

Dr. MIRKO IVKOVIĆ
Savezni komitet za saobraćaj i veze
Beograd

Prometna politika
Stručni rad
UDK: 656.7(497.1)+EZ
Primljeno: 10.02.1989.
Prihvaćeno: 04.10.1989.

REGULISANJE ODNOSA U OBLASTI VAZDUŠNOG SAOBRAĆAJA IZMEĐU SFRJ I EZ

SAŽETAK

U radu se ukazuje na buduće propise EZ o deregulaciji zračnog prometa i njihovom utjecaju na odnose s avioprevoziocima iz trećih zemalja. Upućuje se na nužnost pregovora o pravilima podjele kapaciteta i tarifnim pitanjima, koji bi se mogli voditi ili na relaciji SFRJ-EZ ili zemlje ECAC-EZ. Skreće se pažnja na činjenicu da je zračni promet dosad donosio našoj zemlji preko 350 mln USD priliva, pa je i to razlog da se rješavanju te problematike pride s najvećom pažnjom.

1. UVOD

Postojeći odnosi između SFRJ i zemalja EZ regulisani su bilateralnim sporazumima o vazdušnom saobraćaju. Tim sporazumima određeni su prevozioci (jedan ili više) za obavljanje redovnog saobraćaja, mesta iz kojih i za koje će se moći obavljati saobraćaj, njegovi kapaciteti, prava prodaje dokumenata, tarifna pitanja i dr. Zahvaljujući njima vazdušni saobraćaj je bio pomognut u svom razvoju koji je zajedno sa turizmom iz i prema EZ bio u stalnom usponu. Zahvaljujući neto deviznom prilivu od saobraćajnih usluga već duži niz godina se pokriva negativan bilans koji ima naša zemlja u spoljno-trgovinskoj razmeni sa inostranstvom.

Međutim, sve veće povezivanje zemalja - članice EZ i stvaranje njihovog zajedničkog tržišta usluga, uključujući i usluge vazdušnog saobraćaja, upućuje na neophodnost da se blagovremeno regulišu odnosi sa EZ u ovoj oblasti na nov način.

Naime, već od 1992.g. članice EZ neće pojedinačno zaključivati ugovore sa "trećim" zemljama o vazdušnom, drumskom i drugim oblicima saobraćaja, već će te nadležnosti preuzeti Komisija EZ.

Iako još postoji mišljenje da će članice EZ hteti da zadrže svoja suverena prava u oblasti vazdušnog saobraćaja, već postojeće direktive koje je usvojila EZ upućuju da im je taj suverenitet sve više ograničen. Ovo se naročito odnosi na međusobne odnose članica EZ u vezi sa tarifnom politikom u vazdušnom saobraćaju, podelom kapaciteta i razvojem regionalnog saobraćaja.

Svesni činjenice da se već pre 1992.g. moraju sa EZ regulisati pojedini odnosi u oblasti vazdušnog saobraćaja, predstavnici Saveznog komiteta za saobraćaj i veze su u toku

1988.g. ostvarili prve kontakte sa Direkcijom za transport EZ po ovim pitanjima. Iako su ovi kontakti imali eksploratoran karakter, predstavnici EZ su izrazili spremnost da o ovim pitanjima otpočnu pregovore sa SFRJ na osnovama reciprociteta. U tom smislu su i u nedavnim kontaktima predstavnici EZ potvrdili da dolaze u obzir, pored razgovora o drumskom tranzitu, i razgovori o regulisanju odnosa i u drugim granama saobraćaja već u toku 1989.g. U tom smislu Savet ministara EZ je pozvao sve zemlje - članice EZ, a naročito one koje imaju zajedničku granicu sa SFRJ, Austrijom i Švajcarskom, da sarađuju na rešavanju problema tranzita i saobraćaja unutar EZ.

2. ZNAČAJ DALJEG UNAPREĐENJA SARADNJE IZMEĐU SFRJ I EZ U VAZDUŠNOM SAOBRAĆAJU

Sektor transporta ima važnu ulogu u ekonomiji SFRJ i njenom strukturalnom razvoju, posebno u razvoju turizma, trgovine i industrije. Međutim, mere za liberalizaciju raznih tržišta saobraćajnih usluga moraju biti preduzete kao deo globalnog pristupa problemima slobodne razmene roba, usluga i kapitala.

