

BOSNA I HERCEGOVINA
Konkurencijsko vijeće



БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА
Конкуренијски савјет

MIŠLJENJE

po Zahtjevu Javnog preduzeća Međunarodni aerodrom Sarajevo

Sarajevo
april, 2022. godine



Broj: 01-26-7-007-6/22
Sarajevo, 29.04.2022. godine

Na osnovu člana 25. stav (1) tačka f) Zakona o konkurenciji (“Službeni glasnik BiH” 48/05, 76/07 i 80/09), a po Zahtjevu Javnog preduzeća Međunarodni aerodrom Sarajevo d.o.o. Sarajevo ul. Kurta Schorka br. 36, Sarajevo Ilidža, zastupanog po Almini Pilav advokatu iz Sarajeva, Tešanjaska 24a Sarajevo, zaprimljenom od strane Konkurencijskog vijeća dana 13.04.2022. godine, pod brojem 01-26-7-007-1/22, Konkurencijsko vijeće, na 104. (stotinučetvrtoj) sjednici održanoj dana 29.04. 2022. godine, je donijelo

MIŠLJENJE

Konkurencijsko vijeće Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Konkurencijsko vijeće) je, dana 13.04.2022. godine pod brojem: 01-26-7-007-1/22, zaprimilo Zahtjev za izdavanje mišljenja (u daljem tekstu: Zahtjev) podnesen od Javnog preduzeća Međunarodni aerodrom Sarajevo d.o.o. Sarajevo ul. Kurta Schorka br. 36, Sarajevo Ilidža, (u daljem tekstu: Međunarodni aerodrom Sarajevo ili Podnosilac zahtjeva) zastupan po Almini Pilav advokatu iz Sarajeva, Tešanjaska 24a Sarajevo, a u skladu sa članom 25. tačka f) Zakona o konkurenciji (“Službeni glasnik BiH”, br. 48/05, 76/07 i 80/09 – u daljem tekstu: Zakon o konkurenciji), kojim se traži ocjena da li je tržište aviotransporta u Bosni i Hercegovini otvoreno za konkurenciju, u smislu člana 5. stav 3. Zakona o javnim nabavkama („Službeni glasnik BiH”, br. 39/14) kojim je propisano da u slučaju da neku od djelatnosti utvrđenih u članu 5. Zakona o javnim nabavkama obavlja više privrednih društava koje nisu obuhvaćena stavom 1.i 2. istog člana.

Konkurencijsko vijeće je dopisom broj: 01-26-7-007-3/22 od 20.04.2022. godine, od punomoćnika Podnositelja zatražilo dopunu Zahtjeva informacijama o međusobnom preklapanju međunarodnih zračnih linija koje se obavljaju sa aerodroma u Bosni i Hercegovini i dostavu važeće zakonske regulative kojom se propisuju uslovi za otvaranje i poslovanje aerodroma u Bosni i Hercegovini.

Podnositelj je dostavio traženu dopunu dana 22.04.2022. godine.

Također, Konkurencijsko vijeće je dana 27.04.2022. godine zaprimilo dopis broj 01-26-7-007-5/22 od Agencija za javne nabavke Bosne i Hercegovine u kojem se ističe da je Agencija dana 14.04.2022. godine zaprimila zahtjev od JP Međunarodnog aerodroma Sarajevo d.o.o. Sarajevo zastupanog putem punomoćnika Almine Pilav advokata iz Sarajeva, u skladu sa članom 5. stav (3) Zakona o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine, te isto dostavlja Konkurencijskom vijeću.

Podnosilac zahtjeva je Javno preduzeće registrovano kod Općinskog suda u Sarajevu pod Matičnim brojem: 65-01-0419-11 čiji je osnivač i vlasnik Federacija Bosne i Hercegovine sa 100% udjela u društvu.

Prema podacima iz Zahtjeva u Bosni i Hercegovini egzistiraju četiri međunarodna aerodroma, i to u Sarajevu, Tuzli, Mostaru i Banja Luci, te lokalni aerodrom malog kapaciteta u Bihaću. Djelatnosti zračnog prevoza putnika i robe obavljaju: Javno preduzeće Međunarodni aerodrom „SARAJEVO" društvo sa ograničenom odgovornošću, Sarajevo, sjedište: ul. Kurta Schorka br. 36, Sarajevo, Ilidža, Javno preduzeće „MEDUNARODNI AERODROM TUZLA" društvo sa ograničenom odgovornošću Živinice, sjedište: Gornje Dubrave bb, Živinice, Javno preduzeće „Međunarodna zračna luka - aerodrom Mostar" društvo sa ograničenom odgovornošću Mostar, sjedište: Ortiješ bb, Mostar, Preduzeće za usluge u vazdušnom saobraćaju „Aerodromi Republike Srpske" a.d. Banja Luka, sjedište: Mahovljani bb, Laktaši. Također, za obavljanje djelatnosti zračnog prevoza putnika i robe registrirani su: Javno preduzeće „AERODROM BIHAĆ" društvo sa ograničenom odgovornošću Bihać, sjedište: 5. korpusa broj 4, Bihać i Privredno društvo „Aerodrom Trebinje" društvo sa ograničenom odgovornošću Trebinje, sjedište: Cara Lazara 12, Trebinje. U najavi je gradnja aerodroma u Trebinju.

