

Ирена М. Радумило, студент докторских студија
Универзитет у Новом Саду
Правни факултет у Новом Саду
irenaradumilo@gmail.com

ВАЗДУШНИ САОБРАЋАЈ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ – ОД НАЦИОНАЛНОГ ДО ГЛОБАЛНОГ

Сажетак: Процес либерализације европског ваздухопловног простора каснио је за ширењем слобода промета у другим гранама саобраћаја на путу Европске уније. Разлози пре свега треба изражити у политичкој осетљивости држава чланица и њиховој несигурности за одрицањем од суверенитета на свом територијалном небу. Тек крајем осамдесетих година прошлог века Европска заједница почине да предвиђа пакете прописа који ће водити либерализацији европског ваздушног простора, те коначно и стварању Single European Sky политике. Након што је постигнуто јединствено ваздухопловно прописивање без прејурека у слободама трансјорна и конкуренције, у последњој деценији Европска унија иде корак даље, те своје пакете прописа „извози“ и у суседне државе, нечланице, те жећи на тај начин ширењу политика и на ваздушном простору изван својих граница. Тако се 2006. године Република Србија нашла у групи земаља које су са Европском унијом потписале Споразум о јединственом ваздушном простору (енг. ECAA – European Common Aviation Area). Како примена овог споразума још увек није у потпуности заживела, остаје отворено питање његових коначних ефеката, односно да ли ће политички интереси добити предност над нестурним економским бенефитима оваког споразума за државе чланице.

Кључне речи: либерализација, јединствено ваздухопловно прописивање, Европска унија, ECAA споразум.

1. УВОДНА РАЗМАТРАЊА

На самом почетку, није једноставно објаснити зашто европско ваздухопловно право у самом настајању европских интеграција није било фаворизовано од стране Европске заједнице (у даљем тексту: Заједница; ЕЗ) и држава чланица. Наиме, без обзира на значај који саобраћај има у остваривању

основних слобода унутар Заједнице – слобода кретања људи, робе, капитала и услуга, Римски уговор о оснивању Европске економске заједнице¹ није експлицитно регулисао питања одвијања ваздушног и поморског саобраћаја на територији Заједнице, те се постављало питање да ли се уопште може заједничка саобраћајна политика применити на ове гране саобраћаја. Разлоге треба тражити пре свега у неспремности држава чланица да свој ваздушни простор отворе, те да прихватањем заједничких правила изгубе протекционистичку улогу у сопственој транспортној политици. Ваздушни саобраћај био је сличне судбине све до средине седамдесетих година, када је донесена значајна одлука Суда правде европских заједница (у даљем тексту: Суд правде ЕЗ, Суд правде) којом је суд потврдио да су општа правила Римског уговора применљива и на ваздушни и поморски саобраћај (енг. *French Seamen Case*).² Овом одлуком, незванично, почела је либерализација европског ваздушног простора, јер је потпуна примена Римског уговора у области ваздушног саобраћаја подразумевала и примену одредби о слободном кретању услуга³, односно одредби о слободи конкуренције⁴. Овакве промене биле су очекиване. Временом је ваздушни транспорт на територији Заједнице постао све присутнији, Заједница је економски постајала све стабилнија, па је самим тим и идеја либерализације ваздухопловног тржишта постала пријемљивија како органима Заједнице тако и самим државама чланицама.

2. ПУТ КА ЛИБЕРАЛИЗАЦИЈИ ВАЗДУХОПЛОВНОГ ТРЖИШТА

Европу је талас политике *Open sky*⁵ затекао у тренутку формирања заједничког и јединственог тржишта. До тада се међународни, па и европски

¹ *Treaty establishing European Economic Community (Treaty of Rome)*. Споразум је потписан у Риму 1957. године, и почео да се примењује од 01. јануара 1958. године. Посебно поглавље посвећено је области саобраћаја, којим је Европска заједница овлашћена за формирање политике у овој области. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISUM%3Axy0023>, 25.09.2017;

² У питању је пресуда *Judgement of the Court (1974), Commission of the European Communities v French Republic, Case 167-73*, у којој је суд истакао да се на област саобраћаја не примењује само Поглавље шест Оснивачког уговора, како су то поједине државе чланице тумачиле, већ и све остале одредбе овог уговора. У овом случају спорно је било тумачење Француске, која је применом својих националних прописа поједина радна места на поморским бродовима резервисала искључиво за француске држављане. Комисија је, међутим, аргументовала да је овакво тумачење супротно политици и правном поретку Заједнице, што је суд и потврдио (страна 373 пресуде, параграфи 43, 44, 45 и 48), <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&jur=C,T,F&num=167/73&td=ALL>, 25.09.2017;

³ Чл. 59 Римског уговора.

⁴ Чл. 85 и 86 Римског уговора.

⁵ У дословном преводу – „отворено небо“. Подразумева политику либерализације и дерегулације међународног ваздухопловног тржишта која своди на минимум државни утицај у овој области.

ваздухопловни саобраћај, базирао на билатералним споразумима земаља између којих се превоз одвија, што је подразумевало да превоз под условима из споразума могу вршити само авио компаније држава потписница. Међутим, политичке и економске прилике на европском континенту су реформу билатерализма наметнуле као неопходну, а стварање ваздухопловног тржишта постало је део ширег процеса интеграције. Реформа старог система владавине протекционистичких билатералних споразума, захтевала је поступност у законској иницијативи Заједнице, као и промене у националним правним системима држава чланица.⁶ Тежња се састојала у томе, заменити више мањих ваздухопловних тржишта једним јединственим, конкурентим, тржиштем европског континента.

На самитима шефова држава чланица Заједнице у осамдесетим годинама прошлог века, Савет министара (у даљем тексту: Савет Европске уније, Савет) је позван да повећа напоре ка либерализацији заједничког ваздухопловног тржишта, закључно са 1992. годином. Случајеви из праксе Суда правде ЕЗ, какав је *French Seamen Case*, створили су адекватну подлогу за стварање јединственог тржишта на нивоу Заједнице. Међутим, како би нагле промене у ваздухопловном сектору могле резултирати негативним социјалним и економским последицама у државама чланицама, процес либерализације спроведен је поступно, у три етапе, односно три пакета прописа.⁷

У првом пакету либерализације, 1987. године донесено је неколико законодавних аката⁸, којима су регулисана основна питања конкуренције, установљење су слободе превозника у одређивању тарифа, приступа рутама, питања капацитета, итд. Међутим, у овој фази државе чланице су и даље инсистирале

⁶ Миодраг Трајковић, „Нове тенденције у европском ваздухопловном праву“, *Право теорија и пракса*, No. 3-4/2003, 4.

