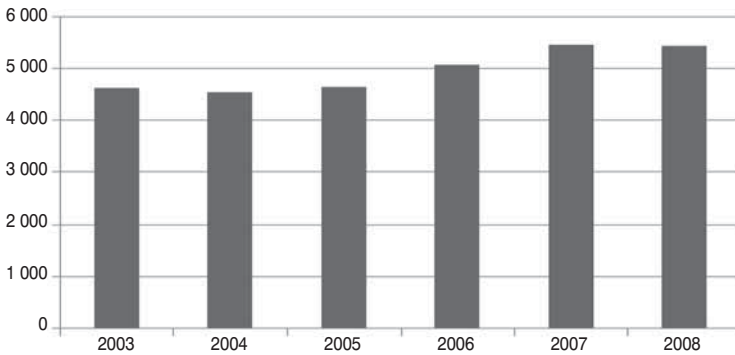
⁸ *Study on Competition between Airports and the Application of State Aid Rules*. Final Report (report prepared for European Commission DG Energy and Transport), Cranfield University, September 2002.

⁹ Relatário anual de tráfego, Lisboa, ANA, 2008.

2.2.2. Faro

Drugim co do wielkości ruchu pasażerskiego jest lotnisko w Faro, stolicy turystycznego regionu Algarve, obsługuje 5,5 mln pasażerów rocznie, z czego 1,5 mln stanowią pasażerowie korzystający z połączeń czarterowych, uruchamianych sezonowo.

Rysunek 7. Liczba pasażerów na lotnisku w Faro (w tys.) w latach 2003–2008



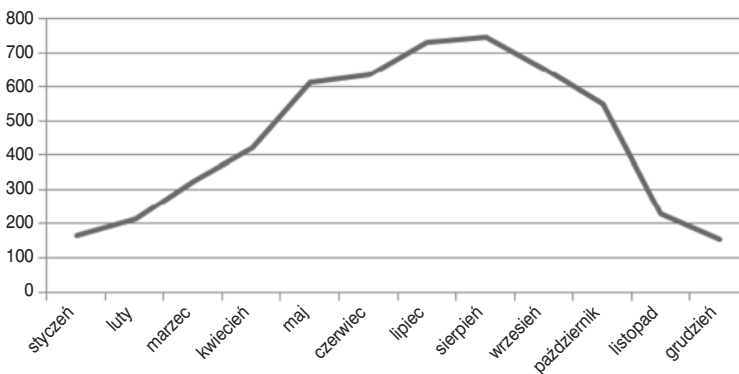
Źródło: ANA.

Większość pasażerów korzystających z lotniska w Faro podróżuje w celach turystycznych (69%). 22% pasażerów podróżuje służbowo, a 9% – w innych celach. 60% pasażerów korzystających z lotniska pochodzi z Wielkiej Brytanii.

Ok. 68% ruchu na lotnisku generowali w 2008 r. przewoźnicy niskokosztowi. Do najważniejszych, pod względem wielkości ruchu pasażerskiego, kierunków należały: Londyn, Manchester, Dublin, Amsterdam, Lizbona, Birmingham, Glasgow, Nottingham, Bristol i Bruksela¹⁰.

Lotnisko charakteryzuje się bardzo silną sezonowością ruchu pasażerskiego (por. rys. 8).

Rysunek 8. Liczba pasażerów na lotnisku w Faro (w tys.), styczeń–grudzień 2008



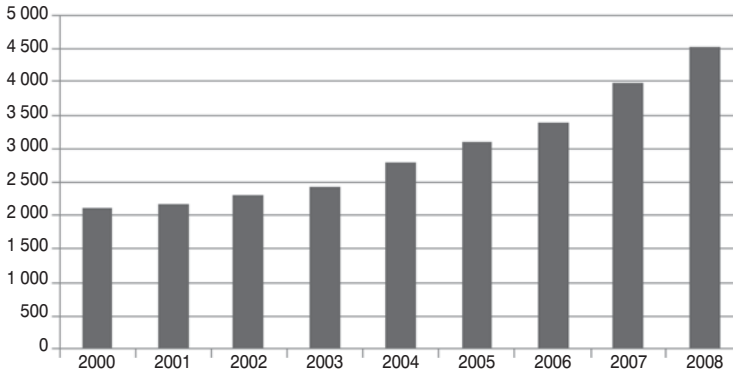
Źródło: ANA.

