

Łukasz Olipra

LIBERALIZACJA RYNKU TRANSPORTU LOTNICZEGO W ASEAN

1. Wstęp

Od początku lat dziewięćdziesiątych obserwujemy znaczny rozwój transportu lotniczego na świecie. Z jednej strony jest on spowodowany procesami globalizacyjnymi w gospodarce światowej i potrzebą częstszego przemieszczania się na dalekie odległości, z drugiej natomiast – liberalizacją sektora lotniczego na świecie. Za początek przełamywania systemu chicagowsko-bilateralnego, który ogranicza konkurencję i rozwój współczesnego rynku transportu lotniczego, uważa się rok 1978, kiedy to podjęto decyzję o deregulacji rynku w Stanach Zjednoczonych. Dotyczyła ona przede wszystkim rynku wewnętrznego, jednak w jej następstwie USA wystąpiły z szeregiem inicjatyw, mających na celu liberalizację umów dwustronnych z innymi krajami. Kończyły się one najczęściej podpisywaniem umów typu *open markets* i *open skies*. Pierwsza zakończona sukcesem międzynarodowa i wielostronna liberalizacja rynku transportu lotniczego miała miejsce w Europie. Unia Europejska poprzez trzy pakiety liberalizacyjne zniósła w latach 1987-1992 ograniczenia w wykonywaniu przewozów lotniczych pomiędzy krajami członkowskimi wynikające z Konwencji chicagowskiej i umów bilateralnych. Inspiracją do napisania niniejszego artykułu było pytanie, czy podobne procesy występują w Azji Południowo-Wschodniej. Czy występuje tam zjawisko, które można nazwać regionalizmem lotniczym? W czasie pracy nad artykułem, kiedy można było jednoznacznie stwierdzić, że w Azji Południowo-Wschodniej występują procesy liberalizacyjne w transporcie lotniczym, pojawiły się również inne pytania, na które autor próbuje odpowiedzieć: jakie są przesłanki przemawiające za liberalizacją rynku transportu lotniczego w ASEAN? Co skłoniło kraje ASEAN do podjęcia działań liberalizacyjnych? Jakie są uwarunkowania tego procesu? Jak on przebiega i jakie są założone cele procesu liberalizacji?

2. Restryktywny system chicagowsko-bilateralny

Powstanie i rozwój lotnictwa datuje się na początek XX wieku. Fakt, że przestrzeń powietrzna stała się sferą działalności człowieka, wymusił określenie sytuacji prawnej przestrzeni powietrznej. W początkowej fazie rozwoju żeglugi powietrznej

ścierały się dwie przeciwstawne koncepcje: koncepcja uznania wolności przestrzeni powietrznej na wzór istniejącej wolności mórz oraz koncepcja poddania przestrzeni powietrznej zwierzchnictwu terytorialnemu państw¹. Z nadzieją unormowania powyższych zagadnień zwołano w 1944 r. w Chicago Konferencję Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego, której efektem było przyjęcie Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym². Wraz z uzupełniającymi ją dokumentami stanowi ona podstawowy system prawa traktatowego, normującego na płaszczyźnie wielostronnej publicznoprawne zagadnienia międzynarodowej żeglugi powietrznej³.

Konwencja chicagowska określa wolności lotnicze jedynie dla statków powietrznych wykonujących nieregularną służbę lotniczą. Wykonywanie nad lub na terytorium każdego państwa regularnych międzynarodowych służb powietrznych zostało w myśl Konwencji uzależnione od specjalnego zezwolenia lub innego upoważnienia udzielonego przez to państwo. Nie została określona forma takiego zezwolenia, zakładano natomiast, że będzie ono w głównej mierze udzielane poprzez podpisanie dodatkowych układów. Pierwsza i druga wolność lotnicza⁴ (wolności techniczne lub też tranzytowe) są przyznawane wzajemnie dla międzynarodowych regularnych służb powietrznych przez strony układu o dwóch wolnościach. Układ podpisało 118 państw (dane ICAO z 2001 r.). Wolności od trzeciej do piątej (wolności handlowe) wraz z wolnościami technicznymi przyznają sobie wzajemnie dla międzynarodowych regularnych służb powietrznych strony układu o pięciu wolnościach (podpisało go jedynie 12 państw)⁵. Ograniczony zakres zastosowania wolności lotniczych określonych systemem chicagowskim, szczególnie niepowodzenie układu o pięciu wolnościach, spowodował potrzebę uregulowania eksploatacji międzynarodowych służb powietrznych, a szczególnie służb regularnych, dwustronnymi umowami lotniczymi. Konwencja chicagowska została uzupełniona przez ponad 2000 dwustronnych umów lotniczych określających warunki wykonywania regularnych przewozów międzynarodowych⁶. Stąd wzięło się określenie systemu rządzącego międzynarodowym transportem lotniczym jako systemu chicagowsko-bilateralnego.

Przedmiotem umów dwustronnych jest w szczególności określenie: „uzgodnionych służb (*agreed service*)”, w tekstach polskich zwanych na ogół uzgodnionymi

¹ W. Góralczyk, S. Sawicki, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, LexisNexis, Warszawa 2007, s. 237; szerzej na ten temat zob.: C. Berezowski, *Międzynarodowe prawo lotnicze*, Warszawa 1964, s. 44-88.

² Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym podpisana w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r., DzU 1959, nr 35, poz. 212 z późn. zmian., DzU 1963, nr 24, poz. 137, DzU 1969, nr 27, poz. 210, DzU 1976, nr 21, poz. 30, DzU 1976, nr 32, poz. 188, DzU 1984, nr 39, poz. 199.