⁷ Ана Капетановић, „Opening of Airport Services Market: Regulatory Framework and Problems with its Application“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, Vol. 66, No. 2-3/2016, 272.

⁸ То су били следећи акти: Уредба Савета бр. 3975/87 о утврђивању поступка примене правила конкуренције за предузећа у области авио саобраћаја - *Council Regulation (EEC) No 3975/87 of 14 December 1987 laying down the procedure for the application of the rules on competition to undertakings in the air transport sector (OJ L 374/87)*; Уредба Савета бр. 3976/87 о примени члана 85 (3) Уговора на одређене категорије споразума и услажене праксе у сектору ваздушног саобраћаја - *Council Regulation (EEC) No 3976/87 of 14 December 1987 on the application of Article 85 (3) of the Treaty to certain categories of agreements and concerted practices in the air transport sector (OJ L 374/87)*, затим Директива Савета 87/601/ЕЕЗ о тарифама за редовне ваздушне услуге међу државама чланицама - *Council Directive 87/601/EEC of 14 December 1987 on fares for scheduled air services between Member States (OJ L 374/87)*, као и Одлука Савета о подели капацитета путника међу авио превозницима у редовним услугама између држава чланица и о приступу авио превозника редовним рутама између држава чланица - *Council Decision of 14 December 1987 on the sharing of passenger capacity between air carriers on scheduled air services between Member States and on access for air carriers to scheduled air-service routes between Member States (OJ L 374/87)*.

на одређеном броју рестрикција. Коришћење треће и четврте ваздухопловне слободе⁹ било је могуће између великих аеродрома, док се пета слобода¹⁰ могла користити само до 30% укупних годишњих капацитета седишта. Иако у ваздухопловним односима још увек доминира билатерализам, овај пакет прописа отворио је превозницима приступ већем броју рута, што је свакако довело до повећања приватних инвестиција у пословању авио компанија, као и до учесталије сарадње међу превозницима. Поједине мање атрактивне авио компаније добиле су приступ значајним рутама унутар Заједнице, односно могућност да обезбеде адекватне капацитете или наплату услуга.¹¹

Други пакет прописа донесених 1990. године¹², био је усмерен на укидање бројних изузетака од либерализације које је садржао претходни пакет. Формирање цена као и расподела капацитета се и даље либерализују, трећа и четврта слобода дозвољене су превозницима између одређених аеродрома, док се пета слобода могла користити само до 50% капацитета у сезони. Уведен је систем „двоструког неодобравања“ у формирању тарифа превоза, који подразумева могућност авио превозника да одређује сопствене цене превоза, осим у ситуацији када обе земље чланице између којих се превоз одвија одбију да одобре формирану цену. Примена наведеног система уклања баријере за формирање нижих тарифа и цена, те допушта авио компанијама да слободније одговоре на тржишне прилике.¹³

⁹ Слободе у ваздушном простору гарантоване од стране Међународне организације цивилног ваздухопловства (енг. *ICAO, Manual on the Regulation of International Air Transport, Doc 9626, Part 4*). „Трећа“ слобода подразумева право и слободу превознику да слети на територију једне државе чланице, уколико летелица припада држави чланици из које долази, док „четврта“ слобода гарантује право превознику да полети са територије друге државе чланице, према чланици којој припада авио превозник.

¹⁰ „Пета“ слобода, гарантована такође *ICAO* правилима, подразумева право које једна држава чланица гарантује другој, у погледу узлетања и слетања авио превозника прве државе за саобраћај који се одвија према или из правца треће државе.

¹¹ Louise Butcher, „Aviation: European liberalization, 1986 -2002“, *House of Commons Library*, 2010, 3.

¹² У други пакет спадају следеће уредбе Савета: Уредба Савета бр. 2342/90 о тарифама за редовне ваздушне услуге – *Council Regulation (EEC) No 2342/90 of 24 July 1990 on fares for scheduled air services (OJ L 217/90)*, затим Уредба Савета бр. 2343/90 о приступу авио превозника планираним линијама ваздухопловних услуга унутар Заједнице и о размени капацитета путника између авио превозника на редовним ваздухопловним услугама међу државама чланицама – *Council Regulation (EEC) No 2343/90 of 24 July 1990 on access for air carriers to scheduled intra-Community air service routes and on the sharing of passenger capacity between air carriers on scheduled air services between Member States (OJ L 217/90)*; као и Уредба Савета бр. 2344/90 о измени Уредбе ЕЕЗ бр. 3976/87 о примени члана 85 (3) Уговора за одређене категорије споразума и усаглашене праксе у сектору ваздушног саобраћаја – *Council Regulation (EEC) No 2344/90 of 24 July 1990 amending Regulation (EEC) No 3976/87 on the application of Article 85 (3) of the Treaty to certain categories of agreements and concerted practices in the air transport sector (OJ L 217/90)*.

¹³ L. Butcher, 4.