Da bi se obezbedila liberalizacija vazdušnog saobraćaja i njegova veća deregulacija, moraju se imati u vidu njihove posledice na razne sfere ekonomije. Stoga uporedo sa liberalizacijom, mora da se razvija i proces harmonizacije uslova konkurencije u vazdušnom saobraćaju između prevoznika SFRJ i drugih zemalja EZ. Osnovni tehnički i administrativni uslovi koji određuju konkurentnost moraju biti slični a oni se odnose na:

- propise koji regulišu uslove pristupa tržištu (kvalifikacije, uzajamno priznavanje osposobljenosti i dr.);
- radni uslovi (radno vreme, periodi odmora, aspekti u vezi sa bezbednošću i dr.);
- takse na gorivo, usklađenost naknada za prelete, aerodromske takse i dr.;
- norme bezbednosti letilica;
- norme zaštite čovekove sredine (buka i dr.);

Pored navedenih uslova, od prvostepene važnosti je harmonizacija ekonomskih uslova konkurencije, i to naročito:

- način utvrđivanja tarifa,
- podela kapaciteta,
- primena pravila o konkurenciji,

- propisi o slobodi i uslovima pristupa tržištu.

Upravo ovo su i osnovna pitanja koja će predstavljati predmet ovogodišnjih pregovora o saobraćaju između SFRJ i EZ.

3. HARMONIZACIJA EKONOMSKIH USLOVA KONKURENCIJE I DALJA LIBERALIZACIJA VAZDUŠNOG SAOBRAĆAJA IZMEĐU SFRJ I EZ

Savet ministara EZ usvojio je decembra 1987.g. više propisa kojima je uveo veći stepen liberalizacije i deregulacije vazdušnog saobraćaja između članica EZ. Da bi jugoslovenski avio-prevozioci mogli u većem obimu nego do sada da se koriste prednostima ovako velikog tržišta, čiji turisti gravitiraju Jugoslaviji, odnosno u koje idu jugoslovenski turisti, u toku su analize da li i u kom opsegu mogu jugoslovenski avio-prevozioci biti konkurentni prevoziocima EZ u svetlu prihvatanja režima vazdušnog saobraćaja koji je već uvela EZ. U slučaju da se oceni da naši avio-prevozioci mogu biti izloženi povećanoj konkurenciji EZ i da su spremni da pod tim uslovima dalje razvijaju odnose, nadležni organi će tražiti da se sa EZ regulišu postepeno naročito sledeća pitanja:

3.1. Pravila o podeli kapaciteta

Pravila EZ (Odluka Saveta ministara EZ 84/602/CEE) o podeli kapaciteta u redovnom vazdušnom saobraćaju određuju da će se automatski prihvatiti povećanje kapaciteta do odnosa 55-45%, a od 1. oktobra 1989.g. u odnosu 60-40%.

U vezi iznetog, sada se u SIV-u razmatra multilateralni sporazum u okviru ECAC-a o podeli kapaciteta, koji takođe napušta postojeću podelu kapaciteta 50-50% i uvodi veću slobodu u konkurenciji i privređivanju. Očekuje se da će naša zemlja pristupiti uskoro ovom sporazumu koji može biti prelazna faza pre usklađivanja režima podele kapaciteta u vazdušnom saobraćaju sa EZ. Sporazum ECAC o podeli kapaciteta predviđa da se u prvoj fazi primene sporazuma kapaciteti mogu deliti do odnosa 55-45%.

Podela kapaciteta u regionalnom saobraćaju - između članica EZ predstavlja značajan korak dalje deregulacije i liberalizacije vazdušnog saobraćaja u ovom delu Evrope. Pod uslovom poštovanja uslova iz Odluke Saveta ministara EZ (87/602/87) moguće je uspostaviti regionalni vazdušni saobraćaj između aerodroma kategorije I jedne zemlje članice i regionalnih aerodroma druge zemlje članice. Bitan uslov je da su avioni do 70 putničkih sedišta i da se moraju dati recipročna prava prevoziocima obe zemlje.

U vezi regionalnog saobraćaja koji ima rast u Evropi javlja se problem zakonodavne regulative naše zemlje koja zasad nije regulisala ovaj vid saobraćaja. Međutim, sa stanovišta razvoja turizma i boljeg korišćenja relativno brojnih aerodroma u Jugoslaviji neophodno je

što pre regulisati ovo pitanje u našoj zemlji. Ovo pitanje je značajno i za one regione naše zemlje iz kojih je otišao veći broj radnika na rad u inostranstvo, a koji zasad nemaju dovoljno kvalitetne i jeftine saobraćajne veze (Hercegovina, Bosanska Krajina, Južna Srbija i dr.).