³ M. Żylicz, *Prawo lotnicze międzynarodowe, europejskie i krajowe*, LexisNexis, Warszawa 2002, s. 47.

⁴ Opis wolności lotniczych przedstawiony jest w załączniku.

⁵ Tamże, s. 48, 55-56; zob. też: M. Polkowska, *Podstawy prawne funkcjonowania międzynarodowej żeglugi powietrznej – system chicagowski: geneza, działalność, perspektywy*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2007, s. 67-68.

⁶ Ocenia się, że obecnie jest już na świecie blisko 4000 dwustronnych umów o komunikacji lotniczej. Zob. M. Żylicz, wydz. cyt., s. 151.

liniami, z wyszczególnieniem ich tras (*specified routes*) lub wyliczeniem punktów, między którymi trasy te mogą przebiegać; wzajemnie przyznanych przywilejów, czyli wolności lotniczych, zwanych też prawami przewozowymi (*traffic rights*), ewentualnie również dozwolonych sposobów ich wykorzystywania; zasad wyznaczania i upoważniania przewoźników lotniczych do eksploatacji służb powietrznych (*designated airlines*); zasad ustalania zdolności przewozowej (*capacity*)⁷ uzgodnionych służb; ustalania taryf lotniczych; różnego rodzaju przywilejów i immunitetów (zwanych też prawami pomocniczymi – *ancillary rights*) przysługujących przewoźnikom⁸.

Umowy zawierane od konferencji w Chicago do końca lat siedemdziesiątych miały przede wszystkim charakter restryktywny. Ograniczenia i restrykcje w nich zawarte dotyczyły przede wszystkim kwestii takich, jak: określanie dostępu do tras, zakres przyznanych wolności lotniczych, liczba wyznaczonych przewoźników (najczęściej wyznaczony był tylko jeden przewoźnik, bardzo rzadko dwóch), określanie zdolności przewozowej i innych warunków eksploatacji linii⁹. Podsumowując, należy stwierdzić za I. Szymajdą, iż system chicagowski wraz z systemem umów dwustronnych ma charakter restryktywny i jest przeciwny zasadzie liberalizmu. W istotny sposób wyłącza on konkurencję w międzynarodowym lotnictwie na rzecz drobiazgowej regulacji¹⁰.

3. Początki deregulacji i liberalizacji transportu lotniczego

W 1978 r. w Stanach Zjednoczonych weszła w życie ustawa o deregulacji linii lotniczych, która jako akt ramowy stanowiła punkt wyjścia do dalszych posunięć deregulacyjnych. Dotyczyła jednak tylko działalności przewoźników amerykańskich. Deregulacja w USA została wprowadzona jedną serią aktów legislacyjnych uchwalonych przez Kongres 24 października pod nazwą Airline Deregulation Act. Akt ten znosił większość regulacji obowiązujących na rynku lotniczym połączeń krajowych w Stanach Zjednoczonych, szczególnie regulacji dotyczących rozkładów lotów i cen linii lotniczych. Deregulacją objęto pasażerskie linie lotnicze oraz rynek przesyłek kurierskich i innych przesyłek cargo¹¹. Rząd Stanów Zjednoczonych wspierany był również przez inne kraje, takie jak Holandia czy Singapur, które posiadały duże i silne linie lotnicze i jednocześnie mały rynek krajowy. Następnym

⁷ „Przez zdolność przewozową służb powietrznych (*capacity*) rozumie się wielkość przewozów, jakie przewoźnik lub przewoźnicy lotniczy mogą zaoferować i wykonać, z uwzględnieniem: (1) zdolności statków powietrznych użytych w tych służbach (*aircraft capacity*) określonej przez liczbę miejsc pasażerskich lub udźwig handlowy oraz (2) częstotliwości (*frequency*), czyli liczby lotów w określonym przedziale czasu”. Zob. M. Żylicz, wyd. cyt., s. 327.

⁸ Tamże, s. 151.

⁹ Tamże, s. 151.

¹⁰ I. Szymajda, *Konkurencja w transporcie lotniczym, prawo europejskie i problemy dostosowania prawa polskiego*, Liber, Warszawa 2002, s. 27.

¹¹ A. Maciuk, *Deregulacja usług lotniczych i problemy lokalizacji*, praca doktorska, Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu, Wrocław 2004, s. 48-49; I. Szymajda, wyd. cyt., s. 28.

krokiem w kierunku „maksymalizacji korzyści konsumentów poprzez zachowanie i zwiększanie zakresu konkurencji pomiędzy liniami lotniczymi”¹² miały być negocjacje i renegocjacje dwustronnych umów lotniczych, prowadzące do osiągnięcia m.in. następujących celów: większych możliwości dla ustalania konkurencyjnych taryf, eliminacji ograniczeń w zakresie zdolności przewozowej, częstotliwości lotów i praw przewozowych, eliminacji nieuczciwej konkurencji i dyskryminacji na rynkach zagranicznych, z którą spotykały się linie amerykańskie, zwiększenia liczby punktów docelowych dla jednego lotu transatlantyckiego (*multiple destination*), wyznaczenia większej liczby „lotnisk wlotowych” (*gateways*) w USA, w których mogłyby lądować linie z krajów trzecich, liberalizacji przepisów dotyczących lotów czarterowych oraz bardziej konkurencyjnych usług towarowych przewozów lotniczych (*air cargo services*)¹³.