¹⁰ Relatório anual de tráfego, Algarve, ANA, 2008.

2.2.3. Porto

Lotnisko w Porto położone jest w północnej, przemysłowej części kraju, w odległości od 11 kilometrów od Porto. Większość pasażerów korzystających z lotniska w Porto podróżuje w celach służbowych (53% ruchu). Ok. 22% pasażerów podróżuje turystycznie, a 25% – w innych celach.

Rysunek 9. Liczba pasażerów (w tys.) na lotnisku w Porto w latach 1999–2008



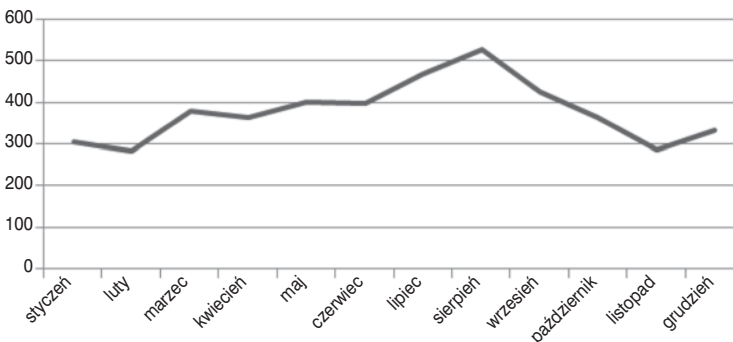
Źródło: ANA.

W 2008 r. najwięcej ruchu pasażerskiego na lotnisku generowały kolejno TAP, Ryanair i Easy Jet. Tani przewoźnicy stanowili łącznie 15% ruchu. Do najpopularniejszych kierunków docelowych należały: Paryż, Lizbona, Londyn, Frankfurt, Madryt, Barcelona, Genewa, Madera, Bruksela i Mediolan¹¹.

Ruch na lotnisku w Porto wzrasta w miesiącach letnich (rys. 10), choć wahania sezonowe nie są tak silne jak w przypadku lotnisk o profilu turystycznym.

W końcu 2009 r. w Porto powstanie prawdopodobnie linii Ryanair¹², obecnych na lotnisku od 2005 r. Byłaby to pierwsza w Portugalii baza zagranicznego przewoźnika.

Rysunek 10. Liczba pasażerów (w tys.) na lotnisku w Porto, styczeń–grudzień 2008



Źródło: ANA.

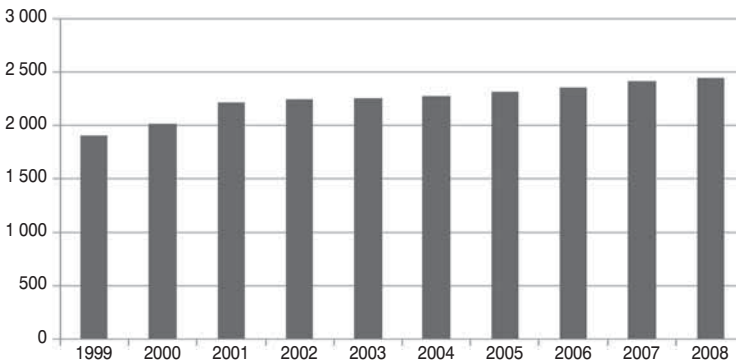
¹¹ Relatório anual de tráfego, Porto, ANA, 2008.

¹² Ryanair abre base no Aeroporto do Porto, ANA press release, 02.07.2009.

2.2.4. Madera

Port lotniczy na Maderze, położony 16 km od stolicy wyspy, Funchalu, jest czwartym co do wielkości lotniskiem w Portugalii i głównym portem Autonomicznego Regionu Madery. Powstałe w 1964 r. lotnisko przez wiele lat zaliczane było do najbardziej niebezpiecznych portów lotniczych na świecie¹³, ze względu na trudne warunki meteorologiczne oraz krótki pas startowy (początkowo, o długości 1400 metrów), położony między oceanem i górami.

