



ZRAČNI PROMET: TRŽNA PRAVILA

Vzpostavitev enotnega trga za zračni promet v poznih devetdesetih letih je korenito spremenila sektor zračnega prometa in močno prispevala k hitri rasti letalskega prometa v Evropi v zadnjih dvajsetih letih.

PРАВNA PODLAGA

Člen 100(2) Pogodbe o delovanju Evropske unije.

CILJI

Vzpostaviti enotni trg za zračni promet v Evropi, zagotoviti njegovo pravilno delovanje in ga v čim večji meri razširiti na nekatere tretje države.

DOSEŽKI

Zračni promet se je skozi leta razvijal pod okriljem in nadzorom nacionalnih organov. V Evropi so zaradi tega večinoma delovali monopolistični nacionalni prevozniki in letališča v lasti oziroma upravljanju države. Mednarodni letalski promet temelji na meddržavnih dvostranskih sporazumih in se je temu ustrezno tudi razvijal – s strogim nadzorom, zlasti glede dostopa do trga in lastniške ureditve prevoznikov. Ta razdrobljenost na nacionalne trge in odsotnost prave konkurence sta bili vse manj skladni z rastočim življenjskim standardom in posledično rastjo povpraševanja po letalskih prevozihi. Od sredine sedemdesetih let se je moralo civilno letalstvo preobraziti iz upravljanega v tržno gospodarstvo. V tem duhu je bil ameriški letalski trg popolnoma liberaliziran z zakonom o deregulaciji letalskega sektorja iz leta 1978.

Podobno se je zgodilo v Evropi v desetletje trajajočem procesu, ki je sledil Enotnemu evropskemu aktu iz leta 1986 in vzpostavitvi notranjega trga. Z več sklopi regulativnih ukrepov na ravni EU so bili zaščiteni nacionalni letalski trgi postopoma spremenjeni v konkurenčen enotni trg za zračni promet (dejansko je zračni promet postal prvi prometni sektor s popolnoma povezanim enotnim trgom in v veliki meri je še vedno edini). Zlasti prvi (1987) in drugi sveženj (1990) sta pomenila začetek sproščanja pravil o prevozninah in zmogljivostih. V tretjem svežnju iz leta 1992 (tj. Uredbe Sveta (EGS) št. 2407/92, 2408/92 in 2409/92, ki jih je pozneje nadomestila Uredba (ES) št. 1008/2008 Evropskega parlamenta in Sveta) so bile odpravljene vse preostale tržne omejitve za evropske letalske prevoznike, ki poslujejo v EU, s čimer je bil vzpostavljen evropski enotni trg za zračni promet. Ta je bil nato razširjen še na Norveško, Islandijo in Švico. Lahko bi ga razširili še na nekatere sosednje države, in sicer s sporazumom



o skupnem evropskem zračnem prostoru, če bodo te države postopoma uveljavile vsa ustrezna pravila EU, česar doslej še niso storile^[1].

V tretjem svežnju so bili nacionalni letalski prevozniki nadomeščeni z letalskimi prevozniki Skupnosti, določeno pa je bilo tudi osnovno načelo, da lahko vsak letalski prevoznik Skupnosti svobodno določa prevoznine za potnike in dostopa do vseh poti znotraj EU brez dovoljenja ali odobritve (razen nekaterih točno določenih poti, na katerih lahko države članice uvedejo obveznosti javne službe v skladu s posebnimi pogoji in za določen čas).

V tretjem svežnju so bile tudi določene zahteve, ki jih morajo letalski prevozniki Skupnosti izpolnjevati, da lahko začnejo ali nadaljujejo opravljanje storitev, zlasti:

1. Letalski prevozniki so v lasti držav članic in/ali državljanov držav članic in jih te države in/ali državljanji dejansko nadzorujejo, njihov glavni sedež pa je v državi članici.
2. Njihovo finančno stanje je dobro. Primerno so zavarovani za odgovornost v primeru nesreč.
3. Imajo strokovno usposobljenost in organizacijsko strukturo za zagotovitev varnega obratovanja v skladu z veljavnimi predpisi. To izkažejo s pridobitvijo „spričevala letalskega prevoznika“.

Vzporedno z vzpostavitvijo skupnega trga za zračni promet so bila sprejeta skupna pravila za zagotovitev njegovega pravilnega delovanja, za kar so potrebni zlasti enaki konkurenčni pogoji ter visoka in enotna raven varstva potnikov.