Stany Zjednoczone realizowały swoją strategię poprzez podpisywanie w latach 1978-1991 umów, które noszą nazwę umów „otwartego rynku” (*open markets*). Umowy „otwartego rynku” zawierały m.in. postanowienia dotyczące: udzielania praw piątej wolności lotniczej, ale w większym stopniu dla linii amerykańskich, możliwości lotów z każdego punktu w USA do wyznaczonych punktów w innych krajach (dla linii amerykańskich, linie spoza USA wciąż mogły latać jedynie do wyznaczonych „lotnisk wlotowych” w Stanach, jednak zwiększono ich liczbę), udzielania nielimitowanych praw dla lotów czarterowych; wprowadzono prawo do wielu punktów docelowych, zniesiono kontrolę i ograniczenia zdolności przewozowej i częstotliwości lotów, w odniesieniu do taryf wprowadzono zasadę podwójnej dezaprobaty¹⁴. W umowach „otwartego rynku” dokonano się znaczny postęp pod względem liberalizacji dotychczasowych restryktywnych umów bilateralnych, jednak występują również pewne ograniczenia. Liberalizacja, której wyrazem były podpisywane umowy, nie szła wystarczająco daleko. Kolejnym ważnym krokiem na drodze liberalizacji międzynarodowego transportu lotniczego były umowy „otwartego nieba”, czyli *open skies*.

4. Liberalizacja w ramach umów „otwartego nieba”

Istotą umów „otwartego nieba”, jak pisze H. Wassenbergh, nie jest już dłużej to, co powinno być dozwolone, ale raczej to, co powinno być zabronione w systemie, którego podstawową cechą jest wolność¹⁵. W dalszej części swojej pracy Wassenbergh dokonuje próby zdefiniowania *open skies*. Wymienia następujące cechy umów

¹² R. Doganis, *The Airline Business in the 21st Century*, Routledge, London, New York 2006, s. 32.

¹³ Tamże.

¹⁴ We wcześniejszych umowach dwustronnych w odniesieniu do taryf obowiązywała zasada podwójnej akceptacji, tzn. wysokość taryf określona przez IATA (International Air Transport Association) musiała zostać zaakceptowana przez rządy obydwu państw, między którymi dokonywał się lot. Przy zastosowaniu zasady podwójnej dezaprobaty linie lotnicze wyznaczają taryfy, które obowiązują, jeśli rządy obu krajów nie wyrażą swojej dezaprobaty.

¹⁵ H. Wassenbergh, *Principles and practices in air transport regulation*, Less Press de L'Institut du Transport Aerien, Paris 1993, s. 77.

tego typu: otwarte wejście do wszystkich tras, brak restrykcji dotyczących zdolności przewozowej i częstotliwości lotów na wszystkich trasach, nieograniczone prawa przewozowe (wolności lotnicze) i prawa trasowe, jednoznaczne prawa dotyczące taryf, liberalne porozumienia dotyczące czarterów, nieograniczone możliwości podpisywania porozumień *code-sharing*, możliwość obsługi na lotniskach przez własne służby obsługi naziemnej (*self handling*), wyraźnie sformułowane zobowiązanie do niedyskryminacyjnego traktowania i dostępu do komputerowych systemów rezerwacyjnych, a także klauzule dotyczące bezpieczeństwa¹⁶.

Pierwszą zawartą umową typu *open skies* była zawarta w 1992 r. umowa pomiędzy Holandią a USA. Od 1992 r. podpisano już 121 umów tego typu, zaangażowanych w nie jest 87 państw (Stany Zjednoczone są stroną w 74 przypadkach). Umowy *open skies* zostały również zawarte przez kraje rozwijające się (około 65% umów). 75 spośród zawartych umów przyznaje także siódmą wolność lotniczą (kabotaż) dla usług *all-cargo*, a 8 umów przyznaje również takie prawa dla usług pasażerskich¹⁷.

Po sukcesie inicjatyw liberalizacyjnych USA w postaci umów *open skies* w Europie i Ameryce Północnej (w 1995 r. została podpisana umowa *open skies* pomiędzy USA i Kanadą), Stany Zjednoczone skierowały swoje inicjatywy, począwszy od 1996 r., w stronę Azji. Już w kwietniu 1997 r. jako pierwszy umowę *open skies* podpisał z USA Singapur, a następnie w tym samym roku Brunei, Malezja, Tajwan oraz Nowa Zelandia¹⁸. Większość z tych umów pozwalała liniom lotniczym z obu krajów na wykonywanie lotów z każdego punktu w USA do każdego punktu w danym kraju, bez żadnych ograniczeń zdolności przewozowej oraz częstotliwości. Umowy zapewniały również prawo wykonywania lotów do krajów trzecich w ramach piątej wolności dla przewoźników z obu krajów. Dodatkowo porozumienia z Singapurem i Brunei zawierały udzielenie siódmej wolności dla przewozów *cargo*¹⁹. Spowodowało to sytuację, w której amerykańskie linie lotnicze mogły tworzyć wewnątrzazjatyckie połączenia o wiele swobodniej niż przewoźnicy azjatyccy. Stało się tak, ponieważ dwustronne umowy lotnicze pomiędzy krajami regionu były wciąż bardzo restrykcyjne w odniesieniu do trzeciej i czwartej wolności lotniczej. Większość umów pomiędzy krajami regionu zawierała na przykład zasadę równych korzyści (*equal benefits*) dla ustalania zdolności przewozowej i częstotliwości lotów, podczas gdy przewoźnicy amerykańscy mogli mieć pełną wolność w ustalaniu częstotliwości lotów i cen na tych samych rynkach. Między innymi z powodu potencjalnych niebezpiecznych konsekwencji takiej anomalii ministrowie transportu krajów ASEAN postanowili utworzyć grupę, która miała zająć się tą kwestią i stworzyć konkurencyjną politykę lotniczą jako wstęp do ewentualnego stworzenia „otwartego nieba” w ASEAN²⁰.

