



ORO TRANSPORTAS. RINKOS TAISYKLĖS

Aviacijos bendrosios rinkos sukūrimas praėjo amžiaus 10-ojo dešimtmečio pabaigoje iš esmės pakeitė oro transporto pramonę ir per pastaruosius dvidešimt metų labai prisidėjo prie spartaus oro transporto augimo Europoje.

TEISINIS PAGRINDAS

Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 100 straipsnio 2 dalis.

TIKSLAI

Bendros oro susisiekimo rinkos Europoje sukūrimas, tinkamo jos veikimo užtikrinimas ir kuo didesnė jos plėtra į kai kurias trečiąsias šalis.

LAIMĖJIMAI

Istoriškai oro transportas vystėsi remiamas ir kontroliuojamas nacionalinių valdžios institucijų. Europoje tai dažniausiai reiškė nacionalinių vežėjų monopolį ir valstybei priklausiusius arba jos valdytus oro uostus. Tarpvalstybiniais dvišaliais susitarimais pagrįstas tarptautinis oro transportas plėtėsi atitinkamai – pirmiausia griežtai kontroliuojant patekimą į rinką ir vežėjų nuosavybės tvarką. Šis susiskaidymas nacionalinėmis rinkomis ir realios konkurencijos nebuvimas buvo vis sunkiau suderinamas su gerėjančiu gyvenimo lygiu ir, savo ruožtu, didėjančia oro transporto paklausa. Praeito amžiaus 8-ojo dešimtmečio viduryje prasidėjo civilinės aviacijos perėjimas nuo administruojamos prie rinkos ekonomikos. 1978 m. Oro transporto bendrovių reguliavimo panaikinimo aktu buvo visiškai liberalizuota JAV rinka.

1986 m. priėmus Suvestinį Europos aktą ir baigus kurti vidaus rinką, tas pats po dešimtmetį trukusio proceso įvyko ir Europoje. Patvirtinus keletą ES reguliavimo priemonių rinkinių, protekcionistinės nacionalinės aviacijos rinkos pamažu virto konkurencinga bendra oro susisiekimo rinka (aviacija *de facto* buvo pirmoji – ir didžiaja dalimi tebėra vienintelė tokia –transporto rūšis, pasinaudojusi visiškai integruotos bendrosios rinkos pranašumais). Kalbant konkrečiai, 1987 m. priėmus pirmąjį, o 1990 m. – antrąjį dokumentų rinkinius pradėjo švelnėti taisyklės, kuriomis buvo reglamentuojami vežimo tarifai ir pajėgumai. 1992 m. priėmus trečiąjį dokumentų rinkinį (t. y. Tarybos reglamentus (EEB) Nr. 2407/92, 2408/92 ir 2409/92, kuriuos dabar pakeitė Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1008/2008) buvo pašalinti visi likę komerciniai ES veikusių Europos oro transporto bendrovių apribojimai ir taip sukurta Europos aviacijos bendroji rinka. Vėliau ji buvo išplėsta įtraukiant Norvegiją, Islandiją ir Šveicariją. Remiantis Susitarimu dėl Europos bendrosios aviacijos erdvės ši rinka



galėtų būti dar labiau išplėsta įtraukiant kai kurias kaimynines šalis, jeigu jos pamažu įgyvendintų visas reikiamas ES taisykles, tačiau jos dar nėra to padariusios^[1].

Trečiuoju dokumentų rinkiniu sąvoka „nacionaliniai oro vežėjai“ pakeista sąvoka „Bendrijos oro vežėjai“ ir apibrėžtas pagrindinis principas, pagal kurį bet kuris Bendrijos oro vežėjas gali savo nuožiūra nustatyti keleivių ir krovinių vežimo tarifus ir be jokio leidimo ar licencijos gauti prieigą prie bet kurio ES vidaus maršruto (išskyrus kai kuriuos labai specifinius maršrutus, kuriems valstybės narės, laikydamosi tam tikrų sąlygų, ribotu laikotarpiu gali taikyti viešosios paslaugos statusą).