Da bi zagotovili enake konkurenčne pogoje, se za sektor zračnega prometa uporablja zakonodaja o državni pomoči in konkurenci (združevanje, povezovanje, določanje cen itd.). To ni bilo samoumevno, saj so bile velike javne dokapitalizacije letalskih prevoznikov do sredine devetdesetih let prejšnjega stoletja dokaj pogoste. Sčasoma pa so smernice Komisije za ocenjevanje javnega financiranja v letalskem sektorju zaostale za razvojem tržnega okolja, saj so nastale leta 1994 (za letalske prevoznike) in leta 2005 (za letališča in zagonsko pomoč letalskim prevoznikom, ki opravljajo prevoze z regionalnih letališč). Zato so jih spomladi 2014 nadomestile nove.

Predpisi EU zagotavljajo, da imajo vsi prevozniki, evropski in neevropski, enake pravice in enake možnosti dostopa do storitev, povezanih z zračnim prometom. V nekaterih tretjih državah pa to ni tako, saj imajo lahko letalski prevozniki iz teh tretjih držav zaradi diskriminatornih praks in subvencij neupravičeno konkurenčno prednost. Komisija je v svojem sporočilu o letalski strategiji za Evropo z dne 7. decembra 2015 (COM(2015)0598) izrazila namero o presoji učinkovitosti Uredbe (ES) št. 868/2004, da bi jo revidirala ali nadomestila z učinkovitejšim instrumentom, ki bi zagotovil poštene konkurenčne pogoje za vse prevoznike in s tem povezljivost v Unijo in iz nje. Temu je junija 2017 sledila objava predloga uredbe o varstvu konkurence v zračnem prevozu in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 868/2004.

[1]Študija z naslovom [Pregled sporazumov o zračnem prometu, ki jih je sklenila EU](#) (Evropski parlament, 2013) vsebuje analizo vsebine in rezultatov teh sporazumov.



Pravičen dostop do letališč in letaliških storitev zagotavlja Uredba (EGS) št. 95/93, ki določa, da mora t. i. slote (tj. dovoljenja za pristane ali vzlet na določen datum in ob določenem času) na zasičenih letaliških letalskim prevoznikom enakopravno, nediskriminatorno in pregledno dodeljevati neodvisni koordinator slotov, vendar ta sistem dodeljevanja ne omogoča optimalne izrabe zmogljivosti letališč^[2]. Komisija je zato leta 2011 predlagala številne spremembe Uredbe 95/93, namenjene izboljšanju učinkovitosti sistema, vendar se zakonodajalca o njih zaenkrat še nista zedinila. Direktiva 96/67/ES je za konkurenco postopoma odprla trg storitev zemeljske oskrbe (tj. storitev za letalske prevoznike na letališčih, kot so odprema potnikov in prtljage, oskrba z gorivom in čiščenje zrakoplovov). Zakonodajalec ni podprl predloga Komisije iz leta 2011 za nadaljnje odprtje tega trga na največjih evropskih letališčih, zato ga je Komisija leta 2014 umaknila. Direktiva 2009/12/ES poleg tega določa osnovna načela za zaračunavanje letaliških pristojbin letalskim prevoznikom za uporabo letališke infrastrukture in storitev. To pa ni preprečilo naraščanja sporov med letališči in letalskimi prevozniki.

Od leta 1989 so v veljavi skupna pravila za zagotovitev pravičnega dostopa do distribucijskih mrež in preprečitev, da bi te mreže vplivale na izbiro potrošnikov. Ta pravila določajo, da morajo računalniški sistemi za rezervacije (kot tehnični posredniki med letalskimi prevozniki in potovalnimi agenti) na računalniških zaslonih potovalnih agencij nediskriminatorno prikazati storitve zračnega prevoza vseh letalskih prevoznikov (Uredba (ES) 80/2009). Toda vloga računalniških sistemov za rezervacije se zmanjšuje zaradi vse večje prevlade spletne distribucije, tudi prek spletnih strani letalskih prevoznikov.