Трећим пакетом прописа из 1992. године¹⁴, почиње последња фаза установљавања заједничког европског ваздухопловног тржишта, закључно са 1997. годином. За превозиоце се обезбеђује право стицања дозвола за обављање транспортних услуга на свим линијама унутар Заједнице, по тарифама и капацитетима које сами утврђују. Установљена су правила лиценцирања превозника унутар Заједнице, који би након остваривања лиценце били у могућности да врше услуге превоза било где на територији Заједнице, дакле супротно ранијим правилима о потврдама од стране влада земље која их је лиценцирала. Овај пакет по први пут установљава заједнички правни режим ваздушног транспорта, међутим потпуна слобода обављања транспортних услуга тада још увек није уведена, већ је за то одређен период до 1997. године. Рецимо, ступање на снагу права каботаже за превознике остављено је за 1997. годину.¹⁵

Само три године након доношења трећег пакета прописа, Европска комисија (у даљем тексту: Комисија) је 1996. године заузела став да су ефекти оваквих процеса, иако спори, веома задовољавајући, те да су готово сви ваздушни оператери искористили погодности које нуди трећи пакет прописа. Либерализација се догодила на прогресиван начин, без значајнијих потешкоћа, и без, како поједини аутори наводе, спектакуларних снижења цена или драматичних нестанака значајних превозилаца са тржишта.¹⁶ Ипак, процес либерализације донео је са собом и извесне проблеме, у смислу банкрота појединих авио превозника, питања успеха пословања нискотарифних компанија или појаве нафтних криза које су се одражавале на функционисање саобраћаја. Међутим, без обзира на наведене потешкоће, можемо рећи да је регулисање односа у ваздухопловном сектору у континуираној еволуцији. Европска саобраћајна политика трансформисала је индустрију ваздушног саобраћаја стварајући нове услове конкурентности за учеснике, као што су нови путеви, нови аеродроми, ниже цене услуга, као и побољшан квалитет сигурности.¹⁷

Коначно, након усвајања трећег пакета прописа формирано је јединствено ваздухопловно тржиште које је омогућило сваком авио превознику

¹⁴ Трећи пакет либерализације чине Уредбе Савета: Уредба Савета бр. 2407/92 о лиценцирању авио превозника – *Council Regulation (EEC) No 2407/92 of 23 July 1992 on licensing of air carriers (OJ L 240/92)*; Уредба Савета бр. 2408/92 о приступу ваздушних превозника Заједнице ваздухопловним путевима унутар Заједнице – *Council Regulation (EEC) No 2408/92 of 23 July 1992 on access for Community air carriers to intra-Community air routes (OJ L 240/92)*; као и Уредба Савета бр. 2409/92 о тарифама ваздушних услуга – *Council Regulation (EEC) No 2409/92 of 23 July 1992 on fares and rates for air services (OJ L 240/92)*.

¹⁵ Iva Savić, Ana Kapetanović, "Reaching for the European Sky", *Poredbeno pomorsko pravo*, Vol. 50, No. 165, 2011, 197.

¹⁶ L. Butcher, 14.

¹⁷ Margherita Colangelo, Vincenzo Zeno-Zencovich, *Introduction to European Union Transport Law*, Roma Tre-Press, 2015, 27-28.

да саобраћа слободно на било којој рути под небом Уније. Одлука о стварању јединственог ваздухопловног тржишта била је само корак у формирању јединственог економског тржишта на нивоу Уније, како је то назначено и у Јединственом европском акту.¹⁸ Постојање јединственог тржишта подразумева, пре свега, слободу пословног настајања и пружања услуга, слободу кретања робе и капитала, без препрека, под окриљем законодавства које има предност над националним прописима.

Стога, можемо рећи да ваздушни саобраћај у Европској унији (у даљем тексту: ЕУ, Унија) карактеришу три процеса: либерализација тржишта, дерегулација и хармонизација. Либерализација, која подразумева осамостаљивање привредних субјеката од државе и њеног монопола, затим дерегулација коју прати повлачење државе из приватног живота, дакле што мање државног а што више комунитарног регулисања, и коначно хармонизација, као усклађивање правних поредака држава чланица и прилагођавање оригиналним решењима Уније.¹⁹ Поједини аутори сматрају да је либерализација процес који у себи обухвата два процеса – дерегулацију и приватизацију.²⁰ Приватизација светских, па и европских авио компанија, свакако је део савремених економских трендова. Приватно власништво на аеродромима постало је значајније присутно тек деведесетих година прошлог века, а јасно је да фреквенција одвијања авио саобраћаја директно утиче на економске токове једне регије. Процеси приватизације и дерегулације само су допринели већој атрактивности авио компанија, што свакако утиче на просперитет економских токова уопште.

На крају, треба рећи да је током процеса либерализације мноштво регулаторних аката донесених од стране органа Уније, створило прави *acquis communautaire* ваздушног транспорта.²¹ Међутим, сва ова правила регулисала су одвијање транспорта унутар Уније, док је ваздушни транспорт на релацији са било којом територијом изван граница Уније био регулисан билатералним споразумима држава чланица са трећим државама, нечланицама Уније. Убрзо након формирања *Single European Sky* политике у оквиру Уније, јавиле су се тенденције ширења заједничког ваздухопловног тржишта на територији читаве Европе. С обзиром на то да је Европска заједница формирана, пре свега, као економска интеграција, јасна је тежња за јачањем интеграције и на глобалном плану. Међутим, питању одрживости на глобалном тржишту, свакако је претходило питање уређења и ефикасности

¹⁸ *Single European Act (OJ L 169 of 29.06.1987).*

¹⁹ ¹⁴ Миодраг Трајковић, *Међународно ваздухопловно право*, Правни факултет у Београду, 1999, 493-494.

²⁰ Paško Burnać, „Liberalizacija infrastrukture u zračnom prometu“, *Економски факултет, Свеучилиште у Splitu*, 2010, 6.

²¹ I. Savić, A. Kapetanović, 197.

унутрашњег тржишта Уније. Стога, иако су се идеје ширења тржишта изван граница Уније родиле још деведесетих година прошлог века, конкретне кораци у проширењу ваздушне политике изван граница Уније, Европска комисија није предузела пре 2003. године.

2.1. Дејство билатералних споразума

Пре успостављања либерализованог поретка у ваздушном саобраћају, односи у ваздушном простору регулисани су углавном појединачним споразумима двеју земаља (енг. *ASA – Air Service Agreement*).²² Овим споразумима би земље потписнице, на основу реципроцитета, регулисале међусобни авио саобраћај у погледу рута којима се саобраћа, као и питања тарифа, капацитета, распореда летења и сл. Свака од држава потписница одредила би авио превозника који би уживао права гарантована овим споразумом, а то би увек била авио компанија у власништву државе.