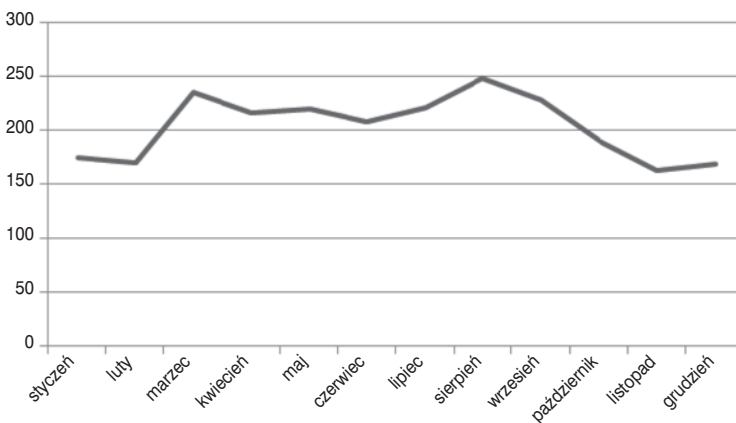
Rysunek 11. Liczba pasażerów na lotnisku na Maderze (w tys.) w latach 1999–2008



Źródło: ANAM.

Ruch pasażerski w porcie lotniczym na Maderze charakteryzuje się stosunkowo niewielkimi wahaniami sezonowymi, przy czym w 2008 r. wzrost natężenia ruchu obserwowany był w marcu i w sierpniu (por. rys. 12).

Rysunek 12. Liczba pasażerów na lotnisku na Maderze (w tys.), styczeń–grudzień 2008



Źródło: ANAM.

¹³ Conheça os 8 aeroportos mais perigosos do mundo, Notícias sobre aviação, 14.07.2008. desastresaereos-news.blogspot.com

2.3. Forma i struktura własności

Portugalskie lotniska są w 100% własnością publiczną. Do 1998 r. portugalskie porty lotnicze zarządzane były przez przedsiębiorstwo publiczne (pt. *empresa pública*) o nazwie Aeroportos e Navegação Aérea. W 1998 r. z przedsiębiorstwa tego wydzielone zostały dwa podmioty: spółka akcyjna (pt. *sociedade anónima*) Aeroportos de Portugal (dalej ANA), mająca odpowiadać za zarządzanie lotniskami dla celów lotnictwa cywilnego oraz przedsiębiorstwo państwowe Navegação Aérea de Portugal (NAV), świadczące usługi nawigacyjne.

Ustawa nr 404/98 z 18.12.1998 r.¹⁴ przyznała ANA koncesję na zarządzanie lotniskami w Lizbonie, Porto i Faro oraz pięcioma lotniskami położonymi na wyspach należących do Archipelagu Azorów (Ponta Delgada, Santa Maria, Horta i Flores)¹⁵.

31 grudnia 2007 r. struktura kapitału ANA SA przedstawiała się następująco:

- Parpública – Participações Públicas (SGPS), SA – 68,56%;
- Skarb Państwa – 31,44%.

Parpública jest spółką akcyjną, powołaną dla celów:

- a) zarządzania udziałami spółek w procesie prywatyzacji lub przeznaczonych do prywatyzacji;
- b) restrukturyzacji spółek dla celów późniejszej prywatyzacji;
- c) promocji wykorzystania partnerstwa publiczno – prywatnego jako formy świadczenia usług o charakterze publicznym.

Lotniskami na Maderze zarządza spółka akcyjna Aeroportos e Navegação Aérea da Madeira (ANAM), utworzona na mocy Ustawy 453/91 z 11 grudnia 1991 r.¹⁶. Struktura własności ANAM przedstawia się następująco:

- ANA – 70%;
- Region Autonomiczny Madery – 20%
- Skarb Państwa – 10%.

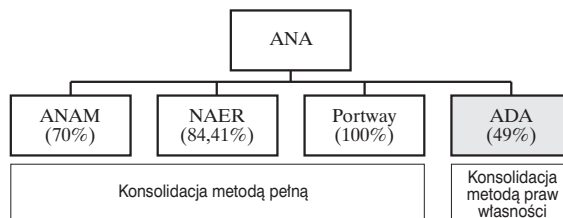
2.4. Model zarządzania

2.4.1. Uwagi ogólne

Lotniskami będącymi przedmiotem niniejszej analizy zarządza grupa ANA.

W skład grupy ANA wchodzi następujące spółki (por. rys. 13):

Rysunek 13. Schemat organizacyjny grupy ANA



Źródło: ANA.

