



Ve Štrasburku dne 11.6.2013
COM(2013) 408 final

**SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU
HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ**

**Urychlit realizaci projektu jednotného evropského nebe
(recast)**

(Text s významem pro EHP)

SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ

Urychlit realizaci projektu jednotného evropského nebe

(Text s významem pro EHP)

1. ÚVOD

1.1. Potvrzení cílů jednotného evropského nebe

Evropský letecký průmysl hraje zásadní úlohu v evropské ekonomice, protože funguje jako podpora obchodu a cestovního ruchu a přispívá k růstu zaměstnanosti. Řízení letového provozu je klíčovým faktorem v hodnotovém řetězci leteckého odvětví. Měl by zajistit bezpečný, rychlý a hospodárný tok letového provozu, čímž se minimalizuje množství pohonných hmot, emise uhlíku a doby letu.

Nicméně evropské letové navigační služby se v minulosti vyvíjely v první řadě v rámci vnitrostátních hranic – každý členský stát založil svůj vlastní systém řízení letového provozu (ATM). To vede k strukturální roztržitosti evropského vzdušného prostoru projevující se ve vysokých nákladech, neefektivnosti a dlouhodobém ignorování požadavků klientů – leteckých společností a v konečném důsledku platících zákazníků.

V roce 2004¹ zahájila EU iniciativy jednotného evropského nebe (SES) s trojím cílem: „*zdokonalit stávající normy bezpečnosti leteckého provozu, přispět k udržitelnému rozvoji systému letecké dopravy a zlepšit celkovou výkonnost systému uspořádání letového provozu a letových navigačních služeb*“². Závazek ke splnění těchto cílů byl dále posílen zformulováním ambiciózních cílů, kterých mělo být dosaženo do roku 2020³. Velký projekt modernizace technologií, které využívá evropský systém ATM, byla zahájen v roce 2007 (projekt SESAR⁴). V roce 2009 byly přidány další konkrétní nástroje na podporu výkonnosti a v zájmu řízení reformy evropského systému řízení letového provozu⁵: Revidovaný přístup měl za cíl podnítit to, aby byly služby poskytovány integrovaným způsobem, aby se začal stanovovat harmonogram plnění cílů a zřídila se funkce manažera struktury vzdušného prostoru, který by koordinoval kroky v rámci sítě na evropské úrovni. Nakonec byl zvoleno pětistupňové řešení, které se vztahovalo na různé aspekty politiky jednotného evropského nebe: bezpečnost, výkonnost, technologie, letiště a lidský faktor.

Zajištění jednotného evropského nebe je jednou z klíčových priorit dopravní politiky Evropské komise obecně⁶. Avšak přestože všechny členské státy i nadále jednotné evropské nebe podporují, stav jeho provádění stále zaostává za očekáváním. Aby se proto urychlil proces reformy evropského systému ATM, byl v roce 2012 vytvořen nový balíček opatření,

¹ Nařízení (ES) č. 549, 550, 551, 552/2004 ze dne 10. března 2004 (Úř. věst. L 96, 31.3.2004, s. 1), ve znění nařízení č. 1070/2009 ze dne 21. října 2009 (Úř. věst. L 300, 14. 11. 2009)

² Nařízení (ES) č. 549, čl. 1 odst. 1.

³ Trojí zvýšení kapacity, desetinásobné zvýšení bezpečnosti, 10% snížení dopadů letů na životní prostředí a snížení nákladů na služby ATM uživatelům vzdušného prostoru o nejméně 50 %.

⁴ Výzkum uspořádání letového provozu v rámci projektu jednotného evropského nebe.

⁵ Nařízení (ES) č. 1070/2009 ze dne 21. října 2009 (Úř. věst. L 300, 14.11.2009, s. 34).

⁶ Viz příloha I, KOM(2011) 144 v konečném znění.

který byl označen za klíčové opatření pro rozvoj jednotného trhu⁷. Zpoždění v letecké dopravě byla omezena (částečně v důsledku finanční krize, jež omezila objem letového provozu v Evropě). Úroveň bezpečnosti však byla neustále udržována, na rozdíl od hospodárnosti, která se dostatečně rychle nezvyšovala, a dopadu na životní prostředí, který je u nedokonalých letových profilů i nadále značný. V době, kdy evropské letecké společnosti čelí ostré konkurenci v celosvětovém měřítku a růst se v leteckém odvětví přesouvá směrem na Střední východ a do asijsko-tichomořské oblasti, si můžeme jen stěží dovolit nevyužít plně potenciál, který jednotné evropské nebe skýtá a který dosahuje 5 miliard EUR ročně⁸. Čím rychleji bude jednotné evropské nebe realizováno, tím rychleji se očekávaný zisk promění ve skutečnost.