Међутим, упркос постојању више десетина и стотина двостраних споразума појединих земаља о правима и обавезама у ваздушном простору, концепту европске интеграције није одговарало нејединствено ваздухопловно тржиште. По завршетку процеса либерализације ваздухопловног тржишта, за Европску комисију био је неприхватљив поредак према коме су јединствена ваздухопловна правила на снази на простору Уније, док државе чланице самостално, свака за себе, регулишу међународне ваздухопловне односе билатералним споразумима са трећим државама. Одржавањем оваквог поретка, Комисија је била у страху од урушавања унутрашњег ваздухопловног тржишта.²³ У крајњем интересу Уније, као економске и политичке организације, било је јачање на глобалном, светском, тржишту, које прати формирање јединствене ваздухопловне политике, пре свега у оквиру своје територије, али и изван ње.

Иако формирање јединствене политике на читавом европском ваздушном простору није одмах наишло на позитивну реакцију држава чланица, прекретница се нашла у „*open skies*“ пресудама Суда правде ЕЗ. Реч је о споровима који су се водили поводом билатералних споразума између држава чланица ЕУ и држава САД-а.²⁴ Према мишљењу Комисије, ови уговори су одржавали очигледну несразмеру у правима која су зајемчена америчким превозницима на европском подручју, у односу на лошији третман

²² Основ за споразуме овог типа био је тзв. Бермуда споразум (енг. *Bermuda agreement*) закључен између САД-а и Уједињеног Краљевства 1946. године.

²³ Nikoleta Radionov *et alia*, *Evropsko prometno pravo*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2011, 408.

²⁴ *Ibid.* Наиме, Комисија је пред Судом правде ЕЗ поднела тужбу против свих земаља чланица које су са САД имале закључен *open skies* уговор, осим против Холандије.

који су европски превозници уживали под небом САД-а. Иако суд није утврдио ништавост наведених споразума, чланице ЕУ ограничене су у даљем преговарању и одређивању садржине међународних билатералних споразума. Комисија је сматрала да је једини начин да земље чланице Уније остваре еквивалентна права онима које уживају земље САД-а према споразумима, јесу заједнички преговори држава чланица Уније, као и креирање заједничке политике у делу спољашњих ваздухопловних односа.²⁵

Конечно, 2003. године Комисија је од Савета Европске уније добила мандат за вођење међународних односа Уније у области ваздушног саобраћаја, односно налог о преговарању о одредбама постојећих билатералних споразума закључених између држава чланица и трећих држава. У одлучивању о појединим питањима, Комисија је добила ексклузивну надлежност (нпр. питања тарифа или расподела слотова), док су у осталим питањима државе чланице задржале право слободног преговарања. Свакако да је пре доношења овакве одлуке Савета, Суд правде ЕЗ својим „*open skies*” пресудама, каква је рецимо, пресуда случају *C-476/98 Commission of the European Communities v Federal Republic of Germany*²⁶, дао подстрек ширењу правне тековине ваздухопловног саобраћаја и изван граница Уније.

Да би се постигла оваква хармонизација, од стране Европског парламента и Савета Европске уније усвојена је Уредба бр. 847/2004²⁷ којом су регулисана питања преговарања и имплементације споразума о услугама ваздушног саобраћаја између држава чланица и трећих држава. Смисао Уредбе је у установљавању начина да се одредбе *ASA* споразума ревидирају и доведу у сагласност са новоствореном тековином правила у ваздухопловном тржишту Уније. Такође, уколико би нека од држава чланица одлучила да самостално преговара са неком од суседних, држава нечланица, била је у обавези да у преговоре интегрише све тековине новог правног поретка ЕУ. Видимо да на овај начин Унија остаје повлашћена у свом утицају и контро-

²⁵ M. Colangelo, V. Zeno-Zencovich, 80-81.

²⁶ *Judgment of the Court of 5 November 2002 Commission of the European Communities v Federal Republic of Germany*. У наведеном случају Комисија је тврдила да је Немачка, закључујући *open sky* уговор са САД, прекршила своје обавезе преузете Оснивачким уговором. Наиме, спорни уговори садржали су клаузулу државне припадности ваздухоплова, према којој су САД имале право да повуку или ограниче права из уговора у случају да немачки превозник није и у власништву Републике Немачке, за коју је суд установио да је супротна концепту превозника Заједнице, који подразумева да за све превознике Заједнице важе једнака правила тржишта. Оваква клаузула искључила је могућност других превозника Заједнице да уживају права гарантована уговором са САД, стварајући однос дискриминације међу њима, што је свакако супротно комунитарном правном поретку. Вид. Nikoleta Radinonov *et alia*, 409.

²⁷ *Regulation (EC) No 847/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the negotiation and implementation of air service agreements between Member States and third countries (OJ L 157/2004)*.

ли услова ваздухопловног саобраћаја, чак и изван граница своје територије, у међународноправном поретку.

3. ВАЗДУШНИ САОБРАЋАЈ ИЗВАН ГРАНИЦА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Регулисан саобраћај једна је од основних полуга развијених економских токова. Јасно је да економске, индустријске и социјалне потребе Европске уније и њених грађана превазилазе границе Уније. Узимајући у обзир да је ваздухопловни саобраћај, пре свега, међународног карактера, логично је да је Унији и њеним чланицама од великог интереса да у наведеној области уреди односе и на међународном плану.²⁸ Два су типа међународних споразума који се закључују у оквиру Уније. Први су споразуми које државе чланице Уније закључују међусобно или са трећим државама. Такви споразуми део су националног правног поретка држава које су их закључиле, а у односу на које комунитарно право има приоритет. Други тип су уговори у којима се као једна уговорна страна појављује Европска унија, а као друга страна поједина њена чланица, трећа држава, или међународна организација. Овакви међународни споразуми део су комунитарног правног поретка и имају предност над секундарним изворима права ЕУ, и наравно над националним законодавствима држава чланица. Поједини аутори ове уговоре зову и „европским уговорима“.²⁹

Када говоримо о међународној сарадњи са земљама нечланицама у области ваздухопловног саобраћаја, ЕУ примењује неколико преговарачких приступа. Међу суседима налазе се земље јужно и источно од граница Уније, од којих одређене претендују да постану чланице, али такође и земље које, базирајући се на свом географском, културном и политичком статусу, представљају подручје према коме ЕУ формира своју спољну политику, какве су земље Медитерана.³⁰ Европска комисија је, у циљу ширења заједничког ваздухопловног простора изван граница Уније, формирала два модела споразума који су основ јединственог ваздухопловног простора између

²⁸ Зачетке идеја јединственог ваздушног простора и изван граница Уније можемо пронаћи још у 1993. години, када је ЕУ споразумом са Исландом, Норвешком и Лихтенштајном (енг. *ЕЕА – European Economic Area Agreement*) овим земљама гарантовала равноправно учешће на ЕУ ваздухопловном тржишту. Сличан споразум ЕУ је закључила са Швајцарском 2002. године.