¹⁶ Tamże, s. 79.

¹⁷ M. Polkowska, wyd. cyt., s. 157-158.

¹⁸ T. H. Oum, *Overview of regulatory changes in international air transport and Asian strategies towards the US open skies initiatives*, „Journal of Air Transport Management” 1998, no. 4, s. 128, 130.

¹⁹ Tamże, s. 130-131.

²⁰ Tamże, s. 131.

5. Transport lotniczy w krajach ASEAN

Obecnie ASEAN (Association of South East Asian Nations – Stowarzyszenie Narodów Azji Południowo-Wschodniej) zrzesza 10 państw: Brunei, Filipiny, Indonezję, Kambodżę, Laos, Malezję, Myanmar, Singapur, Tajlandię i Wietnam. Region jest zamieszkiwany przez ponad 500 mln ludzi, a generuje ponad 700 mld PKB. Kraje ASEAN różnią się między sobą pod względem dochodu i poziomu rozwoju. To zróżnicowanie pociąga za sobą również konsekwencje dla branży lotniczej i polityki lotniczej państw. Rynek lotniczy pozostaje wciąż ograniczony w Laosie i Kambodży, w których PKB *per capita* jest najniższe. Brunei i Singapur natomiast, pomimo małej populacji, dzięki najwyższemu PKB *per capita* są krajami, których obywatele generują znaczną część przewozów lotniczych wewnątrz ASEAN (dotyczy to zwłaszcza Singapuru). Duży krajowy rynek lotniczy (faktyczny lub potencjalny) posiadają kraje o średnim poziomie dochodu, takie jak Indonezja (218 mln mieszkańców), Filipiny (83 mln), Wietnam (82 mln) i Malezja (25 mln). Ogólnie mówiąc, krajowy rynek lotniczy w większości państw ASEAN wciąż jest mało rozwinięty, z małym zagęszczeniem szlaków lotniczych (*air routes*), małą częstotliwością lotów, małymi samolotami, które generują stosunkowo wysokie koszty. Tym samym średnie koszty funkcjonowania na tych trasach są wyższe niż na bardziej uczęszczanych, międzynarodowych trasach dalekiego zasięgu²¹.

Różnice w rozwoju poszczególnych krajów mają swoje odbicie również w kondycji i możliwościach linii lotniczych, krajowej polityce lotniczej, podejściu do liberalizacji oraz w infrastrukturze naziemnej. Narodowi przewoźnicy odgrywają główną rolę na rynku lotniczym w większości krajów ASEAN, obsługując rynek krajowy (z wyjątkiem Singapuru i Brunei), połączenia wewnątrz ASEAN oraz dalekie połączenia z portów azjatyckich do Europy, Ameryki Północnej, Australii oraz na Bliski Wschód. Dotknięte serią kryzysów (azjatycki kryzys finansowy w 1998 r., ataki terrorystyczne z 11 września 2001 r., epidemia SARS oraz wojna w Iraku w 2003 r.) przewoźnicy z ASEAN starają się odrabiać straty i rozwijać bardziej wydajną sieć połączeń. Przewoźnik narodowy Singapuru, Singapore Airlines, jest największą linią lotniczą w ASEAN i jednym z 20 największych przewoźników na świecie. Inne „lotnicze tygrysy”, takie jak Malezja i Tajlandia, również szczycą się stosunkowo dużą flotą i rozbudowaną siecią połączeń. Z drugiej strony Laos, Myanmar i Kambodża mają stosunkowo mało podpisanych dwustronnych umów lotniczych, słabo rozwiniętą politykę lotniczą oraz linie lotnicze z bardzo ograniczonymi możliwościami pod względem obecnie posiadanej floty i wyboru floty na przyszłość, marketingu, uczestnictwa w aliansach i rzetelności wykonywania usług oraz funkcjonowania. Stoją one również w obliczu braku wykwalifikowanej siły roboczej w sektorze lotniczym, również na szczeblu kierowniczym²².

²¹ P. Forsyth, J. King, Ch.L. Rodolfo, *Open skies in ASEAN*, „Journal of Air Transport Management” 2006, no. 12, s. 144.

²² Tamże, s. 144-145.

Kraje ASEAN różnią się między sobą również pod względem celów polityki lotniczej, a także złożoności przyjętej polityki oraz umiejętności skutecznego wprowadzania jej w życie. Lepiej rozwinięte kraje ASEAN, Singapur i Tajlandia, mają jasno sprecyzowane cele oraz dobrze rozwiniętą politykę sektora lotniczego. W gorzej rozwiniętych krajach, jak Myanmar, Laos czy Kambodża, polityka lotnicza nie jest sprecyzowana i opiera się na zasadzie bieżącego rozwiązywania nagle zaistniałych problemów (*case-by-case*), co z jednej strony powoduje jej elastyczność, ale z drugiej strony – niepewność i nieprzewidywalność²³.