Podle posledních prognóz vzroste počet letů v Evropě do roku 2035 na 14,4 milionů, což je o 50 % více než v roce 2012. Růst letecké dopravy bude vyvíjet tlak na kapacitu ATM a prohlubovat nesoulad mezi kapacitou ATM a výkonností letišť⁹ a téměř dva miliony letů nemusí být zpracováno z důvodu nedostatečné kapacity letišť¹⁰.

Provádění politiky jednotného evropského nebe a souvisejících reforem evropského systému ATM je třeba urychlit, protože tak pomůžeme našim uživatelům vzdušného prostoru ve složitém prostředí celosvětové konkurence a usnadníme hospodářský růst v budoucnu. Proto Komise na základě zkušeností získaných v rámci SES navrhuje další, promyšleně cílený legislativní návrh v zájmu usnadnění včasného provedení jednotného evropského nebe. Jde o soubor právních předpisů, který tvoří čtyři přepracovaná nařízení (základ projektu jednotného evropského nebe) a změny nařízení, kterým se zřizuje Evropská agentura pro bezpečnost letectví (EASA¹¹).

1.2. Vývoj výkonnosti letových navigačních služeb

Koncem devadesátých let 20. století se Evropa při poskytování služeb řízení letového provozu potýkala s velkým zpožděním a neefektivností. O více než deset let později je evropský vzdušný prostor stále velmi roztržštěný: u 29 různých poskytovatelů letových navigačních služeb¹² působí 50 středisek řízení letového provozu.

V roce 2011 dosáhla celková výše přímých a nepřímých nákladů na řízení letového provozu v Evropě zhruba 14 miliard EUR. Přímé náklady samotné (ve formě poplatků za užívání) představují více než 20 % celkových provozních nákladů (vyjma paliva) jedné z nejefektivnějších leteckých společností. Obecně lze říct, že přímé náklady na řízení letového provozu jsou pro letecké společnosti třetí největší položkou (po palivu a letištních poplatcích).

⁷ COM(2012) 573 final.

⁸ Na základě odhadů doložených ve zprávách orgánu v rámci jednotného evropského nebe pro kontrolu výkonnosti a Komise pro ověřování výkonnosti.

⁹ Viz bod 11 KOM(2011) 823 v konečném znění. „...zvýšování kapacit ve vzdušném prostoru bude zbytečné, jestliže není v trvalé rovnováze s kapacitou ATM i kapacita letišť“.

¹⁰ *Výzvy růstu* 2013, EUROCONTROL – červen 2013.

¹¹ Vzhledem k tomu, že plán Komise týkající se provádění společného prohlášení Evropského parlamentu, Rady Evropské unie a Evropské komise o decentralizovaných agenturách z července 2012 stanoví standardizaci názvů všech agentur EU, aby z důvodu jasnosti odpovídaly témuž formátu, se v tomto sdělení v celém textu používá stávající název Evropské agentury pro bezpečnost letectví (EASA). Znění legislativních návrhů samotných byla upravena tak, aby byla v souladu s novými společným prohlášením a plánem a používají standardizovaný název „Agentura Evropské unie pro letectví (EAA)“.

¹² Zeměpisná oblast působnosti jednotného evropského nebe zasahuje i do států, které nejsou členy EU, jako Švýcarsko a Norsko, a které se zavázaly k jeho provádění prostřednictvím dvoustranných nebo mnohostranných dohod.

Produktivita (měřeno počtem hodin řídicího letového provozu) se v posledním desetiletí zvýšila o přibližně 18 %, ale celkové mzdové náklady na řídicí letového provozu rostly rychleji (téměř o 40 %). Celkové náklady na řízení letového provozu vzrostly o 10 % a počet řídicích letového provozu v Evropě se zvýšil na přibližně 14 500. To je však nadále pouze jedna třetina z celkového počtu zaměstnanců poskytovatelů letových navigačních služeb. Z toho vyplývá, že využívají velmi vysoký počet podpůrných zaměstnanců (v roce 2011 přibližně 30 000).