Trečiajame rinkinyje taip pat nustatyti reikalavimai, kurių turi laikytis Bendrijos oro vežėjai, pageidaujantys pradėti ar tęsti veiklą, pirmiausia:

1. jie turi priklausyti valstybėms narėms ir (arba) valstybių narių piliečiams ir būti faktiškai jų kontroliuojami, o jų pagrindinė veiklos vieta turi būti valstybėje narėje;
2. jų finansinė padėtis turi būti gera; jie turi būti tinkamai apdrausti, kad įvykus nelaimei būtų padengta atsakomybė;
3. jie turi turėti profesinių pajėgumų ir organizacinę struktūrą, kurie būtini saugiai veiklai užtikrinti vadovaujantis galiojančiais reglamentais. Šie pajėgumai patvirtinami išduodant oro vežėjo pažymėjimą.

Kuriant bendrą aviacijos rinką kartu priimtos ir bendros taisyklės, skirtos tinkamam jos veikimui užtikrinti, kuriomis pirmiausia reikalaujama sudaryti vienodas sąlygas ir garantuoti aukšto ir vienodo lygio keleivių apsaugą.

Siekiant užtikrinti vienodas sąlygas, oro transporto sektoriui taikomi teisės aktai dėl valstybės pagalbos ir konkurencijos (susijungimų, aljansų, kainų nustatymo ir t. t.). Tai nebuvo savaime suprantamas dalykas, nes stambus oro transporto bendrovių rekapitalizavimas valstybės lėšomis iki praeito amžiaus 10-ojo dešimtmečio vidurio buvo gana įprastas. Vis dėlto bėgant metams Komisijos gairės, kuriomis vadovaujantis buvo vertinamas sektoriui skiriamas viešasis finansavimas, neatitiko dabartinių rinkos sąlygų, nes buvo parengtos 1994 m. (dėl oro transporto bendrovių) ir 2005 m. (dėl oro uostų ir veiklos pradžios pagalbos oro transporto bendrovėms, vykdančioms skrydžius iš regioninių oro uostų). Todėl 2014 m. pavasarį jos buvo pakeistos kitomis.

ES taisyklėmis užtikrinama, kad visiems vežėjams, Europos ir ne Europos, būtų suteiktos tokios pat teisės ir galimybės gauti su oro transportu susijusias paslaugas. Tačiau minėta situacija gali nesusiklostyti kai kuriose trečiosiose šalyse, kuriose dėl diskriminacinės praktikos ir subsidijų tų trečiųjų šalių oro vežėjai gali įgyti nesąžiningą konkurencinį pranašumą. 2015 m. gruodžio 7 d. komunikate „Europos aviacijos strategija“ (COM(2015)0598) Komisija pareiškė ketinanti įvertinti Reglamento (EB) Nr. 868/2004 veiksmingumą – persvarstyti jį arba pakeisti veiksmingesne priemone, kurią taikant visiems vežėjams būtų užtikrintos sąžiningos konkurencijos sąlygos ir taip išsaugotos galimybės keliauti į Sąjungą ir iš jos. Po to, 2017 m. birželio mėn. buvo paskelbtas pasiūlymas dėl reglamento dėl konkurencijos išsaugojimo oro transporto sektoriuje, kuriuo panaikinamas Reglamentas (EB) Nr. 868/2004.

[1] Tyrimo „[ES sudarytų oro susisiekimo paslaugų susitarimų apžvalga](#)“ (angl. *Overview of the air services agreement concluded by the EU*) (Europos Parlamentas, 2013 m.) pateikta šių susitarimų turinio ir rezultatų analizė.