Podsumowując dotychczasowe rozważania, należy stwierdzić, iż te różnice w rozwoju ekonomicznym pomiędzy krajami ASEAN, z których wynikają różnice w kondycji i sposobie funkcjonowania transportu lotniczego w poszczególnych państwach, prowadzą do konfliktu poglądów na temat liberalizacji rynku lotniczego oraz sposobu jej przeprowadzenia, co czyni ją jeszcze trudniejszą do osiągnięcia. Oznacza to jednak również, że skala zysków z bardziej wydajnego sektora lotniczego wewnątrz ASEAN będzie znaczna²⁴.

6. Kooperacja w ASEAN w dziedzinie transportu

Zgodnie z Deklaracją z Singapuru oraz Porozumieniem ramowym o poprawie współpracy ekonomicznej w ASEAN z 28 stycznia 1992 r., przywódcy państw ASEAN zadecydowali, że ich kraje muszą nadal umacniać i zwiększać współpracę regionalną, żeby zapewnić bezpieczny, sprawny i innowacyjny transport oraz infrastrukturę telekomunikacyjną. Aby osiągnąć ten cel, w czerwcu 1994 r. uzgodniono stworzenie grupy roboczej do spraw transportu i komunikacji, która miała ustalić priorytetowe kwestie, kluczowe cele, projekty oraz działania na rzecz kooperacji regionalnej. Na początku 1995 r. grupa robocza sformułowała Plan działania dla ASEAN w dziedzinie transportu i komunikacji na lata 1994-1996 (ASEAN Plan of Action in Transport and Communication 1994-1996), który z pewnymi poprawkami został przyjęty na 27. spotkaniu ministrów gospodarki krajów ASEAN we wrześniu 1995 r. Jedną z najważniejszych poprawek wprowadzonych w czasie spotkania był zapis, że plan działania może obejmować rozwój polityki otwartego nieba (*open sky policy*) w ASEAN. Był to pierwszy raz, kiedy kraje ASEAN wyraziły swoją wolę dążenia do utworzenia konkurencyjnego rynku lotniczego²⁵.

Krótko po tym, jak w grudniu 1995 r. został zatwierdzony plan działania, pierwszą oficjalną sesję odbyli ministrowie transportu krajów ASEAN. Ustanowili oni formalny mechanizm współpracy i koordynacji poprzez zinstytucjonalizowanie spotkań wyższych urzędników krajów ASEAN ds. transportu (ASEAN Senior Transport Officials Meeting – STOM). Na pierwszym spotkaniu ministrów transportu po-

²³ Tamże, s. 146.

²⁴ Tamże.

²⁵ M.Z.F. Li, *Air transport in ASEAN: Recent development and implications*, „Journal of Air Transport Management” 1998, no. 4, s. 138-139.

prawiono i zaktualizowano również ramy czasowe wprowadzania w życie postanowień planu działania i przeniesiono je z lat 1994-1996 na lata 1996-1998. Zostały uformowane grupy robocze, które miały ustalić programy robocze dla poszczególnych kwestii zawartych w planie działania. Zostały one sformułowane i wymienione w kolejności od najważniejszego do najmniej ważnego. Z kwestii związanych z lotnictwem jako punkt czwarty (z siedmiu) wymieniono program poprawy zarządzania przestrzenią powietrzną ASEAN, natomiast na ostatnim, siódmym miejscu znalazł się program rozwoju polityki konkurencyjnych usług lotniczych, mogący stopniowo doprowadzić do utworzenia „otwartego nieba” w ASEAN²⁶. Choć priorytet tego programu został określony jako najniższy, to jego wymienienie w dokumencie było bardzo istotne, ze względu na prawdopodobne jego konsekwencje, czyli perspektywę stworzenia „otwartego nieba” w ASEAN²⁷.

Biorąc pod uwagę zróżnicowanie rozwoju poszczególnych krajów ASEAN oraz różnice w poziomie rozwoju ich sektora lotniczego i w prowadzeniu polityki lotniczej, ministrowie transportu w toku dalszych prac uznali, że rynek transportu lotniczego oparty na działaniu mechanizmu konkurencji powinien być osiągany stopniowo, w oparciu o zasadę systematycznej, uporządkowanej i bezpiecznej transformacji systemu regulacji transportu lotniczego, aby zapewnić sprawiedliwe i równe możliwości wszystkim krajom członkowskim. Liberalizacja powinna się rozpocząć w ramach subregionów, a następnie (lub też równolegle) pomiędzy nimi. Wymienione regiony to m.in.: „trójkąt wzrostu” Indonezja–Malezja–Singapur, „trójkąt wzrostu” Indonezja–Malezja–Filipiny, „obszar wzrostu wschodniego ASEAN” Brunei–Indonezja–Filipiny oraz subregion Kambodża–Laos–Myanmar–Wietnam²⁸. Aby osiągnąć cel liberalizacji, jakim jest podpisanie umowy *open skies*, zostały sformułowane następujące programy:

1. Implementacja polityki konkurencyjnych usług transportu lotniczego w subregionach ASEAN,
2. Rozwój polityki „otwartego nieba” w ASEAN,
3. Podpisanie wielostronnej umowy o prawach handlowych przewozów nieregularnych w ASEAN²⁹.

Na drugim spotkaniu ministrów transportu został powtórzony cel budowy i rozwoju rynku transportu lotniczego opartego na działaniu mechanizmu konkurencji oraz wzmocniony plan liberalizacji w ramach subregionów. Na kolejnym spotkaniu we wrześniu 1997 r. ministrowie zdecydowali przyspieszyć ten proces³⁰, natomiast w następnym planie działania na lata 1999-2004 uznali ustanowienie konkurencyj-

²⁶ *Integrated Implementation Programme for the ASEAN Plan of Action in Transport and Communication*, ASEAN Secretariat 1997, www.aseansec.org.