¹⁴ Decreto-Lei no.404/98, 18.12.1998.

¹⁵ Czterema pozostałymi lotniskami na Azorach zarządza grupa Sata, w której skład wchodzi m.in. linie lotnicze Sata Air Açores i Sata Internacional.

¹⁶ Decreto-Lei no. 453/91, 11.12.1991.

- ANAM – podmiot zarządzający lotniskami w Autonomicznym Regionie Madery;
- NEAR – podmiot odpowiedzialny za projekt i budowę nowego portu lotniczego w Lizbonie;
- Portway – spółka powstała w lipcu 2000 r., świadcząca usługi naziemne;
- ADA – joint-venture ze spółką China National Aviation Corporation (Macau) Co. Ltd., powstała 12.09.1994 r., zarządzająca lotniskiem Macau International Airport w Chinach, na podstawie 15-letniej koncesji.

2.4.2. Sposób zarządzania wybranymi działaniami, składającymi się na łańcuch wartości portugalskich portów lotniczych

Logistyka wewnętrzna

Za projekt budowy nowego portu lotniczego w Lizbonie odpowiedzialna jest firma NEAR, należąca do grupy kapitałowej ANA.

Operacje

Usługi naziemne na lotniskach w Lizbonie, Porto, Faro świadczy firma Portway, powstała w 2000 r. jako joint venture ANA (60%) i Fraport (40%). Portway zatrudnia obecnie 600 pracowników. Do świadczonych przez firmę usług należą:

- Check-in pasażerów i bagażu
- Boarding
- Eskortowanie pasażerów przyjeżdżających
- Usługi VIP
- Specjalne usługi – opieka nad pasażerami niepełnoletnimi oraz niepełnosprawnymi.
- Serwis: bagaż zagubiony
- Obsługa ramp (transport pasażerów i załogi, czyszczenie kabin – podwykonawca), utrzymanie infrastruktury sanitarnej w samolotach
- Załadunek i przeładunek cargo, prześwietlanie przesyłek

W 2008 r. udział spółki Portway w „wolnym rynku” (po wyłączeniu lotów obsługiwanych przez TAP/PGA) wyniósł ok. 50%. Portway specjalizuje się w obsłudze tanich przewoźników. Do najważniejszych klientów spółki należą Easy Jet, Ryanair, a także DHL.

Głównym konkurentem Portway jest Groundforce, agent handlingowy należący do grupy TAP, działający na lotniskach Lizbona, Porto, Faro, Madera, Porto Santo. Groundforce, zatrudniający 2700 pracowników, świadczy usługi naziemne dla TAP, rywalizuje również z Portway o kontrakty na obsługę innych przewoźników. W 2008 r. Groundforce wygenerował stratę w wysokości 36 mln euro. Problemy finansowe spółki wynikają z wysokich kosztów personelu (73% kosztów operacyjnych), związanych z przerostem zatrudnienia i utrzymywaniem wysokich płac (40% wyższych niż w przypadku Portway)¹⁷.

Na lotniskach Madera i Porto Santo, usługi naziemne świadczy TRIA, spółka powstała w końcu lat 80-tych, jako pierwszy regionalny agent handlingowy. Od 1987 r. spółka konkurowała z działem TAP świadczącym usługi naziemne, przekształconym później w SPdH, a następnie, w Groundservice. Do 2007 r. Triam i Portway dzieliły rynek między siebie. Od 2007 r. na lotnisku w Funchalu działa również Portway.

W największych portugalskich portach lotniczych (Lizbona, Porto, Faro, Ponta Delgada, Madera) obsługą naziemną pasażerów (usługi „wolnego dostępu”) zajmuje się Servisair.

¹⁷ J. Barros, *Groundforce “é insustentável”*, Publituris, 19.02.2009.

W zakresie usług zapewnienia bezpieczeństwa ANA korzysta z usług firmy ochroniarskiej Prosegur. Jest to, po firmie budowlanej Mota-Engil, najważniejszy, pod względem wartości rozliczeń (19 mln euro w 2008 r.) dostawca grupy ANA¹⁸. Na lotniskach zarządzanych przez ANAM (Madera, Porto Santo) usługi zapewnienia bezpieczeństwa świadczy firma Securitas, generująca koszty w wysokości 2 mln euro¹⁹.