Vienoda prieiga prie oro uostų ir oro uostų paslaugų užtikrinama pagal Reglamentą (EEB) Nr. 95/93, kuriame numatyta, kad perpildytuose oro uostuose laiko tarpsnius (t. y. leidimus nusileisti ar pakilti konkrečią dieną konkrečiu laiku) oro transporto bendrovėms teisingai, nediskriminuojamai ir skaidriai paskirsto nepriklausomas laiko tarpsnių koordinatorius. Visgi ši laiko tarpsnių paskirstymo sistema neleidžia optimaliai panaudoti oro uosto pajėgumų^[2]. Dėl šios priežasties Komisija 2011 m. pasiūlė įvairius Reglamento Nr. 95/93 pakeitimus sistemos veiksmingumui pagerinti, tačiau dvi teisėkūros institucijos dėl jų iki šiol dar nėra susitarusios. Taikant Direktyvą 96/67/EB pamažu konkurencijai atsivėrė antžeminių paslaugų (t. y. oro transporto bendrovėms oro uostuose teikiamų, pvz., keleivių aptarnavimo ir bagažo tvarkymo, degalų papildymo ir orlaivių valymo bei pan. paslaugų) rinka. Komisijos 2011 m. pasiūlymui dar labiau atverti šią rinką didžiausiuose Europos oro uostuose teisėkūros institucijos nepritarė, tad 2014 m. Komisija jį atsiėmė. Be to, Direktyvoje 2009/12/EB apibrėžti pagrindiniai oro uosto mokesčių, kuriuos oro transporto bendrovės moka už naudojimąsi oro uosto infrastruktūra ir paslaugomis, rinkimo principai. Visgi tai neapsaugo nuo vis dažnesnių oro uostų ir oro transporto bendrovių ginčų.

Nuo 1989 m. galioja bendros taisyklės, kuriomis užtikrinama teisinga prieiga prie platinimo tinklų ir neleidžiama, kad jie darytų poveikį vartotojų pasirinkimui. Pagal jas numatyta, kad kompiuterinės rezervavimo sistemos (KRS – vadinamosios oro transporto bendrovių ir kelionių agentų techninės tarpininkės) kelionių agentūrų kompiuterių ekranuose turi nediskriminuojamai rodyti visų oro transporto bendrovių teikiamas oro susisieki mo paslaugas (Reglamentas (EB) Nr. 80/2009). Visgi KRS vaidmuo mažėja, nes vis labiau naudojamosi platinimo internetu sistemomis, įskaitant vežėjų interneto svetaines.

(Reikėtų pažymėti, kad užsienio oro vežėjų nesąžininga konkurencija turėjo būti reglamentuojama Reglamentu (EB) Nr. 868/2004. Tačiau pasirodė, kad šios priemonės taikyti neįmanoma. Todėl Komisija 2017 m. pasiūlė naują mechanizmą, kuriuo siekiama užtikrinti sąžiningą ES ir užsienio vežėjų konkurenciją ([COM\(2017\)0289](#)). Šiuo metu šis pasiūlymas svarstomas.

Siekiant apsaugoti keleivius ir orlaivius bei užtikrinti vienodą aukšto lygio saugą visoje ES, nacionalines saugos taisykles pakeitė bendros saugos taisyklės, kurios buvo pamažu išplėtos įtraukiant visą oro transporto grandinę. Be to, buvo įsteigta Europos aviacijos saugos agentūra, kuri, *inter alia*, rengia taisykles^[3]. Taip pat buvo suderinti visuose ES oro uostuose galiojantys saugumo reikalavimai, kad būtų užkirstas kelias piktavališkiems veiksams, nukreiptiems prieš orlaivį ir jo keleivius bei įgulą (visgi verta pažymėti, kad valstybės narės išsaugojo teisę taikyti griežtesnes saugumo priemones^[4]). Be to, bendromis oro transporto keleivių teisių apsaugos taisyklėmis

[2] Oro transporto bendrovės gali neviseškai išnaudoti savo laiko tarpsnius, kad jie nebūtų gražinami į vadinamąjį laiko tarpsnių fondą ir perskirstyti konkurentams. Verta pažymėti, kad 2016 m. ES veikė apie 90 koordinuojamų oro uostų (t. y. tokių, kuriuose skirstomi laiko tarpsniai), o JAV – tik du. Žr. „[Oro uostų laiko tarpsniai ir orlaivių dydis ES oro uostuose](#)“ (angl. *Airport slots and aircraft size at EU airports*) (Europos Parlamentas, 2016 m.).

[3] Faktų suvestinėje [3.4.9](#) pateikiama informacija apie civilinės aviacijos saugą.