²⁷ Tamże, s. 139.

²⁸ M.Z.F. Li, wyd. cyt., s. 139; P. Forsyth, J. King i Ch.L. Rodolfo wymieniają natomiast jedynie dwa subregiony: wschodni obszar wzrostu ASEAN Brunei–Indonezja–Malezja–Filipiny oraz grupę Kambodża–Laos–Myanmar–Wietnam. Zob. P. Forsyth, J. King, Ch.L. Rodolfo, wyd. cyt., s. 144.

²⁹ M.Z.F. Li, wyd. cyt., s. 139.

³⁰ Tamże.

nego rynku lotniczego za jedno ze swych strategicznych zadań³¹. Następnym poważnym krokiem na drodze do liberalizacji i integracji sektora lotniczego w ASEAN był dokument pod nazwą „Mapa drogowa integracji w ASEAN: konkurencyjna polityka usług lotniczych”, w którym wymienione zostały etapy liberalizacji oraz ramy czasowe ich realizacji. Dokument ten został zatwierdzony na dziewiątym spotkaniu ministrów transportu krajów ASEAN w październiku 2003 r. i stał się dopełnieniem Planu działania na lata 2005-2010 przyjętego na 10. spotkaniu ministrów transportu ASEAN w listopadzie 2004 r. w Phnom Penh w Kambodży³².

7. Plan działania ASEAN w dziedzinie transportu na lata 2005-2010

We wstępie planu działania ministrowie transportu przypominają, że bez transportu nie jest możliwy handel. Sprawnie zarządzany system transportowy jest zasadniczym warunkiem konkurencyjności produktów. Podstawową rolą sieci transportowej jest wspomaganie produkcji, konsumpcji oraz dystrybucji (łańcucha dostaw) towarów i usług. Wysokie koszty logistyki są natomiast często wynikiem słabej infrastruktury transportowej, słabo rozwiniętych usług transportowych i logistycznych oraz zbyt wolnych i kosztownych procedur biurokratycznych w zakresie transportu. „W związku z powyższym w kontekście planowanego utworzenia wspólnoty gospodarczej w ASEAN oraz pojawiających się porozumień o wolnym handlu w Azji, kraje członkowskie ASEAN podejmą wysiłki dostosowania transportu, jako kluczowego sektora wspierającego proces integracji ekonomicznej”³³.

W zakresie transportu lotniczego plan działania zakłada promowanie porozumień *open skies* poprzez budowę konkurencyjnej polityki usług lotniczych w ASEAN, na podstawie „Mapy drogowej”, łącznie z wykorzystaniem możliwości pełnej liberalizacji poprzez podpisywanie wielostronnych umów, w celu wspierania wzrostu handlu, inwestycji i podróży wewnątrz ASEAN³⁴.

Tabela 1 prezentuje etapy i szczegółowy plan liberalizacji transportu lotniczego w ASEAN.

Stopniowa liberalizacja, która rozpoczęła się pomiędzy krajami o podobnym poziomie rozwoju transportu lotniczego, będzie w ramach subregionów postępowała szybciej. Początkowo zakładano pełną liberalizację w ASEAN w 2015 r., jednak plan działań sugeruje, że „otwarte niebo” zostanie utworzone przez państwa członkowskie wcześniej. Korzyści z liberalizacji, jak piszą eksperci, pojawiają się już w pierwszej fazie procesu: znoszone są ograniczenia zdolności przewozowej oraz

³¹ P. Forsyth, J. King, Ch. L. Rodolfo, wyd. cyt., s. 144.

³² Tamże; zob. też *ASEAN Transport Action Plan 2005-2010. Roadmap for Integration of Air Travel Sector*, ASEAN Secretariat 2004, www.aseansec.org (data dostępu 15.07.2008).

³³ *ASEAN Transport Action Plan 2005-2010. Introduction*, ASEAN Secretariat 2004, www.aseansec.org (data dostępu 15.07.2008).

³⁴ *ASEAN Transport Action Plan 2005-2010. Transport Policy Agenda for 2005-2010*, ASEAN Secretariat 2004, www.aseansec.org (data dostępu 15.07.2008).

zwiększa się tym samym konkurencja na głównych szlakach. Otwarcie lotnisk drugorzędnych dla przewozów międzynarodowych umożliwi powstanie i funkcjonowanie niskokosztowych firm przewozowych, które mają dodatkowo pozytywny wpływ na rozwój konkurencji oraz turystyki. Liberalizacja w subregionach daje również sektorom lotniczym w poszczególnych krajach możliwość i czas na dostosowanie się do funkcjonowania w nowych warunkach i wyrównuje szanse konkurencji na zliberalizowanym rynku³⁵.