Marketing i pozostałe usługi

17 sklepami sieci „Just for Travellers”, działającymi na portugalskich lotniskach, zarządza spółka Lojas Francas de Portugal, powstała jako joint-venture między portugalskim przewoźnikiem TAP a międzynarodową grupą Nuance, będącą liderem w handlu lotniskowym²⁰.

Działania wspomagające

Usługi porządkowe na lotniskach grupy ANA świadczy firma Iberlim. W 2008 koszty poniesione przez ANA z tego tytułu wyniosły milion euro²¹. W porcie lotniczym na Maderze, firmą sprzątającą jest Serlima.

2.5. Finanse

W 2007 r. udział działalności pozaaeronaucznej w obrotach grupy ANA wynosił 36,5% i był niższy od średniej europejskiej. Wynikało to m.in. z ograniczonych możliwości czerpania przychodów z tytułu nieruchomości²².

Dane finansowe dotyczące poszczególnych lotnisk grupy ANA nie są dostępne.

Tabela 3. Wyniki finansowe grupy ANA

	2007
Obroty	359 750
pozostałe przychody	13 735
Koszty	-237 258
w tym koszty personelu	109 206
koszty personelu (%)	46
EBITDA	136 228
EBITDA (%)	38
subsydia inwestycyjne	15 421
koszty amortyzacji	-86 480
wynik z operacji finansowych	-14 574
wynik brutto	50 595
wynik netto	37 364

Źródło: ANA.

¹⁸ ANA, Relatório de Governo Societário 2008.

¹⁹ ANAM, raport roczny 2008.

²⁰ Lojas Francas de Portugal (LFP SA) renovam presença nos aeroportos até 2014, www.tapvictoria.com, 12.02.2009.

²¹ Ibidem.

²² ANA, raport roczny 2007.

3. Podsumowanie

Wąskim gardłem infrastruktury lotniczej w Portugalii jest lotnisko w Lizbonie. Krótkoterminowym rozwiązaniem problemu przepustowości największego lotniska w Portugalii było zbudowanie nowego terminala, oddanego do użytku w kwietniu 2007 r. Budowa nowego terminala była częścią planu inwestycyjnego mającego na celu zwiększenie przepustowości lotniska do 17 mln w 2010 r. Długofalowy plan rozwoju przewiduje budowę nowego lotniska, oddalonego od centrum miasta.

Projekt budowy nowego lotniska został oficjalnie ogłoszony w 2005 r. Początkowo planowano, że nowy port lotniczy, będący największą po Atenach i Sydney inwestycją typu greenfield w sektorze portów lotniczych, powstanie w miejscowości Ota, 48 km na północ od Lizbony. W 2008 r. ustalono nową lokalizację lotniska – Campo de Tiro de Alcochete, teren należący obecnie do portugalskiego wojska²³. Rząd rozważał kilka sposobów finansowania projektu: pozyskanie funduszy unijnych i kredytów bankowych, prywatyzację ANA, wprowadzenie dodatkowej opłaty pasażerskiej na czas budowy, na wzór opłaty wyjazdowej (ang. *departure fee*) wprowadzonej na lotnisku w Atenach²⁴, przedłużenie koncesji (powyżej 30 lat)²⁵.

W styczniu 2007 r. rząd ogłosił plan częściowej prywatyzacji ANA²⁶. Prywatyzacja miała zakończyć się w 2009 r., jednak w związku z kryzysem finansowym (i 20-procentowym spadkiem wyników spółki w 2008 r.) projekt wstrzymano. Wg bieżących informacji prasowych²⁷, konkurs, w drodze którego wyłoniony zostanie inwestor, ogłoszony będzie w końcu 2009 r. (po wyborach parlamentarnych z 27 września), a rozstrzygnięty w r. 2010. Wstępne zainteresowanie inwestycją wyraziły jak do tej pory: konsorcjum Asterion ACE, którego skład wchodzi spółka zajmująca się zarządzaniem autostradami, Brisa, banki Caixa Geral de Depósitos, Millennium BCP, Banco Espírito Santo oraz firmy budowlane Mota-Engil, Somague, Lena Construções i MSF), konsorcjum pod kierunkiem Teixeira Duarte, hiszpańska grupa Ferrovial, Abertis, MacQuarie oraz FFC. W kwietniu 2009 r. konsorcjum Asterion podpisało umowę o współpracy z Changi Airport Consultants, spółką należącą do grupy Changi Airport International, zarządzającą lotniskiem w Singapurze. Changi uczestniczyć będzie w przygotowaniu oferty, a następnie, w przypadku wygrania przetargu, w przygotowaniu i wdrożeniu planu rozwoju spółki²⁸. Nowy inwestor zostanie koncesjonariuszem lotniska w Alcochete, którego budowa, wymagająca inwestycji rzędu 4,9 mld, zakończyć się ma w 2017 r.²⁹