Podnositelj ističe, da je tržište aviotransporta u Bosni i Hercegovini otvoreno za konkurenciju i ima tendenciju daljeg rasta i razvoja. Podnosilac zahtjeva kao javno preduzeće zadovoljava potrebe od općeg interesa, ali posluje na tržišnim i komercijalnim principima, a komercijalizacija podrazumjeva postojanje konkurencije, sadržano u „borbi za putnike“ koji će aerodrom koristiti. Osim toga konkurencija postoji i u uvjetima izbora avioprevoznika putem kojeg aerodroma će obavljati letove.

Prema navodima Podnositelja ukoliko tržište aviotransporta u Bosni i Hercegovini posmatramo na temelju ključnih pokazatelja koji su definirani u zemljama Evropske Unije, realiziranih međunarodnih aviooperacija na bh. aerodromima i sadašnje komercijalne prakse, tržište aviotransporta u Bosni i Hercegovini u potpunosti je otvoreno za konkurenciju.

U Zahtjevu se dalje ističe da zakonska regulativa u ovoj oblasti garantira slobodan pristup tržištu, slobodu osnivanja, jednake uslove konkurencije i zajednička pravila u oblasti zračnog prometa, sigurnosti i upravljanja, sa zemljama u okruženju i državama Evropske unije. Bitno je napomenuti da i Okvirna strategija prometa BiH (2015. - 2030. godine) promovira modernizaciju i proširenje aerodromske infrastrukture i tehnoloških sistema u Bosni i Hercegovini. Jedan od zaključaka Strategije je i povećanje konkurentnosti

aerodroma nasuprot ostalim aerodromima u regionu, te razvoj teretnog prometa kroz implementaciju povezanih investicija.

Prema podacima ACI-ja (Međunarodnog vijeća aerodroma), ENAC-a (vodećeg Univerziteta za zrakoplovstvo u Evropi) te Direkcije za civilnu avijaciju BiH, Međunarodni aerodrom Sarajevo u 2017. godini realizirao je 12.773 aviooperacije (957.969 putnika), u 2018. godini 13.432 aviooperacije (1.045.417 putnika), u 2019. godini 13.671 aviooperacija (1.143.680 putnika), u 2020. godini u kojoj je vladala globalna pandemija Covid 19, 5.896 aviooperacija (249.642 putnika), u 2021. godini 11.467 aviooperacija (767.134 putnika) i u prva tri mjeseca 2022. godine, za period od 01.01.2022. -28.02.2022. godine, ukupno 1.578 aviooperacija sa 106.996 putnika.

Međunarodni aerodrom Tuzla u 2017. godini prevezao je 535.596 putnika, u 2018. godini realizirao je 4.039 aviooperacija (584.610 putnika), u 2019. godini 3.921 aviooperaciju (593.050 putnika), u 2020. godini (pandemija Covid 19) 2.282 aviooperacije (228.603 putnika), u 2021. godini 2.893 aviooperacije (299.031 putnik) i u prva dva mjeseca 2022. godine za period 01.01.2022. - 28.02.2022. godine 409 obavljenih aviooperacija (37.998 putnika).

Aerodrom Banja Luka u 2018. godini realizirao je 1.696 aviooperacija (36.180 putnika), u 2019. godini 2.571 aviooperaciju (136.606 putnika), u 2020. godini (pandemija Covid 19) 1.458 aviooperacija (43.181 putnik), u 2021. godini 2.530 aviooperacija (139.815 putnika) i u prva dva mjeseca 2022. godine za period 01.01.2022. - 28.02.2022. godine 188 obavljenih aviooperacija (10.897 putnika).

Aerodrom Mostar u 2018. godini realizirao je 747 aviooperacija (28.673 putnika), u 2019. godini 738 aviooperacija (32.866 putnika), u 2020. godini (pandemija Covid 19) 145 aviooperacija (1.357 putnika), u 2021. godini 190 aviooperacija (1.926 putnika) i u prva dva mjeseca 2022. godine za period 01.01.2022. - 28.02.2022. godine 28 obavljenih aviooperacija (45 putnika).

Prema podacima iz Zahtjeva Međunarodni aerodromi u Bosni i Hercegovini, Sarajevo, Tuzla, Mostar i Banja Luka imaju određeni broj redovnih aviolinija za iste destinacije koje se nalaze u Njemačkoj, Francuskoj, Austriji, Hrvatskoj, Srbiji, Švedskoj, Danskoj i Italiji.