Tabela 1. „Mapa drogowa” działań liberalizacyjnych rynku transportu lotniczego w ASEAN na lata 2005-2010

Lp.	Założone cele	Ramy czasowe
I	Liberalizacja lotniczych przewozów towarowych	
1	Liberalizacja towarowych usług transportu lotniczego, bez ograniczeń w ramach trzeciej i czwartej wolności lotniczej oraz podniesienie limitu tonażu i zwiększenie liczby punktów przeznaczenia ponad te wymienione w ASEAN MOU (Memorandum of Understanding) na temat lotniczych przewozów towarowych z 2002 r.	grudzień 2006
2	Pełna liberalizacja lotniczych przewozów towarowych w ASEAN	grudzień 2008
II	Liberalizacja regularnych lotniczych przewozów pasażerskich	
3	Liberalizacja regularnych przewozów pasażerskich bez ograniczeń w ramach trzeciej i czwartej wolności lotniczej dla wszystkich wyznaczonych punktów wewnątrz subregionów ASEAN.	grudzień 2005
4	Liberalizacja regularnych przewozów pasażerskich bez ograniczeń w ramach trzeciej i czwartej wolności lotniczej dla co najmniej dwóch wyznaczonych punktów w każdym kraju pomiędzy subregionami ASEAN.	grudzień 2006
5	Liberalizacja regularnych przewozów pasażerskich bez ograniczeń w ramach piątej wolności lotniczej dla wszystkich punktów wewnątrz subregionów ASEAN.	grudzień 2006
6	Liberalizacja regularnych przewozów lotniczych w ramach piątej wolności lotniczej dla co najmniej dwóch wyznaczonych punktów w każdym kraju pomiędzy subregionami ASEAN.	grudzień 2008
7	Liberalizacja regularnych przewozów pasażerskich w całym ASEAN bez ograniczeń w ramach trzeciej i czwartej wolności lotniczej dla stolicy każdego państwa ASEAN.	grudzień 2008
8	Liberalizacja regularnych przewozów pasażerskich w całym ASEAN bez ograniczeń w ramach piątej wolności lotniczej dla stolicy każdego państwa ASEAN.	grudzień 2010
III	Programy budowy większej zdolności przewozowej	
9	Podnoszenie zdolności przewozowej w celu ułatwienia transformacji w kierunku pełnej liberalizacji rynku usług lotniczych.	2005-2010

Źródło: ASEAN Transport Action Plan 2005-2010. Roadmap for Integration of Air Travel Sector, ASEAN Secretariat 2004, www.aseansec.org (data dostępu 15.07.2008).

³⁵ P. Forsyth, J. King, Ch.L. Rodolfo, wyd. cyt., s. 149.

Trzeba jednak również zaznaczyć, że proces liberalizacji dotyczy tylko przewozów pomiędzy krajami ASEAN. Stosunki z krajami spoza ugrupowania nadal pozostaną regulowane umowami dwustronnymi przez poszczególne państwa³⁶.

8. Wnioski

Z powyższych rozważań wysnuć można kilka wniosków. Bez wątplenia w ASEAN toczy się w chwili obecnej proces liberalizacji rynku transportu lotniczego, mający doprowadzić ostatecznie do podpisania przez kraje członkowskie wielostronnej umowy typu *open sky*, która obejmie wszystkie państwa członkowskie. Utworzenie wspólnego i wolnego rynku usług lotniczych w ASEAN nie jest jednak celem samym w sobie. System oparty na działaniu mechanizmu konkurencji ma doprowadzić do poprawy świadczenia usług transportowych i logistycznych oraz do rozwoju sektora lotniczego, który z kolei będzie miał pozytywny wpływ na integrację ekonomiczną ASEAN, rozwój handlu, rozwój turystyki pomiędzy krajami członkowskimi oraz przyczyni się do podniesienia wzrostu gospodarczego ugrupowania. Należy również stwierdzić, że proces liberalizacji nie wynikał tylko z uwarunkowań wewnętrznych. Został on do pewnego stopnia wymuszony przez Stany Zjednoczone, które podpisały umowy *open skies* z niektórymi państwami regionu. Liberalizacja umów dwustronnych była więc konieczna, aby zniwelować zaistniałe dysproporcje i wyrównać szanse konkurowania na rynku azjatyckim dla przewoźników państw ASEAN. Cechą charakterystyczną liberalizacji ASEAN jest podpisywanie umów *open skies* najpierw w subregionach, a następnie pomiędzy nimi. Daje to czas i szansę słabiej rozwiniętym krajom i ich przewoźnikom na przystosowanie się do funkcjonowania w konkurencyjnym otoczeniu. Na podstawie powyższych rozważań można również postawić tezę, iż powstaje w Azji Południowo-Wschodniej zjawisko, które można nazwać regionalizmem lotniczym. Dokładna analiza tego problemu będzie przedmiotem dalszych prac autora.

Załącznik. Wolności lotnicze

Pojęcia wolności lotniczych wprowadzono na konferencji chicagowskiej w odróżnieniu od nieistniejącej ogólnej wolności lotów i przewozów lotniczych. Są to:

- „Pierwsza wolność – przywilej przelotu nad terytorium państwa bez lądowania,
- Druga wolność – przywilej lądowania w celach niehandlowych (lądowanie techniczne),
- Trzecia wolność – przywilej przywożenia (wyładowania) pasażerów, poczty i towarów zabranych z kraju państwa przynależności statku powietrznego,
- Czwarta wolność – przywilej zabierania pasażerów, poczty i towarów z przeznaczeniem na terytorium państwa przynależności statku powietrznego,
- Piąta wolność – przywilej zabierania pasażerów, poczty i towarów przeznaczonych na terytorium jakiegoś innego (trzeciego) państwa oraz przywożenia (wy-

³⁶ Tamże, s. 144.

ładowania) pasażerów, poczty i towarów pochodzących (zabieranych) z każdego takiego terytorium³⁷.