[4] Faktų suvestinėje [3.4.7](#) pateikiama informacija apie civilinės aviacijos saugumą. Pranešime „[ES reglamentavimo sistema, taikoma civilinės aviacijos saugumui](#)“ (angl. *The EU regulatory framework applicable to civil aviation security*) (Europos Parlamentas, 2013 m.) išsamiai apžvelgiami ES teisės aktai dėl aviacijos saugumo.



(Reglamentas (EB) Nr. 261/2004) siekiama užtikrinti, kad reisui labai vėluojant ar jį atšaukus keleiviai gautų bent minimalią pagalbą. Pagal šias taisykles numatytos ir kompensavimo sistemos. Tačiau atrodo, kad jas taikyti nėra paprasta, tad bylos neretai keliauja į teismus^[5]. 2013 m. kovo mėn. Komisija pateikė naują pasiūlymą, kuriuo iš dalies keičiamas Reglamentas (EB) Nr. 261/2004 ([COM\(2013\)0130](#)), siekdama toliau stiprinti ES taisyklių vykdymą pabrėžiant pagrindinius principus ir konkrečiai nenurodytas keleivių teises, dėl kurių praeityje kilo daug oro transporto bendrovių ir keleivių ginčų. Bendro sprendimo procedūra vis dar vyksta, Parlamentas ir Taryba dar turi susitarti dėl galutinių sprendimų. 2019 m. rugsėjo 24 d. Europos Parlamento Transporto ir turizmo komitetas po pirmojo svarstymo nusprendė pradėti tarpinstitucines derybas dėl šio dokumento.

Be abejo, praėjus daugiau nei dvidešimčiai metų nuo trečiojo rinkinio įsigaliojimo, aviacijos bendrosios rinkos veikimas gali būti dar labiau tobulinamas. Tai matyti iš tokių veiksnių: pasitaiko laiko tarpų paskirstymo sistemos nesklandumų; didžiąją dalį (80 proc.) ES oro uostų maršrutų iki šiol aptarnauja tik vienas (60 proc. atveju) arba du (20 proc. atveju) vežėjai; ne viena oro transporto bendrovė ir nemažai antraeilių oro uostų patiria finansinių sunkumų; sudėtinga vykdyti dabar keliose valstybėse narėse veikiančių oro transporto bendrovių priežiūrą.

Nepaisant to, svarbiausias tikslas visapusiškai įgyvendintas: 1995–2014 m. keleivio nukeliautų kilometrų skaičius ES padidėjo apie 23 proc., tačiau oro transporto atveju jis šoktelėjo maždaug 74 proc. Tuo pačiu laikotarpiu aviacijos dalis viso keleivinio transporto kontekste išsaugo nuo 6,5 iki 9,2 proc. – iš visų transporto rūšių ES tai neabejotinai didžiausias augimas.

EUROPOS PARLAMENTO VAIDMUO

Įvairiuose pranešimuose ir pirmiausia savo 1995 m. vasario 14 d. rezoliucijoje dėl būdo siekti civilinės aviacijos pažangos Europoje Parlamentas pabrėžė, kad būtina bendra oro transporto politika, pagal kurią būtų užtikrinta didesnė ir sąžiningesnė oro transporto bendrovių tarpusavio konkurencija. Tad Parlamentas nuolat rėmė aviacijos bendrosios rinkos sukūrimą ir tinkamą veikimą.

Tačiau tai darydamas Parlamentas visuomet pabrėždavo, kad oro transporto liberalizavimas turi būti įgyvendinamas apdairiai ir pamažu ir kad turi būti užtikrinama ir vartotojų, ir sektoriaus interesų pusiausvyra.

Taigi per pastarąjį amžiaus ketvirtį Parlamentas visuomet pasisakė už sąžiningą konkurenciją, aviacijos saugą, paslaugų kokybę ir keleivių teises ir kartu kovojo už oro transporto bendrovių personalo darbo sąlygas bei aplinkos apsaugą. Pavyzdžiui, nuo pat liberalizavimo proceso pradžios būtent Parlamentas reikalavo apibrėžti kriterijus, kuriais būtų reglamentuojama valstybės pagalba oro uostams ir oro transporto bendrovėms, taip pat priimti bendras taisykles, taikytinas antžeminėms paslaugoms, oro uosto mokesčiams ir keleivių teisėms.