²⁹ Душанка Ђурђев, „Однос комунитарног саобраћајног права и међународних конвенција”, *Зборник Правног факултета у Новом Саду*, 2/2012, 79, нав. према Vilim Bouček, „Međunarodni ugovori – izvori međunarodnog privatnog prava na području Evropske unije”, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 61/2011, 1799.

³⁰ I. Savić, A. Kapetanović, 200.

Уније и појединих регија. Поред споразума који је Унија закључила са земљама Медитерана (енг. *Euro Mediterranean Aviation Agreement*), у наредном делу текста пажња ће бити посвећена споразуму о заједничком ваздушном простору Уније са земљама Западног Балкана, како је и сама Република Србија део овог територијалног подручја.

Аутори истичу да су савремене државе суочене са многим изазовима, као што је њихова појачана међузависност, укључивање у глобалне економије, као и актуелне транснационалне и наднационалне организације.³¹ Стварање јединственог ваздухопловног тржишта не доводи само до уједначавања легислативе и услова летења у границама читавог европског континента, већ на посредан начин, и до економских и социјалних промена у државама суседима. Спољна политика Европске уније и ширење њеног правног поретка изван сопствених граница утиче како на легислативу, тако и на политичке прилике, па тиме и на сам идентитет држава нечланица. Оваквим међународним споразумима, у којима државе суседи виде своју прилику приближавању правном поретку ЕУ и европској интеграцији уопште, Унија користи за јачање свог утицаја на глобалном плану. Наведене политике усмерене су, у суштини, на повећање финансијских бенефита ЕУ и јачање њене економске позиције на плану светске привреде. Рачуница је јасна ако поменемо податак да се у периоду од 2000 -2020. године очекује да се проток саобраћаја између ЕУ и земаља суседа повећа за 100%. Свакако, финансијски ефекат ваздухопловног саобраћаја предњачи у односу на све друге гране саобраћаја.³²

Треба поменути и да је током 2003. године, када је Европска комисија добила налог о ексклузивном одређивању садржине *ASA* споразума, од стране органа ЕУ формирана је најшира спољнополитичка платформа која се бави подстицањем реформи и развоја 16 држава које окружују Унију, названа *European Neighbourhood Policy* (у даљем тексту: *ENP*)³³. Представљена као идеја помоћи и убрзаног развоја држава суседа, оно што би ова политика требало да да као крајњи резултат јесте усвајање правне тековине Уније

³¹ Erik Oddvar Eriksen, John Eric Fossum, „The European Union and Post-national Integration”, University of Oslo, *Arena Working Papers*, WP 99/9, 3-4.

³² Наиме, 35% вредности трговине светским индустријским производима превози се ваздухом, 40% продаје високо технолошке опреме зависи од високог квалитета транспорта, затим ваздушни транспорт је основно средство за превоз путника у Европи који дневно донесе прилив од 865 милиона еура, доприносећи 3,8% БДП-а и обезбеђујући запослење за 11 милиона људи. Вид. I. Savić, A. Kapetanović, 201. Према другим подацима, мрежу ваздушног транспорта чини 150 авио компанија, 400 аеродрома, као и три милиона запослених. Вид. M. Colangelo, V. Zeno-Zencovich, 27.

³³ Ова политика обухвата територију Алжира, Египта, Израела, Јордана, Либана, Либије, Марока, Палестине, Сирије и Туниса на југу, као и Јерменије, Азербејџана, Белорусије, Грузије, Молдавије и Украјине на истоку. Вид. European Commission, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/overview_en, 28.09.2017.

на територији држава суседа, као и стварање уједначених економских услова за понашање на заједничком тржишту. Када је у питању транспорт, Унија очекује како легислативну, тако и инфраструктурну усклађеност са њеним стандардима. Наиме, у циљу функционисања јединственог тржишта Уније, питање транспортних веза не може мимоићи државе нечланице које окружују границе Уније. Стога је прихватање европске правне тековине у овој области од стране држава суседа постало веома важан део спољне политике ЕУ, независно од динамике приступања поједине од тих држава Унији. Интересантно је поменути и да је саставни део оваквих политика правило према коме су државе суседи слободне у одређивању темпа којим ће спроводити реформе, али исто тако да ће коришћење средстава из фондова ЕУ планираних за ову намену, управо зависити од сразмере реформи које је поједина држава сусед спровела.³⁴

Видимо да Унија својом политиком према земљама суседима, као и међународним споразумима о формирању заједничког ваздухопловног простора, обезбеђује несметано одвијање транспорта и економских токова на свим деоницама значајним Унији, док питање формалног прикључивања ових земаља интеграцији остаје отворено. Наведени утицај посебно је упечатљив у сиромашнијим земљама суседима, које своју економску и политичку сцену пролагођавају захтевима европских интеграција, без још увек јасног одговора на питање да ли у своју корист, или искључиво у сврху јачања Уније на глобалном плану. Оваква слика је, на први поглед неправедна, али, посматрано са економског аспекта, и логична. Наиме, у теорији се истиче асиметрија односа Европске уније и земаља суседа (евентуалних кандидата за чланство у Унији), где са једне стране, Унија нуди бенефите развијене трговине, као и различите институције помоћи, док државе суседи мало тога имају да понуде Унији³⁵, осим географски атрактивног положаја на континенту. Подручје Западног Балкана, чији је део и територија наше земље, управо је подручје спровођења наведене политике Уније.