Međunarodne zračne linije koje se obavljaju sa aerodroma u Bosni i Hercegovini, a međusobno se preklapaju, su sljedeće:

- ZAGREB (Hrvatska): Međunarodni aerodrom Sarajevo i Zračna luka Mostar;
- BEOGRAD (Srbija): Aerodrom Banja Luka i Međunarodni aerodrom Sarajevo;
- DORTMUND (Njemačka): Međunarodni aerodrom Tuzla, Međunarodni aerodrom Sarajevo i Aerodrom Banja Luka;
- KELN (Njemačka): Međunarodni aerodrom Sarajevo i Međunarodni aerodrom Tuzla;
- MEMINGEN (Njemačka): Međunarodni aerodrom Sarajevo, Međunarodni aerodrom Tuzla i Međunarodni aerodrom Banja Luka;

- FRANKFURT (Njemačka): Aerodrom Banja Luka, Međunarodni aerodrom Sarajevo i Međunarodni aerodrom Tuzla;
- STUTGART (Njemačka): Zračna luka Mostar i Međunarodni aerodrom Sarajevo;
- BERLIN (Njemačka): Međunarodni aerodrom Sarajevo i Međunarodni aerodrom Tuzla;
- HAMBURG (Njemačka): Međunarodni aerodrom Sarajevo i Aerodrom Banja Luka;
- NUREMBERG (Njemačka): Aerodrom Banja Luka i Međunarodni aerodrom Tuzla;
- MULHOUSE (Francuska): Međunarodni aerodrom Tuzla, Aerodrom Banja Luka i Međunarodni aerodrom Sarajevo;
- VIENNA (Austrija): Aerodrom Banja Luka, Međunarodni aerodrom Sarajevo i Međunarodni aerodrom Tuzla;
- MALMO (Švedska): Međunarodni aerodrom Tuzla, Aerodrom Banja Luka i Međunarodni aerodrom Sarajevo;
- STOCKHOLM (Švedska): Međunarodni aerodrom Tuzla, Međunarodni aerodrom Sarajevo i Aerodrom Banja Luka;
- GOTHENBURG (Švedska): Međunarodni aerodrom Sarajevo, Međunarodni aerodrom Tuzla i Aerodrom Banja Luka;
- BILLUND (Danska): Međunarodni aerodrom Tuzla i Međunarodni aerodrom Sarajevo;
- MILAN (Italija): Aerodrom Banja Luka i Međunarodni aerodrom Tuzla;

Na zahtjev Konkurencijskog vijeća podnositelj je dostavio važeću zakonsku regulativu koja se tiče otvaranja, odnosno poslovanja aerodroma u Bosni i Hercegovini:

Relevantni propisi su:

- Zakon o zrakoplovstvu Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“ br. 39/2009 i 25/2018);
- Pravilnik o uslovima i načinu izdavanja potvrde aerodromskog operatora (“Službeni glasnik BiH” br. 28/2005, 20/2011 i 76/2014);
- Pravilnik o aerodromima (“Službeni glasnik BiH” br. 09/2011, 101/2015 i 47/2021);
- Pravilnik o utvrđivanju zahtjeva i upravnih postupaka u vezi sa aerodromima (“Službeni glasnik BiH” br. 17/2021);
- Pravilnik o nadzoru u civilnom zrakoplovstvu (Službeni glasnik BiH br. 22/2016, 55/2018 i 5/2019);
- Pravilnik o održavanju i pregledanju aerodroma i mjerama potrebnim za njegovu sigurnu upotrebu (“Službeni glasnik BiH” br. 43/2006, 90/2010 i 49/2021);
- Pravilnik o mjerama sigurnosti zračne plovidbe na aerodromu za operacije na zemlji (Službeni glasnik BiH br. 82/2007 i 100/2010);
- Pravilnik o službi prihvata i otpreme zrakoplova, putnika i stvari na aerodromu (“Službeni glasnik BiH”, br. 47/2007 i 85/2010)
- Pravilnik o stručnom osposobljavanju, potvrđama i odobrenjima stručnog osoblja koje obavlja poslove od značaja za sigurnost zračne plovidbe na aerodromu ("Službeni glasnik BiH", br. 27/2007; 90/2010 i 29/2015);
- Pravilnik o uslovima koje mora da ispunjava centar za obuku zrakoplovnog stručnog osoblja na aerodromu ("Službeni glasnik BiH" br. 27/2007, 108/2010 i 22/2015);
- Pravilnik o odobravanju letova ("Službeni glasnik BiH" br. 53/2018);

- Konvencija o međunarodnom civilnom zrakoplovstvu (Pravilnik o usklađivanju Bosne i Hercegovine sa zahtjevima međunarodne organizacije za civilno zrakoplovstvo, Službeni glasnik BiH broj: 65/2018).

Zakonom o zrakoplovstvu Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“ broj 39/2009 i 25/2018) u članu 3. tačka a) regulirano je šta se smatra aerodromom. Aerodrom je unaprijed definirano područje na kopnu ili vodi (uključujući sve objekte, instalacije i opremu) namijenjeno za slijetanje, polijetanje i kretanje zrakoplova u bilo kojem dijelu ili cjelini.

Odredbom člana 36. stavovi 1. i 2. Zakona propisano je sljedeće:

“(1) Pravo i odgovornost za izgradnju i upravljanje aerodromima imaju institucije entiteta BiH.

(2) Institucije entiteta svoje pravo i odgovornost za izgradnju i upravljanje aerodromima mogu prenijeti na bilo koje fizičko i pravno lice.”

Međunarodni i domaći zračni saobraćaj unutar BiH dozvoljen je samo na aerodromima čiji operateri posjeduju potvrdu za aerodrom koju je izdala BHDCA (Direkcija za civilnu avijaciju BiH), koja vodi Registar aerodroma.