I přes znatelné snížení leteckého provozu, díky němuž se snížil tlak na systém, kapacita stagnuje: průměrné celkové zpoždění na let způsobené řízením letového provozu je zhruba stejné v roce 2011, jako bylo v roce 2003. Environmentální výkonnost závisí na efektivitě letu, tj. na tom, jak přímou trasu mohou uživatelé vzdušného prostoru pro svůj let využít. V této oblasti ještě nejsme zcela úspěšní. Náklady vzniklé kvůli nedostatkům v gate-to-gate managementu spojeným s dobou dodatečného tankování a dodatečnou dobou letu se odhadují na 3,8 miliard EUR v roce 2011. ATC vykazuje dobrou úroveň bezpečnosti a pracuje také na intenzivnějším provádění bezpečnostních programů, systémů řízení a metod analýzy.

2. PROSAZOVÁNÍ A ZDOKONALOVÁNÍ STÁVAJÍCÍCH PRAVIDEL

Při poslední revizi právního rámce jednotného evropského nebe v roce 2009 se Komise zaměřila na potřebu radikálního zlepšení výkonnosti systému řízení letového provozu. Plnění výkonnostních cílů musí zůstat hlavní ambicí při zřizování funkčních bloků vzdušného prostoru (FAB), pro uspořádání letového provozu (pro manažera struktury vzdušného prostoru) a projektu SESAR obecně.

Ve všech těchto oblastech bylo v posledních dvou letech dosaženo pokroku. O cílech pro první referenční období (2012–2014) systému sledování výkonnosti bylo rozhodnuto v roce 2011 a samotný systém začal fungovat v roce 2012; manažer struktury vzdušného prostoru¹³ začal působit v roce 2011; a přechod k více integrovanému provoznímu vzdušnému prostoru, vycházejícímu z funkčních bloků vzdušného prostoru proběhl do prosince 2012. Společný podnik SESAR, jehož úkolem je dohlížet na rozvoj programu SESAR, začal realizovat prvky nového systému řízení letového provozu. A konečně, lhůty pro některá další klíčová opatření (např. datový spoj a jakost leteckých dat) byly rovněž splněny, ale v mnoha případech provádění zaostává za harmonogramem.

Intenzita činnosti spojené s prováděním SES je v posledních dvou letech vysoká, ale očekávané přínosy nelze obecně považovat za dostatečné. Plány výkonnosti dohodnuté na úrovni EU na období 2012–2014 by přinesly úspory ve výši 2,4 miliardy EUR v průběhu tří let. Plánované příspěvky členských států však tomuto celkovému cíli neodpovídají, přičemž schodek dosahuje výše 189 milionů EUR. Kromě toho uživatelé vzdušného prostoru zpochybňují platnost těchto údajů a tvrdí, že inflace, přenosy a sdílení rizik vyplývajících z předchozích let povedou ve skutečnosti k výraznému zvýšení jejich nákladů v roce 2014. Manažer struktury vzdušného prostoru fungoval dobře, ale jeho funkce jsou i nadále omezené, zejména s ohledem na přijímání konkrétních nápravných opatření. A konečně, i když se členské státy dohodly, že zřídí devět FAB, zůstává v podstatě u institucionální a administrativní činnosti a konkrétní provozní přínosy se neprojeví.

Současné právní předpisy se různými způsoby snaží tyto otázky řešit a dávají pravomoci Komisi k tomu, aby vytvořila a prosadila prováděcí opatření. Výkonnost a systémy

¹³ Manažerem struktury vzdušného prostoru byl jmenován Eurocontrol na základě rozhodnutí Komise z 7.7.2011 o jmenování manažera struktury vzdušného prostoru pro síť funkce uspořádání letového provozu (ATM) jednotného evropského nebe (K (2011) 4130 v konečném znění).

zpoplatnění byly nedávno revidovány a s ohledem na zkušenosti s jejich počátečním uplatňováním modernizovány. Komise musí do konce roku 2013 na základě stávajících právních předpisů stanovit výkonnostní cíle pro příští referenční období (roky 2015–2019). Správní mechanismy pro zřízení programu SESAR byly zavedeny, a může tedy proběhnout výběr zavaděcího manažera a proces zahájení činnosti může začít v roce 2014.

Komise je rozhodnuta zajistit provádění SES ve všech aspektech, a proto provedla přípravné kroky k zahájení řízení o nesplnění povinnosti proti členským státům, které dosud nesplnily požadavky na zřízení funkčních bloků vzdušného prostoru. Podobně nebude váhat s přijetím dalších opatření, pokud se potvrdí, že se neprovádějí některá opatření zajišťující interoperabilitu, např. datový spoj.