3.1. Заједнички ваздухопловни простор Европске уније и земаља Западног Балкана

Након што је још деведесетих година прошлог века ЕУ донела одлуку о ширењу јединственог ваздухопловног простора изван граница своје територије споразумом закљученим са Норвешком и Исландом, 2005. године Унија своја преговарачка интересовања усмерава на подручје Западног Бал-

³⁴ Nikoleta Radionov, „Transportna zajednica: pozadina i izazovi”, *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske*, Vol. IV, No. 1/2013, 6.

³⁵ Marko Kmezić, *EU Rule of Law Promotion, Judiciary Reform in The Western Balkans*, Routledge Taylor & Francis Group, 2016, 22.

кана, и укључивање држава овог подручја у европски вадухопловни простор. Већ наредне године у Луксембургу, Споразум о стварању Европског заједничког вадухопловног простора (енг. *ECAA – European Common Aviation Area*) са Европском унијом потписале су све земље Југоисточне Европе (Албанија, Румунија, Бугарска, Босна и Херцеговина, Хрватска, Македонија, Црна Гора, Србија и Косово – у складу са статусом према Резолуцији 1244 Савета безбедности УН), као и Норвешка и Исланд.³⁶ Потписнице су се споразумеле о преузимању правне тековине ЕУ у области вадухопловног саобраћаја – како у питању сигурности саобраћаја, тако и питањима заштите, управљања саобраћајем и очувању животне средине у истом контексту. Када се постигне јединствени регулаторни оквир на читавом подручју Уније и земаља *ECAA* споразума, следи стварање заједничког тржишта у овој области.

Смисао оваквог споразума лежи у формирању вадушног простора који ће почивати на истим принципима унутрашњег авио тржишта ЕУ. Заједничко тржиште *ECAA* темељило би се на основним принципима – пре свега, слободном приступу тржишту, затим слободи предузетништва, те равноправној тржишној утакмици. На самом почетку текста споразума наводи се његов циљ, а то је формирање заједничког европског вадухопловног подручја, које се заснива на слободном приступу тржишту, слободи оснивања предузећа, једнаким условима конкуренције и заједничким правилима у области сигурности, безбедности, управљања вадушним саобраћајем, социјалних питања и заштите животне средине.³⁷

Интересовање за овакву врсту споразума од стране Уније је очекивано, узимајући у обзир географски и стратешки положај Западног Балкана на мапи Европе. Ово подручје се налази на пресеку неколико веома значајних коридора који спајају различите делове европског континента. Стога не изненађује чињеница да је Унија своје економске и дипломатске активности усмерила ка ширењу *ECAA* модела и на остале гране транспорта, како копненог, тако и поморског, односно стварању шире транспортне заједнице са државама ове области.³⁸ Ипак, поновићемо да се ови процеси одвијају независно од формалног процеса придруживања земаља овог региона европским интеграцијама.

³⁶ *Multilateral Agreement between the European Community and its Member States, the Republic of Albania, Bosnia and Herzegovina, the Republic of Bulgaria, the Republic of Croatia, the former Yugoslav Republic of Macedonia, the Republic of Iceland, the Republic of Montenegro, the Kingdom of Norway, Romania, the Republic of Serbia and the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo on the establishment of a European Common Aviation Area (OJ L 285/2006).*

³⁷ Чл. 1 ст. 1 Споразума.

³⁸ Наиме, у јулу 2017. године у Трсту потписан је Споразум о стварању Транспортне заједнице између ЕУ и земаља Југоисточне Европе. Вид. European Commission, Western Balkans Summit 2017, https://ec.europa.eu/transport/themes/international/news/2017-07-12-western-balkans-summit-2017-delivering-region_en, 05.10.2017.

Према оцени Уније, због важности питања транспорта, створена је потреба за регулисањем јединственог транспортног тржишта већом брзином од динамике која се предвиђа за процесе стабилизације и придруживања земаља Југоисточне Европе чланству Уније. Поједине чланице овог споразума су након његовог потписивања постале пуноправне чланице ЕУ (Румунија, Бугарска и Хрватска), док за остале чланице Западног Балкана потписивање овог споразума има значајан учинак у процесу стабилизације и придруживања интеграцији. Сама Европска комисија је у једном од својих извештаја истакла да увођење земаља Западног Балкана на тако кључан део јединственог европског тржишта, какав је ваздухопловни саобраћај, веома је значајан корак у даљем процесу економске интеграције.³⁹

Уколико се осврнемо на однос ЕУ и држава Западног Балкана и пре закључивања оваквог споразума, Европска унија тренутно представља најзначајнијег партнера у трговини земаља овог региона, те је логична и њихова заинтересованост за постизањем споразума о одвијању авио транспорта под небом ЕУ. Постизањем поменутих тржишних права и слобода за превознике земаља *ЕСАА* споразума, превозници ће добити приступ читавом ваздухопловном тржишту ЕУ (које у овом тренутку броји око 500 милиона људи и подручје од 36 земаља)⁴⁰, док ће Унија добити проширење тржишта, али под сопственим условима. На овај начин ЕУ појачава властиту конкуренцију у односу на светско ваздухопловно тржиште, где најзначајнију улогу и даље имају тржишта САД-а и Азије.

3.2. Чланство у *ЕСАА* Споразуму

У процесу стварања јединственог ваздухопловног простора свака чланица Споразума треба проћи кроз две фазе, од којих се свака мора окончати позитивном оценом од стране овлашћеног тима.⁴¹ Позитивно окончавање ових фаза, доводи државе чланице до крајњег циља споразума. Рецимо, одмах по ступању споразума на снагу⁴², трећа и четврта ваздухопловна слобода биле би, без ограничења, доступне свим превозницима држава потписница.

³⁹ I. Savić, A. Kapetanović, 204.

⁴⁰ European Commission, International Aviation – ECAA, https://ec.europa.eu/transport/modes/air/international_aviation/country_index/ecaa_en, 05.10.2017.

⁴¹ Иако је план Европске комисије био да се обе фазе за сваку од држава потписница позитивно окончају до 2009. године, до данас до тога није дошло.

⁴² Споразум ступа на снагу првог дана другог месеца од дана депоновања инструментата о ратификацији или одобрења од стране Европске заједнице и држава чланица ЕУ и најмање једне придружене стране. За сваку потписницу која ратификује или одобри овај споразум после тог датума, Споразум ступа на снагу првог дана другог месеца од дана депоновања инструментата о ратификацији или одобрења од стране потписнице. Вид. чл. 29 ст. 2 Споразума.