Da bi određeni aerodrom mogao da bude otvoren i da posluje potrebno je da ispunjava uvjete iz člana 38. Zakona o zrakoplovstvu:

“(1) Za dobijanje potvrde za aerodrom, moraju biti ispunjeni sljedeći uvjeti:

- a) da je podnositelj zahtjeva operater aerodroma ili je ovlašćen od operatera za rukovođenje aerodromom i bude nositelj Potvrde za aerodrom koja će biti izdata;*
- b) da fizičke karakteristike aerodroma i njegova vizuelna sredstva, kao i okolni teren, zgrade, objekti i njihove oznake, ispunjavaju ICAO standarde i propise EU, za kategorije zrakoplova koje su predviđene da koriste aerodrom;*
- c) da su navigaciona sredstva i uređaji za slijetanje kao i drugi telekomunikacioni uređaji i sistemi napajanja električnom energijom na aerodromu adekvatni za predviđene operacije aerodroma;*
- d) da je nivo usluga u zračnoj plovidbi, koje su osigurane na aerodromu, u skladu sa ovim zakonom;*
- e) da su na aerodromu osigurane meteorološke usluge na zadovoljavajućem nivou;*
- f) da je program sigurnosti aerodroma u skladu sa ovim zakonom;*
- g) da su izrađeni prihvatljivi planovi za vanredne okolnosti na aerodromu i da će biti ažurirani;*
- h) da su uspostavljene odgovarajuće vatrogasne i spasilačke službe s adekvatnim brojem odgovarajućeg iskusnog i obučenog osoblja;*
- i) da postoji unutrašnja administrativna organizacija i uprava aerodroma; i*

j) da je uspostavljena kontrola, u saradnji sa lokalnim vlastima, s ciljem ograničavanja gradnje u blizini aerodroma i u zaštićenim zonama aerodroma, definisana posebnim sporazumom.

(2) Prilikom izdavanja potvrda za aerodrom, BHCA će uzeti u obzir i sljedeće aspekte:

a) mogući uticaj aerodroma na okolinu uključujući očuvanje okoline i urbani razvoj i

b) da se sprovode procedure za zaštitu od buke zrakoplova.”

Operateri aerodroma, koji su dobili potvrdu za aerodrome, dužni su u saradnji sa nadležnim institucijama BiH osigurati obavljanje poslova imigracione kontrole, carinske politike i drugih koji su u nadležnosti BiH (član 44. Zakona).

Podnositelj napominje da je ovaj Zakon usklađen sa Čikaškom konvencijom, standardima, preporučenom praksom i procedurama izdatim u skladu sa pomenutom konvencijom, kao i propisima Evropske unije koji su sadržani u Multilateralnom sporazumu o osnivanju zajedničke evropske zrakoplovne oblasti (ECAA).

Pravilnik o uslovima i načinu izdavanja potvrde aerodromskog operatora (“Službeni glasnik BiH” br. 28/2005, 20/2011 i 76/2014) regulira postupak za dobijanje potvrde aerodromskog operatora, koji obuhvata uslove za dobijanje i provođenje postupka za izdavanje, obaveze operatora aerodroma, sigurnosne propise, inspekcije i testiranja, kao i privremeno oduzimanje, suspenziju i poništenje potvrde za aerodrom.

Odredbom člana 4. ovog Pravilnika propisano je da potvrdu za aerodrom moraju imati aerodromi koji se koriste za operacije polijetanja i slijetanja taksativno određenih tipova aviona. Međunarodni i domaći zračni saobraćaj, kao i sportsko letenje i letenje za sopstvene potrebe, u Bosni i Hercegovini dozvoljeno je samo na međunarodnim aerodromima, letjelištima i helidromima čiji operator/vlasnik posjeduje potvrdu za aerodrom, izdatu od strane Direkcije za civilnu avijaciju.

Što se tiče vrsta potvrda, one su propisane članom 5. Pravilnika i mogu biti potvrde za aerodrom za javnu upotrebu (PUBLIC USE), za običnu (ORDINARY) i privremenu (TEMPORARY). Odredbom člana 6. Pravilnika propisano je:

“Međunarodni zračni transport unutar Bosne i Hercegovine i obuka profesionalnog letačkog osoblja može biti dozvoljen samo na aerodromima kojim je izdata potvrda od strane Direkcije za civilno zrakoplovstvo Bosne i Hercegovine u skladu sa Zakonom o zrakoplovstvu Bosne i Hercegovine i odredbama ovoga pravilnika.

Nijedna osoba ne može rukovoditi aerodromom niti dozvoliti njegovo korištenje za međunarodni ili unutrašnji zračni saobraćaj unutar Bosne i Hercegovine ako ne posjeduje važeću potvrdu za aerodrom, izdatu od strane Direkcije za civilno zrakoplovstvo Bosne i Hercegovine.”

Bitno je napomenuti da aerodromi koji podnesu zahtjeve i dokaze u skladu sa Zakonom o zrakoplovstvu BiH, kao važećim podzakonskim aktima, mogu dobiti potvrde za rad. U vezi s tim navodimo odredbe članova 11. i 15. Pravilnika o o uslovima i načinu izdavanja potvrde aerodromskog operatora:

“Član 11.