Z biegiem czasu zarówno w praktyce, jak i teorii międzynarodowych stosunków lotniczych zaczęto wyodrębniać nowe kategorie wolności:

- Szósta wolność – odnosi się do wykonywania międzynarodowego przewozu lotniczego pasażerów i ładunków poprzez terytorium państwa przynależności statku powietrznego (przewoźnika), między terytoriami dwóch innych państw,
- Siódma wolność – obejmuje przewóz pasażerów i ładunków między terytoriami dwu różnych państw przez statki powietrzne (przewoźnika) państwa trzeciego bez lądowania na terytorium tego ostatniego państwa,
- Ósma wolność – obejmuje przewóz pasażerów i ładunków między punktami położonymi na terytorium tego samego państwa, zwany kabotażem (*cabotage*), przy czym według sugestii ICAO byłby to tylko kabotaż wykonywany w ramach międzynarodowej służby powietrznej, rozpoczynającej się, a w przeciwnym kierunku kończącej na terytorium państwa przynależności przewoźnika lotniczego albo – w służbie wykonywanej w ramach siódmej wolności – na terytorium państwa trzeciego; taki kabotaż można nazwać „kolejnym” (*consecutive cabotage*),
- Dziewiąta wolność – nazwa ta jest przypisywana w literaturze różnym rodzajom przywilejów (terminologia od szóstej wolności wzwyż, na co zwraca uwagę M. Żylicz, nie jest jednolita ani definitywnie określona; nie jest także oparta na jakimkolwiek szerzej akceptowanym międzynarodowym akcie normatywnym³⁸); ostatnimi czasy przeważa jednak tendencja do nazywania wolnością dziewiątą kabotażu „samodzielnego” wykonywanego w ramach służby powietrznej rozpoczynającej się i kończącej na terytorium tego samego państwa (*stand alone cabotage*), w odróżnieniu od kabotażu nazwanego ósmą wolnością³⁹.

Literatura

ASEAN Transport Action Plan 2005-2010, ASEAN Secretariat 2004, www.aseansec.org (data dostępu 15.07.2008).

Berezowski C., *Międzynarodowe prawo lotnicze*, Warszawa 1964.

Doganis R., *The Airline Business in the 21st Century*, Routledge, London, New York 2006.

Forsyth P., King J., Rodolfo Ch.L., *Open skies in ASEAN*, „Journal of Air Transport Management” 2006, no. 12.

Góralczyk W., Sawicki S., *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, LexisNexis, Warszawa 2007. *Integrated Implementation Programme for the ASEAN Plan of Action in Transport and Communication*, ASEAN Secretariat 1997, www.aseansec.org (data dostępu 15.07.2008).

³⁷ M. Żylicz, wyd. cyt., s. 54-55.

³⁸ Tamże, s. 55, 323-324.

³⁹ Tamże, s. 323; zob. też *Preparing ASEAN for Open Sky. Report to the ASEAN Secretariat*, Monash International, Regional Economic Policy Support Facility, 2004, www.aadcp-repsf.org, s. 126-127.

- Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym podpisana w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r., DzU 1959, nr 35, poz. 212 z późn. zmian., DzU 1963, nr 24, poz. 137, DzU 1969, nr 27, poz. 210, DzU 1976, nr 21, poz. 30, DzU 1976, nr 32, poz. 188, DzU 1984, nr 39, poz. 199.
- Li M.Z.F., *Air transport in ASEAN: Recent development and implications*, „Journal of Air Transport Management” 1998, no. 4.
- Maciuk A., *Deregulacja usług lotniczych i problemy lokalizacji*, praca doktorska, Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu, Wrocław 2004.
- Oum T.H., *Overview of regulatory changes in international air transport and Asian strategies towards the US open skies initiatives*, „Journal of Air Transport Management” 1998, no. 4.
- Polkowska M., *Podstawy prawne funkcjonowania międzynarodowej żeglugi powietrznej – system chicagowski: geneza, działalność, perspektywy*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2007.
- Preparing ASEAN for open sky. Report to the ASEAN Secretariat*, Monash International, Regional Economic Policy Support Facility 2004, www.addcp-repsf.org (data dostępu 15.07.2008).
- Szymajda I., *Konkurencja w transporcie lotniczym, prawo europejskie i problemy dostosowania prawa polskiego*, Liber, Warszawa 2002.
- Wassenbergh H., *Principles and practices in air transport regulation*, Less Press de L’Institut du Transport Aerien, Paris 1993.
- Żylicz M., *Prawo lotnicze międzynarodowe, europejskie i krajowe*, LexisNexis, Warszawa 2002.

LIBERALIZATION OF THE AIR TRANSPORT IN ASEAN

Summary

The article discusses the liberalization process of the air transport in ASEAN. An inspiration to study this issue was the question: whether in the South-East Asia there are any phenomena which could be called an “air regionalism”. The aim of this article is the attempt to answer following questions: what are the factors of the air transport market liberalization? What influenced the ASEAN countries that they decided to start liberalization? What are the conditions of the process? What are the aims of the liberalization process and how it proceeds? To answer these questions, the Chicago Convention, bilateral agreements and the beginning of the deregulation and liberalization processes have been outlined. Then there is a short characteristic of open skies agreements presented. Next there are issues concerning the ASEAN countries: general conditions of transport in ASEAN, co-operation in transport, differences among member countries and the ASEAN Transport Action Plan for 2005-2010.

Łukasz Olipra, mgr, doktorant w Katedrze Polityki Ekonomicznej i Europejskich Studiów Regionalnych Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.