На даље, Споразум садржи део који је мултилатерални и односи се на све потписнице, као и девет протокола, где је сваки протокол посвећен појединој западнобалканској земљи, и условима које та чланица споразума мора испунити, у складу са специфичностима својих односа са Унијом.

Прва фаза испуњавања споразума подразумева имплементацију правних правила Уније од стране држава чланица Споразума, из различитих области. Пре свега у области истраживања авионских несрећа, односно права путника у случају штете коју претрпе на лету због отказивања лета или ускраћеног укрцаја, затим ратификације Монреалске конвенције за изједначавање неких правила у међународном ваздушном превозу из 1999. године⁴³, отварања тржишта аеродромских услуга, те чланства у организацији Заједничких ваздухопловних власти (енг. *JAA – Joint Aviation Authorities*), а након распуштања *JAA* организације позвани су да у статусу посматрача прате рад Европске агенције за безбедност ваздушне пловидбе (енг. *EASA – European Aviation Safety Agency*).

Када се задовоље наведени захтеви из прве фазе, прелази се у другу фазу у којој су правила превоза шире либерализована, а превозници могу уживати пету ваздухопловну слободу, о којој је било речи. Коначно, када се испуне захтеви и из друге фазе Споразума, држава потписница постаје пуноправна чланица заједничког ваздухопловног простора којој се гарантује право каботаже, уређивање власничких структура авио компанија Уније у складу са Споразумом, као и “*one stop security*” политика.⁴⁴ Наиме, пре окончања друге фазе, превозници Уније не могу бити у већинском власништву или контролисани од стране чланице која је у процедури транзиције.

Међутим, у добијању позитивне оцене кроз обе фазе имплементације, државе чланице наилазе на различите препреке. Пре свега, један од основних услова јесте прилагођавање унутрашњег законодавства чланица правном поретку ЕУ, а видели смо да већина потписница Споразума још увек нису чланице Уније. То даље ствара ситуацију према којој су државе потписнице дужне да свој правни поредак уподобе европским прописима који на њиховим територијама немају директну примену, те ће некада неминовно водити измени или чак поништавању појединих националних одредби. Дакле, чланице су дужне да своје правне поретке подреде вољи другог суверена,

⁴³ Европска унија је 2001. године потврдила Монреалску конвенцију а њене државе чланице су постале уговорне стране ове конвенције. Савет Европске уније је истакао да је за авио компаније корисно да послују под униформним и јасним правилима, те да она треба да буду иста и за треће земље потписнице Монреалске конвенције. Вид. Душанка Ђурђевић, „Ексклузивност Монреалске конвенције и комунитарно право“, *Зборник Правног факултета у Новом Саду*, Вол. 49, бр. 1/2015, 34.

⁴⁴ „*One stop security*“ политика подразумева вршење безбедносне контроле путника само једном на почетку лета, која важи све до краја путовања, без обзира на број искористених летова. Вид. I. Savić, A. Kapetanović, 207.

„страног“ законодавца, као и да прихвате све његове будуће одлуке из поједине области. Оно што се, такође, јавља као спорно јесте питање номотехнике, односно имплементирања појединих правних термина и стандарда у различитим правним системима, као и форма правног акта којом ће имплементирана комунитарна правила постати део унутрашњег правног поретка држава потписница Споразума. Коначно, значајан проблем може представљати и чињеница што су у ваздушном простору појединих потписница веома присутне државе које нису чланице *ЕСАА* споразума, какав је рецимо случај Македоније, те које одбијају да се подвргну захтевима Споразума.⁴⁵

3.3. Република Србија у *ЕСАА* Споразуму

Како смо већ поменули, Република Србија постала је потписница Споразума о јединственом ваздушном простору 2006. године, док је Скупштина Републике Србије закон о ратификацији овог мултилатералног споразума усвојила 13. маја 2009. године⁴⁶. Транзициони аранжмани приступања Србије пуноправном чланству Споразума уређени су Протоколом број шест.

Први транзициони аранжман са Републиком Србијом траје од ступања на снагу Споразума до испуњења услова из овог транзиционог периода предвиђених Споразумом. Услови подразумевају примене различитих Уредби које су саставни део правног поретка ЕУ, а које регулишу питања испитивања удеса, одговорности авио превозиоца у случају удеса, одговорности превозиоца за украђивање укрцаја путнику, итд. Затим, услови овог транзиционог периода односе се и на чланство у Заједничким ваздухопловним властима, као и успостављање надзорног тела за службу контроле лета, реорганизацију ваздушног простора Републике Србије, као и ратификацију Монреалске конвенције.⁴⁷

Други транзициони период почиње по окончању првог транзиционог периода, и траје до испуњења услова предвиђених за ово раздобље прилагођавања. У другом периоду транзиције од Републике Србије се очекује да примени *ЕСАА* споразум у целости, односно сва комунитарна правна пра-

⁴⁵ Аеродроми Македоније се налазе под концесијом Турске, која се свакако противи појединим захтевима *ЕСАА* Споразума, као држава непотписница. Вид. I. Savić, A. Karetanović, 208-209.

⁴⁶ Закон о пошврђивању Мултилатералног споразума између Европске заједнице и њених држава Чланица, Републике Албаније, Босне и Херцеговине, Републике Бугарске, Републике Хрватске, Бивше Југословенске Републике Македоније, Републике Исланд, Републике Црне Горе, Краљевине Норвешке, Румуније, Републике Србије и Мисије привремене управе Уједињених нација на Косову (у складу са Резолуцијом Савета безбедности УН 1244 од 10. јуна 1999) о успостављању заједничког европског ваздухопловног подручја („Службени гласник РС – Међународни уговори“, бр. 38/2009).

⁴⁷ Чл. 2 ст. 1 Протокола 6 Споразума.

вила предвиђена у Анексу I Споразума.⁴⁸ Наведени Анекс садржи листу комунитарних прописа који су, према предмету регулисања, груписани у осам области. Наведене области су: приступ тржишту, управљање ваздушним саобраћајем, ваздухопловна сигурност, ваздухопловна безбедност, животна средина, затим социјални аспекти, заштита корисника и област осталих прописа.