Operator aerodroma koji podnese zahtjev i dokaze o ispunjenosti uvjeta za izdavanje potvrde za aerodrom, a nakon provedeg postupka o ispunjenosti uvjeta za izdavanje u skladu sa članovima 32. i 33. ovog pravilnika dobiće potvrdu za aerodrom.”

.....

Član 15.

Operatoru aerodroma koji podnese dokaze o ispunjenosti uvjeta za pružanje usluga u zračnom saobraćaju na aerodromu, Direkcija za civilno zrakoplovstvo Bosne i Hercegovine će izdati potvrdu za aerodrom.”

Ispunjenost uvjeta za izdavanje potvrde za aerodrom, utvrđuje komisija koju imenuje BH DCA (Direkcija za civilnu avijaciju). Potvrda će biti izdata nakon što Direkcija utvrdi da su ispunjeni uvjeti navedeni u zahtjevu za izdavanje potvrde za aerodrome, da su zadovoljavajući rezultati komisijskog izvještaja obavljenih pregleda, inspekcije i testiranja, te ispunjeni zahtjevi člana 38. Zakona o zrakoplovstvu BiH i odbreni potrebni dokumenti.

Članom 34. stav 1. Pravilnika propisano je:

“ (1) Kada BH DCA utvrdi da su ispunjeni uvjeti iz člana 32. i 33. za izdavanje potvrde za aerodrom, aerodromskom operatoru izdat će rješenje, potvrdu za aerodrom, specifikaciju uslova za korišćenje aerodroma i odobrenje aerodromskog priručnika.”

Pravilnikom o aerodromima (“Službeni glasnik BiH” broj 09/2011, 101/2015 i 47/2021) detaljnije su propisane građevinske, tehničke, sigurnosne i druge referentne karakteristike koje aerodromi trebaju ispunjavati. Članom 8. Pravilnika određeni su opći zahtjevi:

“(1) Građevinski i infrastrukturni zahtjevi, usmjereni na optimalno provođenje sigurnosnih i zaštitnih mjera u međunarodnom civilnom zrakoplovstvu, biće implementirani tokom:

a) projektovanja i izgradnje novih objekata, te

b) rekonstrukcije postojećih objekata i operativne površine na aerodromu.

(2) Tokom projektovanja aerodroma takođe će se uzeti u obzir, tamo gdje je to moguće:

a) prostorni planovi kojima je definisana namjena terena u neposrednoj okolini aerodroma i

b) mjere zaštite okoline.

(3) Na dostavljenu lokacijsku ili tehničku dokumentaciju (glavni projekat, idejno rješenje, studije, elaborati itd.) vezanu za izgradnju, dogradnju, rekonstrukciju aerodroma, objekata na aerodromu i manevarskih površina Direkcija za civilno zrakoplovstvo BiH izdaje saglasnost na iste.”

Nadalje, Pravilnikom o utvrđivanju zahtjeva i upravnih postupaka u vezi sa aerodromima (“Službeni glasnik BiH br. 17/2021) u članu 5. utvrđena je obaveza certifikacije. To podrazmijeva, kao što je naprijed rečeno, da je za rad aerodroma potrebna potvrda. Tom potvrdom obuhvata se aerodrom i njegova oprema povezana sa sigurnošću. Potvrda se izdaje kada je podnosilac zahtjeva dokazao da je aerodrom u skladu sa ovim pravilnikom i drugim propisima.

Podnositelj ističe da je na temelju važeće zakonske i podzakonske regulative u oblasti aviotransporta, očigledno da ne postoje zakonska ograničenja ili zapreke osnivanju/otvaranju aerodroma u Bosni i Hercegovini, te da subjekti koji ih osnivaju odnosno upravljaju aerodromima, mogu dobiti dozvole i potvrde nakon ispunjenja zakonom propisanih uvjeta.

Na osnovu svega navedenog, uzimajući u obzir različite karakteristike i pokazatelje o prometu putnika i destinacijama, evidentno je postojanje mogućnosti zamjenskih usluga avioprevoza, stvarno i potencijalno prisustvo konkurencije, kao i mogućnosti ulaska novih konkurenata na tržište. Posmatrajući tržište aviotransporta u Bosni i Hercegovini kao jedno tržište, očigledno je da je relevantno tržište aviotransportnih usluga otvoreno za konkurenciju.

Konkurencija među aerodromima utvrđuje se na temelju „catchment area“, područja udaljenosti od dva do četiri sata vožnje automobilom. Aerodromima je izuzetno važno utvrđivanje područja obuhvata, od kojega zavisi broj putnika kojima pružaju usluge. Dakle, što je veći broj stanovnika na području obuhvata, to je veća baza putnika koji mogu koristiti usluge određenog aerodroma. Aerodromski operatori, u pravilu, utvrđuju područje obuhvata na udaljenosti unutar koje putnici mogu, koristeći javni prevoz ili vlastiti automobil, doći za dva do četiri sata od mjesta prebivališta do aerodroma. Konkurencija među aerodromima postoji ako se aerodromi nalaze u istom području obuhvata.