U vezi sa kapacitetima i većom konkurencijom EZ je prihvatila i pravilo da će se odobravati više avio-prevozlaca u redovnom saobraćaju između dveju zemalja. Međutim, pravila EZ postavljaju veoma stroge uslove da bi se dozvolilo da obavlja prevoz više avio-prevozlaca jedne zemlje prevoz između određenog para gradova, npr. Kopenhagen-Paris

3.2. Tarifna pitanja

U okviru IATA definisana su prva pravila o utvrđivanju tarifa između više avio-prevozlaca. Pre nekoliko godina posebnim sporazumom o tarifama između organizacije ECAC i SAD regulisana su tarifna pitanja u vezi saobraćaja preko Severnog Atlantika. Članice ECAC imaju poseban multilateralni sporazum o utvrđivanju tarifa u redovnom unutar-evropskom saobraćaju, koji primenjuje i naša zemlja.

Međutim, EZ ocenjujući nedovoljno elastičnim sporazum ECAC-a i u želji da uvede više konkurencije u odnose između svojih prevoznika, kao i da bolje zaštiti interese putnika, donosi posebne propise o tarifama u vazdušnom saobraćaju (Direktiva Saveta ministara EZ 87/601/CEE).

Prema ovim pravilima, predviđa se da će nadležne vlasti automatski odobravati prevoziocima druge zemlje snižene ili veoma snižene tarife u odnosu na tzv. polazne tarife ("ekonomske klase"). Zona sa sniženim tarifama prostire se od 90-65% od polazne tarife, a zona sa veoma sniženim tarifama prostire se od 65-45% od polazne tarife. Ova pravila su u osnovi slična pravilima koja je naša zemlja već prihvatila u okviru navedenog Sporazuma o tarifama u okviru organizacije ECAC.

Veća liberalizacija u EZ u odnosu na propise ECAC sastoji se, pre svega, u činjenici da "nije dovoljan razlog za odbijanje prihvatanja tarifa elementa da je predložena tarifa avio-prevoza niža od tarife drugog prevoznika koji obavlja saobraćaj na istoj liniji (član 4 Direktive).

4. POSLEDICA PROPISA EZ NA JUGOSLOVENSKE PREVOZNIKE

Liberalizacija prevoza u EZ omogućava bolje korišćenje kapaciteta avio-prevozlaca EZ u njihovom međusobnom saobraćaju, ali i prema trećim zemljama. Iako će "bilateralizam" prema trećim zemljama imati do 1992.g. još važnost, očigledno je da neke od "trećih zemalja" žele da regulišu već sada svoje odnose sa EZ i da uđu sa što boljim statusom u 1992. godinu. U tom smislu se već vode pregovori Norveške i Švedske sa EZ. U toku ove godine Komisija EZ želi da definiše svoju politiku u vazdušnom saobraćaju prema "trećim zemljama" u celini, te

su već i stoga korisne uzajamne konsultacije. Što se tiče metoda pregovaranja sa EZ o vazdušnom saobraćaju, postoji više mogućnosti:

- pregovori SFRJ - EZ,
- pregovori zemalja ECAC (11 zemalja) - EZ,

Zbog značaja povoljnog regulisanja odnosa sa EZ u vazdušnom saobraćaju koji donosi našoj privredi preko 350 mln USD priliva, zasluži pažnju da se obazrivo koriste oba metoda pregovaranja.

U toku 1989.g. EZ treba da kategorički pokaže svoju spremnost da pregovara o regulisanju odnosa sa SFRJ o vazdušnom saobraćaju po svim onim pitanjima po kojima je već uspostavljena nadležnost EZ, a o kojima je napred bilo reči.

Savet EZ to može odlučiti, ukoliko želi pregovarati o navedenim pitanjima regulisanja vazdušnog saobraćaja sa SFRJ. U tom smislu se očekuje da će se odbaciti oni argumenti kod pojedinih struktura u EZ da još nije moguće pregovarati o vazdušnom saobraćaju sa SFRJ zbog odsustva utvrđene zajedničke politike EZ prema trećim zemljama.

SUMMARY

THE RELATIONS OF THE REGULATIONS IN THE AREA OF AIR TRANSPORT BETWEEN YUGOSLAVIA AND THE EC

The author shows the future regulations in the EC concerning the regulation of air traffic and its influence on the relations of air transporters from the third party countries. The author recommends the necessity for negotiations concerning the rules of dividing capacity and the question of tariffs. The negotiations should be realised either between the EC and Yugoslavia or between the EC and ECAC. He points out that air traffic has already brought an income of 350 million USD to Yugoslavia. This is one more reason to solve any problems extremely carefully.