Především však je třeba v zájmu rychlejšího provádění projektu jednotného evropského nebe stanovit ambiciózní výkonnostní cíle, zejména v oblasti kapacity a efektivity nákladů, ve druhém a třetím referenčním období systému sledování výkonnosti. V této souvislosti se bude věnovat více pozornosti výkonnosti z pohledu gate-to-gate managementu. Bude stále obtížnější zajistit požadované úrovně výkonnosti v síti s vyšším počtem středisek řízení letového provozu a letišť a vyskytnou se případy závažných překročení kapacity.

Komise bude proto i nadále pečlivě sledovat vývoj letecké dopravy a jeho dopad na ATM a kapacitu letišť v Evropě ve snaze zajistit, aby se včas projevíly požadované kapacitní přínosy.

3. ZVÝŠENÍ ÚČINNOSTI PROJEKTU JEDNOTNÉHO EVROPSKÉHO NEBE

3.1. Poskytovatelé letových navigačních služeb se musejí zaměřit na potřeby zákazníků: udržování výkonnosti

Systém sledování výkonnosti je klíčovým předpokladem měřitelnosti přínosu projektu jednotného evropského nebe. Na základě systému stanovování cílů, plánování, monitorování a podávání zpráv ve čtyřech klíčových oblastech (bezpečnost, životní prostředí, kapacita a hospodárnost) stanoví systém sledování rámec, podle něhož jsou poskytovatelé služeb nuceni provést změny umožňující poskytování lepších služeb za nižší náklady. Například cíle v oblasti nákladů účinně stanovují limit u služeb, nad jehož výši poskytovatelé služeb nesmějí uživatelům účtovat poplatky, a musejí se tedy chovat hospodárněji.

Uplatňování systému v prvním referenčním období 2012–2014 povede k některým hmatatelným výsledkům v podobě zvýšení efektivity. Spolu s cíli v oblasti životního prostředí a kapacity přispějí k tomu, že lety budou přímější a že ubude zpoždění. Současně je také zřejmé, že mohlo být dosaženo i více: počáteční cíle navržené Komisí a orgánem pro kontrolu výkonnosti na první referenční období byly sníženy v rámci schvalovacího procesu ve Výboru pro jednotné nebe, kde členské státy vetovaly ambicióznější cíle; a jak již bylo uvedeno, konečné plány výkonnosti jsou o malé, ale významné množství, nedostatečné, čímž se dále snižuje ambicióznost projektu obecně.

Ze zkušeností rovněž vyplývá, že členské státy, které jsou buď jediným, nebo většinovým vlastníkem poskytovatelů služeb mají silný sklon zaměřovat se na zdravé toky příjmů ze systémů řízení letového provozu financovaných uživateli, a že tudíž nejsou příliš ochotné podpořit zásadní změnu směrem k více integrovanému provoznímu vzdušnému prostoru, který přináší rizika stávky nebo možných následků pro rozpočty členských států potýkající se s nedostatkem likvidity.

Z těchto důvodů je třeba systém sledování výkonnosti posílit, aby se zvýšila transparentnost a vymahatelnost; aby mělo stanovování cílů techničtější charakter a aby bylo založeno na důkazech; aby se zvýšila nezávislost orgánu pro kontrolu výkonnosti jako klíčového

technického poradce, a konečně, aby se posílila kontrola ze strany Komise a bylo možné uvalit sankce v případě, že cíle nejsou plněny. Zároveň by měla být přiznána významnější úloha v tomto procesu uživatelům vzdušného prostoru.

V rámci současného systému mají konečné slovo, pokud jde o cíle, přijetí plánů výkonnosti a přijetí nápravných opatření v případě, že cílů nebude dosaženo, členské státy ve Výboru pro jednotné nebe. V legislativním balíčku Komise navrhuje posílit kontrolní a sankční mechanismy. Kromě toho by členy orgánu pro kontrolu výkonnosti měla od nynějška přímo jmenovat Komise, aby byla zajištěna nestrannost.

3.2. Zvýšení účinnosti podpůrných služeb

Cílem prvního balíčku SES z roku 2004 bylo zavést tržní mechanismy pro poskytování podpůrných služeb, aby se zvýšila jejich účinnost¹⁴. V praxi se však podařilo dosáhnout minimálních výsledků. Je ovšem pravda, že ve dvou případech¹⁵, kdy uvedená opatření byla realizována – ve Švédsku a Spojeném království – byly výsledky pozitivní (jeden z poskytovatelů letových navigačních služeb odhadl úspory na přibližně 50 % oproti internímu poskytování podpůrných služeb). Je tedy možné a nutné učinit více pro to, aby se poskytování podpůrných služeb předávalo specializovaným poskytovatelům.