(Omeniti je treba, da bi morala Uredba (ES) št. 868/2004 obravnavati nepošteno konkurenco tujih prevoznikov, vendar se je izkazalo, da instrumenta ni mogoče prenesti v prakso. Komisija je zato leta 2017 predložila nov mehanizem za zagotavljanje poštene konkurence med prevozniki iz EU in tujimi prevozniki ([COM\(2017\)0289](#)), o katerem trenutno poteka razprava.)

Da bi zaščitili potnike in zrakoplove ter zagotovili visoko in enotno raven varnosti v vsej EU, so bila nacionalna varnostna pravila nadomeščena s skupnimi varnostnimi pravili, ki so se postopoma razširila na celotno verigo zračnega prometa. Poleg tega je bila ustanovljena Evropska agencija za varnost v letalstvu, ki med drugim pripravlja pravila na tem področju^[3]. Da bi učinkoviteje preprečevali zlonamerna dejanja zoper zrakoplove ter letalske potnike in posadke, so bile harmonizirane tudi zahteve za varovanje na vseh letališčih v EU (dodati pa je treba, da so države članice ohranile pravico do uporabe strožjih ukrepov varovanja^[4]). Poleg tega obstajajo skupna pravila za varstvo pravic letalskih potnikov (Uredba (ES) št. 261/2004), katerih namen je zagotoviti, da so potniki deležni vsaj minimalne ravni pomoči v primeru večjih zamud ali

[2]Letalski prevozniki lahko zasedajo slote, ki jih premalo uporabljajo, ter preprečijo njihovo sprostitvev in dodelitev konkurentom. Dodati je treba, da je bilo v letu 2016 v EU okoli 90 letališč s sistemom koordiniranega dodeljevanja slotov, v ZDA pa samo dve. Glej predvsem [Airport slots and aircraft size at EU airports](#) (Letališki sloti in velikost zrakoplovov na letališčih EU) (Evropski parlament, 2016).

[3]Poglavje 3.4.9. obravnava varnost v civilnem letalstvu.

[4]Poglavje 3.4.7. obravnava varovanje v civilnem letalstvu. Publikacija [The EU regulatory framework applicable to civil aviation security](#) (Regulativni okvir EU, ki se uporablja za varovanje v letalstvu) (Evropski parlament, 2013) vsebuje celovit pregled zakonodaje EU na področju varovanja v letalstvu.



odpovedi. Ta pravila uvajajo tudi mehanizme za dodelitev odškodnine. Toda izvajanje te zakonodaje se je izkazalo za težavno, primeri pred sodišči pa se kar vrstijo^[5]. Komisija je marca 2013 predstavila nov predlog o spremembi Uredbe (ES) št. 261/2004 ([COM\(2013\)0130](#)), da bi dodatno okrepila izvrševanje pravil EU s pojasnitvijo ključnih načel in s tem povezanih pravic potnikov, ki so bili v preteklosti vzrok številnih sporov med letalskimi prevozniki in potniki. Postopek soodločanja še vedno poteka, o končnih rešitvah pa se morata Parlament in Svet še dogovoriti. Odbor za promet in turizem je 24. septembra 2019 sklenil, da bo začel medinstitucionalna pogajanja po prvi obravnavi v Parlamentu.

Več kot dvajset let po začetku veljavnosti tretjega svežnja je delovanje enotnega trga za zračni promet seveda še vedno mogoče izboljšati, kar ponazarjajo dejavniki, kot so napake v sistemu dodeljevanja slotov, dejstvo, da na veliki večini (80 %) poti z izhodiščem na letališčih EU prevoze še vedno opravlja zgolj en prevoznik (60 %) ali dva (20 %), finančne težave, s katerimi se sooča več letalskih prevoznikov in sekundarnih letališč, ter zapleten nadzor letalskih prevoznikov, ki zdaj poslujejo v več državah članicah.

Kljub temu je bil glavni cilj v celoti uresničen in od leta 1995 do 2014 se je število potniških kilometrov v EU-28 povečalo za okoli 23 %, medtem ko je v letalskem prometu poskočilo za okoli 74 %. V istem obdobju se je delež letalskega prometa v skupnem potniškem prometu povečal s 6,5 % na 9,2 %, kar je daleč največja rast med vsemi načini prevoza v EU.