Tako u uže područje Međunarodnog aerodroma Sarajevo ulazi područje Međunarodnog aerodroma Tuzla, Međunarodnog aerodroma Mostar i Međunarodnog aerodroma Banja Luka. Šire područje, pak, obuhvata područje međunarodnih aerodroma u Zagrebu, Beogradu, Splitu i Dubrovniku.

Podnositelj ističe da što se tiče prakse u Evropskoj Uniji avioprevoznici egzistiraju u uslovima slobodnog tržišnog natjecanja, sa slobodnim pristupom rutama i samostalnošću u utvrđivanju cijena. U cilju poboljšanja kvaliteta usluge i smanjenja cijena zemaljskih usluga, odnosno razvoja konkurencije na tržištu, Vijeće EU donijelo je Direktivu Vijeća 96/67 o pristupu tržištu zemaljskih usluga na aerodromima. Na temelju ove Direktive države članice donijele su provodbene propise, pa je i Bosna i Hercegovina 2013. godine liberalizirala pristup tržištu zemaljskih usluga usvajanjem Pravilnika o pružanju zemaljskih usluga („Službeni glasnik BiH br. 13/13).

Praktična posljedica liberalizacije pristupa tržištu zemaljskih usluga jeste da se aerodromski operatori „takmiče" sa trećim pružateljima usluga. U strategiji Evropa 2020. („EU 2020.") naglašava se važnost prometne infrastrukture, kao dijela strategije održivog razvoja u narednoj deceniji. Evropska Komisija je u svojoj bijeloj knjizi o budućnosti transporta u razdoblju do 2050. godine, „Plan za jedinstveni evropski prometni prostor", posebno istakla važnost stvaranja zajedničkog transportnog tržišta, njegovo otvaranje i slobodu pružanja usluga. Stvaranje jedinstvenog evropskog prometnog prostora, uklanjanjem preostalih prepreka između vrsta prevoza i nacionalnih okvira, te olakšavanje postupka integracije i razvoja multinacionalnih operatera, jedan je od glavnih ciljeva.

Postupno oblikovanje unutarnjeg tržišta dovelo je do uklanjanja komercijalnih ograničenja za avioprevoznike koji lete unutar EU, poput ograničenja zračnih linija ili broja letova i određivanja cijena karata, te ograničenja za pružanje zemaljskih usluga. Evropski sud za ljudska prava u predmetima 209- 213/84 Nouvelles Frontieres, odlučio je da se pravila konkurencije primjenjuju u transportu, a što uključuje i aerodrome. Iako su još uvijek pretežno u javnom vlasništvu i upravi, aerodromi u Evropskoj uniji trenutno svjedoče većem uključivanju privatnih preduzeća. U posljednjoj deceniji stvorena su nova tržišta djelimičnom privatizacijom određenih aerodroma, kao i konkurencijom u upravljanju aerodromima u javnom vlasništvu, uključujući regionalne aerodrome. Sve naprijed navedeno, natjeralo je aerodromske operatore da upućuju zahtjeve za izuzećem od primjene zakona o javnim nabavkama.

Evropska komisija izuzela je Međunarodni aerodrom Beč i druge aerodrome u Republici Austriji, u dijelu međunarodnog prevoza tereta, od primjene Direktive 2014/25/EU Evropskog Parlamenta i Vijeća o nabavkama subjekata koji djeluju u sektoru vodne privrede, energetske i prometne, te sektoru poštanskih usluga i stavljanju van snage Direktive 2004/17/EZ. Razlog za ovu odluku bio je slobodan pristup tržištu i činjenica da je konkurencija između subjekata dokazana. U takmičarski orjentiranoj sredini, provođenje javnih poziva čini subjekte nekonkurentnim. Regulatorna ograničenja za posljedicu imaju kašnjenja u realizaciji infrastrukturnih projekata. *(Zakon o javnim nabavkama ne primjenjuje se u pogledu dodjeljivanja prostora koji će koristiti pružatelji zemaljskih usluga - presuda Evropskog suda pravde - C 701/15 <https://www.bpv-huegel.com/en/newspost/bpv-huegel-beraet-wiener-flughafen-bei-fi'eisteiliing-vom-vergaberecht/29/>)*

Također Podnositelj ističe i primjere otvorenosti i konkurentnosti na tržištu aviotransporta u našem neposrednom okruženju. Aerodromi u Zagrebu i Beogradu, nalaze se pod koncesijama. Međunarodna Zračna luka Zagreb je pod koncesijom od 2012. godine, na temelju ugovora kojeg je državna vlada sklopila sa francuskim konzorcijem ZAIC (Zagreb Airport International Company). Aerodrom Nikola Tesla u Beogradu dodijeljen je na koncesiju od 2018. godine temeljem ugovora između VINCI Airports i Vlade Republike Srbije.