На даље, посебна пажња посвећена је питањима ваздухопловне сигурности и безбедности. Наиме, Протокол предвиђа да ће у току првог транзиционог периода Република Србија бити одређена као посматрач у раду Европске агенције за безбедност ваздушне пловидбе. На крају другог транзиционог периода Заједнички комитет одредиће услове под којима Србија може да учествује у раду наведене агенције.⁴⁹ У погледу питања ваздухопловне безбедности, на почетку другог периода транзиције, пакет комунитарних прописа из области безбедности предвиђен у Анексу I Споразума, ставља се на располагање одређеном органу Републике Србије.⁵⁰ Уколико се, до краја другог периода транзиције, у области сигурности или безбедности ваздушне пловидбе утврде недостаци, Унија има право да подвргне провери све дозволе за летење које су авио превозницима издате од стране Републике Србије.

Република Србија се још увек налази у првом транзиционом периоду. Међутим, позитивни ефекти су видљиви већ након неколико година. Права у саобраћају појединим ваздушним оператерима била су одобрена на основу поменутог Протокола који омогућава потпуну примену треће и четврте ваздухопловне слободе, тако да авио компаније из ЕУ могу вршити директан превоз са било које тачке у ЕУ до било које тачке у Републици Србији. Такође, Споразум је створио подлогу за појачану конкуренцију и долазак нових авио компанија на домаће тржиште, међу којима су веома битне нискобуџетне (енг. *low cost*) компаније⁵¹, што свакако утиче на смањење цена превоза, те у крајњем резултира повећањем броја путника који користе ову врсту превоза. Дакле, када је у питању комерцијални ефекат остварен је значајан помак, јер на српском тржишту стране компаније једноставно остварују дозволе за летење, што такође утиче и на снижавање цена транспорта.

Треба поменути и да су искуства нових чланица ЕУ када је у питању примена Споразума о отвореном небу у последњих неколико година разли-

⁴⁸ Чл. 2 ст. 2 Протокола 6 Споразума.

⁴⁹ Чл. 4 Протокола.

⁵⁰ Чл. 5 Протокола.

⁵¹ Међу нискобуџетним превозницима, услуге аеродрома Србије користе авио-компаније: Wizzair, Lufthansa's Germanwings, Air Shuttle, Fly Dubai, Pegasus Airlines, Aegean Airlines, EasyJet и Ryanair. Вид. Low-cost.rs, <http://www.low-cost.rs/sr/o-nama.1.3.html#sthash.34nRiHKY.dpbs>, 10.10.2017.

чита, али показују да се у просеку обим промета повећава за око 50%, јер заједнички ваздушни простор, уз дерегулацију у овој области, има позитиван ефекат и делује стимулативно на раст промета у ваздушном саобраћају. Да би се Споразум у потпуности применио у Републици Србији, неопходно је, поред 80% усвојене регулативе, још око 20% прописа усагласити са европским законодавством и то посебно у области безбедности и контроле летења.⁵²

4. ЗАКЉУЧАК

Либерализација европског ваздухопловног простора каснила је за истим процесима у другим гранама европског саобраћаја. Разлози су, пре свега, политичке природе. Готово три деценије након формирања Европске економске заједнице, државе чланице су, под императивом јачања интеграције и функционисања европског јединственог тржишта, прихватиле регулисање области ваздухопловног саобраћаја на нивоу Заједнице. Међутим, у последње три деценије, ваздухопловни простор Европске уније регулише, не само либерализација и јачање сопственог тржишта, него и ширење оваквих тенденција на простор читавог европског континента, па и шире. Посматрајући са глобалног аспекта, овакви процеси су очекивани и природни. Наиме, Европска унија, основана као, пре свега, економска заједница, свакако тежи јачању свог положаја у ваздухопловном простору и на глобалном плану, супротстављајући се моћним тржиштима САД-а и Азије.

Процеси либерализације кулминирали су закључивањем међународних споразума о стварању заједничког ваздухопловног простора са државама суседима Уније, економски, географски па и политички атрактивним Унији. Један од оваквих споразума 2006. године закључен је и са државама са подручја Западног Балкана, међу којима се као потписница нашла и Република Србија. Иако примена овог споразума још увек није успоставила јединствено, без препрека организовано ваздухопловно тржиште, у ваздушном простору Републике Србије се већ уочавају позитивни економски ефекти. Међутим, не треба заборавити да се све западнобалканске земље, као крајњем циљу оваквог споразумевања надају пуноправном чланству у европским интеграцијама. Колико ће Европска унија бити отворена за овакве кораке, и којом брзином, након што међународним споразумима са нечланицама оствари себи интересантне ваздухопловне токове, за сада остаје отворено питање.

⁵² Привредна комора Србије, http://www.kombeg.org.rs/aktivnosti/udr_saobracaja/Detaljnije.aspx?veza=2144, 10.10.2017.

Irena M. Radumilo, Ph.D. Student
University of Novi Sad
Faculty of Law Novi Sad
irenaradumilo@gmail.com

European Union Air Traffic – from National to Global

Abstract: *Process of liberalization of European air space was falling behind the widening of commerce freedoms in other air traffic branches on the EU soil. Reasons for this should, first and foremost, be looked for in the political sensitivity of Member States and their unwillingness to give up sovereignty on their aerial territories. It wasn't until the end of 80's in last century that the European Community started to envision packages of laws that would lead to liberalization of European air space, and ultimately to the creation of Single European Sky policies. After achieving a single aviation market without obstacles in freedom of transport and competition, in the last decade the Union went one step further by "exporting" their law packages to neighboring non-member countries, aiming to spread their influence to air space beyond their own borders. This is how, in 2006, Republic of Serbia was found amongst a group of countries that, together with the European Union, signed the Agreement on a unique airspace (also known as European Common Aviation Area). Since the application of this treaty has not yet come to life, the open question of its final effects remains, meaning if the political interests will gain advantage over undoubted economic benefits a treaty of this nature offers to its member states.*

Keywords: *liberalization, single aviation market, European Union, ECAA agreement.*

Датум пријема рада: 03.11.2017.