VLOGA EVROPSKEGA PARLAMENTA

Parlament je v številnih poročilih, zlasti pa v resoluciji z dne 14. februarja 1995 z naslovom Prava pot naprej za civilno letalstvo v Evropi, poudaril potrebo po skupni politiki za zračni promet, ki bi zagotovila večjo in bolj pošteno konkurenco med letalskimi prevozniki. Podpora Parlamenta vzpostavitvi in pravilnemu delovanju enotnega trga za zračni promet je torej stalna.

Ne glede na to pa Parlament nenehno poudarja, da je treba liberalizacijo zračnega prometa izvajati previdno in postopoma ter da je treba uravnotežiti interese tako potrošnikov kot industrije.

Zato se Parlament zadnje četrto stoletje ves čas zavzema za pošteno konkurenco, varnost v letalstvu, kakovostne storitve in pravice potnikov, hkrati pa se postavlja v bran delovnim pogojem letalskega osebja ter varovanju okolja. Prav Parlament je denimo vse od začetka procesa liberalizacije zahteval določitev meril za državne pomoči letališčem in letalskim prevoznikom ter sprejetje skupnih pravil o zemeljski oskrbi, letaliških pristojbinah in pravicah potnikov.

Pred kratkim je bil znova izražen ta uravnoteženi pristop k liberalizaciji letalskega prometa, ko je Parlament v prvi obravnavi korenito spremenil predloge Komisije iz leta 2011 o slotih in o storitvah zemeljske oskrbe na letališčih EU.

[5] Poglavje [2.2.3](#) obravnava pravice potnikov. Komisija je junija 2016 pripravila smernice na podlagi sodne prakse, da bi razjasnila veljavna pravila.



V nedavnem poročilu z dne 20. marca 2018 o varstvu konkurence v zračnem prevozu je Parlament izrazil podporo predlogu Komisije za zaščito letalskih prevoznikov Unije pred nepoštenimi praksami letalskih prevoznikov tretjih držav. Glavni cilj je vzpostaviti praktičen, učinkovit in uporabniku prijazen instrument Unije, ki bi deloval odvračalno ali bi lahko kompenziral škodo, ki izhaja iz državne pomoči ali drugega diskriminatornega ravnanja akterjev iz držav, ki niso članice EU, v letalstvu. Poslanci Evropskega parlamenta so nadalje predlagali krajši čas za preiskave, ki jih vodi Komisija na zahtevo prevoznikov EU ali držav članic EU, ki so jih te prakse prizadele, in uvedli pojem „začasnih izravnalnih ukrepov“, ki bi se lahko uporabili v nujnih primerih za preprečevanje, da ne bi grožnja škode prerasla v dejansko. Parlament je vztrajal tudi pri uvedbi tako imenovanega „preskusa interesa Unije“, potem ko je preiskava zaključena, da bi zagotovili, da protiukrepi, ki jih sprejme EU, ne bi škodovali njeni poveztljivosti ali družbenoekonomskim razmeram. Medinstitucionalna pogajanja o tej uredbi še potekajo.

Dokumenti Evropskega parlamenta na tem področju:

- Resolucija z dne 14. februarja 1995 o Sporočilu Komisije o pravi poti naprej za civilno letalstvo v Evropi ([UL C 56, 6.3.1995, str. 12](#)).
- Zakonodajna resolucija z dne 11. julija 2007 o predlogu Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o skupnih pravilih za opravljanje zračnih prevozov v Skupnosti ([UL C 175 E, 10.7.2008, str. 371](#)).
- Zakonodajna resolucija z dne 12. decembra 2012 o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o skupnih pravilih dodeljevanja slotov na letališčih Evropske unije ([UL C 434, 23.12.2015, str. 217](#)).
- Zakonodajna resolucija z dne 16. aprila 2013 o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o storitvah zemeljske oskrbe na letališčih Unije in razveljavitvi Direktive Sveta 96/97/ES ([UL C 45, 5.2.2016, str. 120](#)).
- Zakonodajna resolucija z dne 5. februarja 2014 o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (ES) št. 261/2004 o določitvi skupnih pravil glede odškodnine in pomoči potnikom v primerih zavrnitve vkrcanja, odpovedi ali velike zamude letov ter Uredbe (ES) št. 2027/97 o odgovornosti letalskih prevoznikov v zvezi z letalskim prevozom potnikov in njihove prtljage ([UL C 93, 24.3.2017, str. 336](#)).

Esteban Coito / BENJAMIN KLAUS WILHELM BLASER
02/2020