²³ José Sócrates anuncia construção do novo aeroporto em Alcochete, Publico, 10.01.2008.

²⁴ Best practices PPP guidebook, 2009 (draft), www.partnerships.bg.

²⁵ A. Galhardo Simões, B. Azevedo Rodrigues, *Portugal: a mature and fast growing PPP market*, Miranda Correia Amendoeira & Associados, 2007.

²⁶ Comunicado do Conselho de Ministros de 25 de Janeiro de 2007, <http://www.portugal.gov.pt/pt/GC17/Governo/ConselhoMinistros/ComunicadosCM/Pages/20070125.aspx>; dostęp 28.09.2009 r.

²⁷ PCP diz que principal problema do novo aeroporto é privatização da ANA, por Agência Lusa, Publicado em 30 de Junho de 2009, www.ionline.pt; dostęp 20.09.2009 r.

²⁸ A. Vieira, *Corrida para Alcochete. Aeroporto de Singapura vai ajudar Consórcio Asterion*, Transportes em Revista, 06.03.2009

²⁹ Concurso para a privatização de ANA deverá avançar em Abril de 2009, OJE, 19.11.2008.

Wykaz rysunków i tabel

- Rysunek 1. Liczba pasażerów w portugalskich portach lotniczych (w tys.)
 Rysunek 2. Kierunki obsługiwane przez portugalskie lotniska (% pasażerów)
 Rysunek 3. Liczba pasażerów (w tys.) w portugalskich portach lotniczych (2007 r.)
 Rysunek 4. Przewozy cargo (w tys. ton)
 Rysunek 5. Liczba pasażerów (w tys.) na lotnisku w Lizbonie w latach 1999–2008
 Rysunek 6. Liczba pasażerów na lotnisku w Lizbonie (w tys.), styczeń–grudzień 2008
 Rysunek 7. Liczba pasażerów na lotnisku w Faro (w tys.) w latach 2003–2008
 Rysunek 8. Liczba pasażerów na lotnisku w Faro (w tys.), styczeń–grudzień 2008
 Rysunek 9. Liczba pasażerów (w tys.) na lotnisku w Porto w latach 1999–2008
 Rysunek 10. Liczba pasażerów (w tys.) na lotnisku w Porto, styczeń–grudzień 2008
 Rysunek 11. Liczba pasażerów na lotnisku na Maderze (w tys.) w latach 1999–2008
 Rysunek 12. Liczba pasażerów na lotnisku na Maderze (w tys.), styczeń–grudzień 2008
 Rysunek 13. Schemat organizacyjny grupy ANA
- Tabela 1. Struktura geograficzna ruchu pasażerskiego na połączeniach regularnych (% pasażerów)
 Tabela 2. Struktura geograficzna ruchu pasażerskiego na połączeniach czarterowych (% pasażerów)
 Tabela 3. Wyniki finansowe grupy ANA

Źródła

Literatura

- A. Vieira, *Corrida para Alchochete. Aeroporto de Singapura vai ajudar Consórcio Asterion*, Transportes em Revista, 06.03.2009.
 A. Galhardo Simões, B. Azevedo Rodrigues, *Portugal: a mature and fast growing PPP market*, Miranda Correia Amendoeira & Associados, 2007.

Akty prawne

- Decreto-Lei no. 102/90, 21.03.1990.
 Decreto-Lei no. 453/91, 11.12.1991.
 Decreto-Lei no. 133/98, 15.05.1998.
 Decreto-Lei no. 280/99, 26.07.1999.
 Decreto-Lei no. 145/2002, 21.05.2002.
 n Aerea, BOE, 18.06.1991.