Podnositelj na kraju zahtjeva ističe da je očigledno da i Međunarodni aerodrom Sarajevo djeluje u potpuno tržišnim uslovima u liberaliziranom tržištu zemaljskih usluga, slobode izbora korištenja aerodroma i avioprevoznika, te da su time ispunjeni uslovi iz člana 5. stav 3. Zakona o javnim nabavkama (Službeni glasnik BiH br. 39/14) kojim je propisano da će u slučaju da neku od djelatnosti utvrđenih u članu 5. obavlja više privrednih društava koja nisu obuhvaćena stavom 1. i 2. istog člana, Konkurencijsko vijeće ocijeniti da li je relevantno tržište za datu djelatnost otvoreno za konkurenciju.

Ovo naročito iz razloga što kašnjenja u implementaciji infrastrukturnih investicija, čine ovo preduzeće nekonkurentnim u odnosu na druge aerodrome, kako u BiH, tako i u regiji. Dugotrajni žalbeni postupci utjecali su na ostvarenje prihoda Međunarodnog aerodroma „SARAJEVO“, koji bi imao bolji poslovni rezultat da su postupci nabavke realizirani u skladu sa planiranim rokovima. Primjerice, dva infrastrukturno najznačajnija postupka javne nabavke u posljednje tri godine značajno su kasnila zbog žalbenih postupaka, od kojih jedan čak 18 mjeseci.

Na osnovu iznesenog, podnositelj Zahtjeva, Javno preduzeće Međunarodni aerodrom „SARAJEVO“ predlaže Konkurencijskom vijeću Bosne i Hercegovine da, u skladu sa odredbom člana 25. stav 1. tačka f) Zakona o konkurenciji, donese mišljenje kojim utvrđuje da je tržište aviotransporta u Bosni i Hercegovini otvoreno za konkurenciju.

Konkurencijsko vijeće nadležno je da, u skladu sa članom 25. stav (1) pod f) daje mišljenja i preporuke o bilo kojem aspektu konkurencije, po službenoj dužnosti ili na zahtjev državnog organa, privrednog subjekta ili društva.

S obzirom na podatke i dokumentaciju dostavljenu uz Zahtjev, vidljivo je da na tržištu aviotransporta u Bosni i Hercegovini egzistiraju četiri međunarodna aerodroma, i to u Sarajevu, Tuzli, Mostaru i Banja Luci, te lokalni aerodrom malog kapaciteta u Bihacu.

Broj putnika na međunarodnim aerodromima u BiH:

Tabela.1

Broj putnika					
Godina	2017.	2018.	2019.	2020.	2021.
Međunarodni aerodrom "Sarajevo"	957.969	1.045.417	1.143.680	249.642	767.134
Međunarodni aerodrom Tuzla	535.596	584.610	593.050	228.603	299.031
Zračna luka Mostar	n.a	28.673	32.866	1.357	1.926
Aerodrom Banja Luka	n.a	36.180	139.606	43.181	139.815

Izvor: Zahtjev

Pregled redovnih aviokompanija i destinacija za 2022. godinu:

Međunarodni aerodrom Sarajevo:

Tabela 2.

Aviokompanija	Destinacija
Turkish Airlines	Istanbul, Istanbul-S.Gokcen
Austrian Airlines	Vienna
Pegasus Airlines	Istanbul-S.Gokcen
Flydubai	Dubai
Lufthansa	Frankfurt am Main
Croatia Airlines	Zagreb
Eurowings	Cologne, Stuttgart
Air Serbia	Belgrade
Wizz Air	Dortmund, Memmingen, Copehagen, Eindhoven, Bale/Mulhouse, Hamburg, Cologne, Gothenburg, Stockholm-Nykoping, Charleroi, Beauvais/Tille, Frankfurt-Hahn, Malmo, Billund, Sandefjord-Torp
Wizz Air Abu Dhabi	Abu Dhabi
Swiss Intl. Air lines LTD	Zurich
Flynas	Jeddah, Riyadh

Međunarodni aerodrom Tuzla

Tabela 3.

Aviokompanija	Destinacija
Wizz Air	Dortmund, Cologne, Memmingen, Basel Mulhouse, Frankfurt-Hahn, Vienna, Brudenburg, Malmo, Gothenburg, Karlsruhe/Baden -Baden, Fridrichshafen, Milan, Stockholm, Billund, Berlin, Nuremberg

Međunarodni aerodrom Mostar

Tabela 4.

Aviokompanija	Destinacija
n.a	Zagreb, Dusseldorf, Stuttgart, Beirut

Međunarodni aerodrom Banja Luka

Tabela 5.

Aviokompanija	Destinacija
Ryanair	Vienna, Milan, Brussels, Frankfurt, Stockholm, Gothenburg, Memmingen, Nuremberg
Air Serbia	Belgrade
Wizz Air	Dortmund, Stockholm, Basel, Malmo, Hamburg,

Izvor: Zahtjev

Na osnovu prezentiranih podataka iz Tabele 1. vidljivo je da u Bosni i Hercegovini postoji značajan protok i fluktuacija putnika na postojećim aerodromima.

Također prema podacima koji su prezentirani u Tabelama 2. 3. 4. i 5. Međunarodni aerodromi u Bosni i Hercegovini imaju određeni broj redovnih aviolinija za iste destinacije koje se nalaze u Njemačkoj, Francuskoj, Austriji, Hrvatskoj, Srbiji, Švedskoj, Danskoj i Italiji, čime dolazi do preklapanja tih međunarodnih linija.