[5] Faktų suvestinėje [2.2.3](#) pateikiama informacija apie keleivių teises. Siekdama patikslinti galiojančias taisykles, 2016 m. birželio mėn. Komisija priėmė teismų praktika pagrįstų gairių rinkinį.



Šis subalansuotas požiūris į oro transporto liberalizavimą neseniai buvo dar kartą iliustruotas, kai Parlamentas per pirmąjį svarstymą iš esmės pakeitė Komisijos 2011 m. pasiūlymus dėl laiko tarpinių ir antžeminių paslaugų ES oro uostuose.

2018 m. kovo 20 d. pranešime dėl konkurencijos apsaugos oro transporto sektoriuje Parlamentas pareiškė remiąs Komisijos pasiūlymą, kuriuo siekiama apsaugoti Sąjungos oro vežėjus nuo nesąžiningos trečiųjų šalių oro transporto bendrovių praktikos. Jo pagrindinis tikslas – sukurti praktišką, veiksmingą ir lengvai naudojamą Sąjungos priemonę, kuri veiktų kaip atgrasomoji priemonė arba kuria būtų galima kompensuoti žalą, patirtą dėl valstybės pagalbos ar kitokio ES nepriklausančių subjektų diskriminacinio elgesio aviacijos sektoriuje. EP narių pakeitimais dar labiau sutrumpintas ES vežėjų arba ES valstybių narių, kuriems tokia praktika daro poveikį, prašymu Komisijos atliekamo tyrimo laikas ir nustatyta sąvoka „laikinosios žalos atlyginimo priemonės“, kuri galėtų būti taikoma skubiais atvejais, kad būtų išvengta pavojaus, kad nuostolis taptų faktine žala. Parlamentas taip pat primygtinai reikalavo, kad atlikus tyrimą būtų pradėtas taikyti vadinamasis Sąjungos interesų tyrimas, siekiant užtikrinti, kad dėl ES atsakomųjų priemonių nebūtų padaryta žalos jos junglumui ar socialinei ir ekonominei padėčiai. Tarpinstitucinės derybos dėl šio reglamento tebevyksta.

Svarbūs Europos Parlamento sprendimai šioje srityje:

- 1995 m. vasario 14 d. rezoliucija dėl Komisijos komunikato dėl būdo siekti civilinės aviacijos pažangos Europoje ([OL C 56, 1995 3 6, p. 12](#)),
- 2007 m. liepos 11 d. Europos Parlamento teisėkūros rezoliucija dėl pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento dėl bendrų taisyklių teikiant oro susisiekimo paslaugas Bendrijoje ([OL L 175 E, 2008 7 10, p. 371](#)),
- 2012 m. gruodžio 12 d. Europos Parlamento teisėkūros rezoliucija dėl pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento dėl laiko tarpinių paskirstymo Europos Sąjungos oro uostuose bendrųjų taisyklių (nauja redakcija) ([OL C 434, 2015 12 23, p. 217](#)),
- 2013 m. balandžio 16 d. Europos Parlamento teisėkūros rezoliucija dėl pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento dėl antžeminių paslaugų Sąjungos oro uostuose, kuriuo panaikinama Tarybos direktyva 96/67/EB ([OL C 45, 2016 2 5, p. 120](#)),
- 2014 m. vasario 5 d. Europos Parlamento teisėkūros rezoliucija dėl pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, kuriuo iš dalies pakeičiami Reglamentas (EB) Nr. 261/2004, nustatantis bendras kompensavimo ir pagalbos keleiviams taisyklės atsisakymo vežti ir skrydžių atšaukimo arba atidėjimo ilgam laikui atveju, ir Reglamentas (EB) Nr. 2027/97 dėl oro vežėjo atsakomybės už keleivių ir jų bagažo vežimą oru ([OL C 93, 2017 3 24, p. 336](#)).

Esteban Coito / BENJAMIN KLAUS WILHELM BLASER
02/2020