Raporty i komunikaty prasowe

- ANA assina acordos de assistência técnica com a AdP, Aeropuertos del Peru, ANA press release, 06.07.2009.
 ANA, raport roczny 2007.
 ANA, raport roczny 2008.
 ANA, Relatório de Governo Societário 2008.
 ANA-Aeropertos de Portugal, « Tráfego de passageiros nos aeroportos nacionais cresce 3% em 2008 », 15.01.2009.
 ANAM, raport roczny 2008.
 Best practices PPP guidebook, 2009 (draft), www.partnerships.bg; dostęp 29.09.2009 r..
 Comissão do Sistema Aeroportuário nomada por despacho do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, 30.06.2006.

- Comunicado do Conselho de Ministros de 25 de Janeiro de 2007, <http://www.portugal.gov.pt/pt/GC17/Governo/ConselhoMinistros/ComunicadosCM/Pages/20070125.aspx>; dostęp 28.09.2009 r.
- Concurso para a privatização de ANA deverá avançar em Abril de 2009, OJE, 19.11.2008.
- INAC, Anuário da Aviação Civil, 2003-2007.
- José Sócrates anuncia construção do novo aeroporto em Alcochete, Publico, 10.01.2008.
- Lojas Francas de Portugal (LFP SA) renovam presença nos aeroportos até 2014, www.tapvictoria.com, 12.02.2009.
- MOPTC, Orientações Estratégicas para o Sistema Aeroportuario Nacional, Relatório da Comissão do Sistema Aeroportuário nomeada por despacho do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações.
- PCP diz que principal problema do novo aeroporto é privatização da ANA, por Agência Lusa, Publicado em 30 de Junho de 2009, www.ionline.pt; dostęp 20.09.2009 r.
- Portway, raport roczny 2007.
- Relatório anual de tráfego, Algarve, ANA, 2008.
- Relatório anual de tráfego, Lisboa, ANA, 2008.
- Relatório anual de tráfego, Porto, ANA, 2008.
- Ryanair abre base no Aeroporto do Porto, ANA press release, 02.07.2009.
- Study on Competition between Airports and the Application of State Aid Rules. Final Report (report prepared for European Commission DG Energy and Transport), Cranfield University, September 2002.



Przedsiębiorstwo Państwowe
„Porty Lotnicze”



Centrum Studiów
Antymonopolowych i Regulacyjnych
www.wz.uw.edu.pl/csair

Przedsiębiorstwo Państwowe
„Porty Lotnicze”
www.porty-lotnicze.com.pl

Publikacja raportu z badań zrealizowanych w 2009 r. wspólnie przez członków Centrum Studiów Antymonopolowych i Regulacyjnych oraz pracowników Przedsiębiorstwa Państwowego „Porty Lotnicze”. Książka jest efektem podpisanego 9 lipca 2009 r. przez Przedsiębiorstwo Państwowe „Porty Lotnicze” i Wydział Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego Porozumienia o Współpracy, w którym Strony zadeklarowały gotowość współpracy naukowo-badawczej.

Z recenzji wydawniczych:

„Opracowanie stanowi obszerne kompendium wiedzy regulacyjnej i orzeczniczej dotyczącej sektora usług lotniskowych w Polsce i Unii Europejskiej. [...] Recenzowane opracowanie jest wartościowym zbiorem informacji o stanie prawnym i faktycznym na rynkach usług lotniskowych w Europie, ze szczególnym uwzględnieniem Polski. W opracowaniu zawarty jest wiele wskazówek dla polskich decydentów różnych szczebli władzy politycznej i gospodarczej. Z tego punktu widzenia opracowanie w pełni zasługuje na publikację celem upowszechnienia tej wiedzy i wykorzystania jej w intensywnie rozwijającym się transporcie lotniczym w Polsce”.

(Prof. dr hab. Anna Fornalczyk)

„Jest to publikacja unikatowa i szczególna w swoim wyrazie, albowiem bazuje na raporcie z badań łączących w sobie wiedzę pracowników naukowych z doświadczeniem pracowników największego portu lotniczego w Polsce. Odnosi się do kluczowych problemów rynków lotniskowych oraz porusza najważniejsze dzisiaj kwestie rozwoju branży lotniskowej, w tym zwłaszcza jej przekształceń własnościowych”.

(Prof. dr hab. Adam Jaroszyński)