Konkurencijsko vijeće smatra da s obzirom da se navedene međunarodne linije iz prikazanih Tabela preklapaju, sa aspekta Zakona o konkurenciji iste predstavljaju zamjenske relevantne proizvode, odnosno usluge, koje kao takve potrošači i/ili korisnici smatraju međusobno zamjenjivim pod prihvatljivim uslovima, imajući u vidu posebno njihove bitne karakteristike, kvalitet, uobičajenu namjenu, način upotrebe uslove prodaje i cijene, a što implicira postojanje tržišne konkurencije među istim, odnosno postojanje tržišne utakmice koja se ogleda u privlačenju što većeg broja putnika, odnosno avioprevoznika.

Međunarodni aerodrom Sarajevo posluje na geografskom tržištu Bosne i Hercegovine kojem administrativno-pravno pripada, i na kojem su mu konkurenti ostali aerodromi u Bosni i Hercegovini, međutim značajnu konkurenciju predstavljaju i regionalni aerodromi koji se nalaze u susjednim zemljama, kao što su aerodromi u Zagrebu, Beogradu, Splitu i Dubrovniku.

Konkurencijsko vijeće ističe da aerodromi imaju značajan ekonomski utjecaj na razvoj regije u kojoj su smješteni. U tom kontekstu, savremeni trendovi liberalizacije u industriji avioprometa jedno su od ključnih pitanja prometne i ekonomske politike razvijenih zemalja.

Također, Konkurencijsko vijeće napominje da je Evropska komisija usvojila „Direktivu zajednice za finansiranje aerodroma i potpora za započinjanje poslovanja avio prijevoznika koji lete sa regionalnih aerodroma“ (2005/C 312/01) u kojoj je između ostalog općenito prihvaćeno da aerodromi mogu imati utjecaj na uspjeh lokalnih privreda i na održavanje lokalnih usluga kao što su obrazovanje i zdravstvo. Oni također imaju veliku ulogu u integraciji najudaljenijih regija Evrope. Usluge prijevoza putnika i tereta mogu biti ključne za konkurentnost i razvoj u nekim regijama.

Bosna i Hercegovina također prepoznaje takve trendove pa u Okvirnoj strategija prometa BiH (2015. - 2030. godine) ističe da je potrebno izraditi strategiju razvoja mreže aerodroma u Bosni i Hercegovini u kojoj za svaki aerodrom treba sagledati ulogu i perspektivu s ciljem definisanja razvojog programa i samoodrživog finansiranja, uključujući, po potrebi, i privatizaciju, davanje u koncesiju i druge modele partnerstva radi rasterećenja budžeta njihovih vlasnika.

Konkurencijsko vijeće smatra da na relevantnom tržištu aviotransporta u Bosni i Hercegovini postoji značajna konkurencija, te da s obzirom na specifičnosti predmetnog tržišta, konkurentno okruženje, odnosno relevantno geografsko tržište predmetnih usluga avioprometa predstavlja i šire regionalno tržište uključujući aerodrome u susjednim zemljama, koji dodatno povećavaju konkurentski „pritisak“ na domaće aerodrome.

Također, Konkurencijsko vijeće ističe da vlasnička, odnosno organizaciona struktura Međunarodnog aerodroma Sarajevo, kao ni ostalih aerodroma u Bosni i Hercegovini, kao Javnih preduzeća sa većinskim državnim kapitalom, ne utiče na karakter tržišta u smislu njegove otvorenosti za konkurenciju i poslovanje navedenih subjekata po realnim ekonomskim pravila poslovanja.

Analizirajući relevantnu zakonsku regulativu Konkurencijsko vijeće je utvrdilo da ne postoje nikakve pravne, odnosno zakonske barijere kada je u pitanju osnivanje, odnosno poslovanje aerodroma u Bosni i Hercegovini.

Također, utvrđeno je da se Registar aerodroma u Bosni i Hercegovini vodi kod Direkcije za civilnu avijaciju Bosne i Hercegovine BHDCA, te da subjekti koji ih osnivaju odnosno upravljaju aerodromima, mogu dobiti potrebne dozvole i potvrde nakon ispunjenja zakonom propisanih uvjeta i biti upisani u Registar.

S obzirom na sve navedeno, a u skladu sa članom 25. stav (1) pod f) Zakona o konkurenciji Konkurencijsko vijeće daje Mišljenje da je tržište aviotransporta u Bosni i Hercegovini otvoreno za konkurenciju.

Ovo mišljenje je dato isključivo na osnovu podataka navedenih u Zahtjevu, te ukoliko dati podaci odstupaju od stvarnog činjeničnog stanja ovo mišljenje se ne može primijeniti.

Predsjednik

Dr.sci. Amir Karalić

Dostavljeno:

- Agencija za javne nabavke Bosne i Hercegovine, M.Tita 9a/I, Sarajevo
- Javno preduzeće Međunarodni aerodrom Sarajevo, zastupano po Almini Pilav advokatu iz Sarajeva, Tešanjaska 24a Sarajevo
- u spis