Zavedení tržních mechanismů trhu, kde je to možné, je plně v souladu s tím, co se dělá v jiných evropských odvětvích infrastruktury, ať už v rámci hospodářské soutěže na trhu, nebo v rámci hospodářské soutěže realizované pro trh formou nabídkových řízení, na jejichž základě se udělí časově omezené koncese. Postupné otevírání podpůrných služeb hospodářské soutěži nejen poskytne nové obchodní příležitosti odvětví ATM a dalším odvětvím, ale umožní také rychlejší a méně nákladné zavedení nových technologií. Podle nejkonzervativnějších odhadů vycházejících ze zkušeností z poslední doby lze v souvislosti s podpůrnými službami očekávat přibližně 20% úspory.

Je jasné, že zavedení hospodářské soutěže do všech služeb ATM by nebylo vhodné. Z analýzy Komise vyplývá, že hlavní služby řízení letového provozu mají (alespoň se současnými technologiemi) charakter přirozených monopolů: není např. proveditelné mít dvě řídicí věže na jednom letišti nebo dva řídicí letového provozu, kteří si vzájemně konkurují. Teoreticky by se u hlavních služeb mohlo uvažovat o nabídkových řízeních na získání koncese na dobu určitou, vyžadovalo by to však přísnou hospodářskou regulaci a dohled.

Podpůrné služby, jako je meteorologie, letecké informace, komunikace, navigace nebo přehled nabízejí praktičtější řešení. V rámci odvětví ATM i mimo něj působí mnoho podniků, které by tyto služby mohly nabídnout. Navíc lze služby rozdělit mezi několik poskytovatelů v zájmu větší konkurence, anebo, jak například nedávno navrhl Eurocontrol ve své analýze konceptu „centralizovaných služeb“, je přidělit jedinému poskytovateli (nebo jejich skupině), který by mohl pracovat pro několik hlavních poskytovatelů.

Komise se domnívá, že v zájmu zvýšení účinnosti by se poskytování podpůrných služeb mělo řídit tržními mechanismy. V tomto legislativním balíčku Komise navrhuje pokračovat v oddělení výše uvedených podpůrných služeb a jejich otevření trhu.

¹⁴ Nařízení (ES) č. 550/2004, bod odůvodnění 13.

¹⁵ LFV, švédský poskytovatel letových navigačních služeb, a Highlands and Islands Airports (HIAL) zadávají mnoho svých podpůrných služeb externím dodavatelům.

3.3. Posílení nezávislosti vnitrostátních dozorových orgánů

Vnitrostátní dozorové orgány hrají významnou úlohu při provádění politiky jednotného evropského nebe. Od jejich zřízení v roce 2004 se objem úkolů těchto orgánů postupně zvyšoval a většina z nich stále zdokonaluje svoje uspořádání a kapacity, aby mohly dostát svým povinnostem. Prvotní odpovědností těchto orgánů je ověřovat dodržování požadavků ze strany poskytovatelů letových navigačních služeb, což zahrnuje dohled nad bezpečností a účinností poskytování služeb, provádění inspekcí a uzavírání a provádění dohod o dohledu nad poskytovateli letových navigačních služeb v rámci funkčních bloků vzdušného prostoru. Vnitrostátní dozorové orgány rovněž spolupracují na zajištění dohledu nad poskytovateli letových navigačních služeb, kteří poskytují služby v jiném státě. A konečně, připravují plány výkonnosti poskytovatelů letových navigačních služeb, dohlíží na tyto plány a monitorují je. Význam plnění tohoto nového úkolu stále roste.

Řadu obtíží při provádění projektu jednotného evropského nebe lze přičíst problémům, na které vnitrostátní dozorové orgány narážejí: nepostačující zdroje, chybějící odborné znalosti a nedostatečná nezávislost jak na veřejných orgánech, tak na poskytovatelích letových navigačních služeb. To ovlivnilo proces certifikace poskytovatelů letových navigačních služeb a dohled nad nimi i přípravu a provádění systému sledování výkonnosti. Pokud se tyto problémy nepodaří vyřešit, významně to ohrozí provádění projektu jednotného evropského nebe.

Problém nepostačujících zdrojů má přímý dopad na technické dovednosti a oslabuje nezávislost regulačního subjektu vůči poskytovateli letových navigačních služeb. Řešit by se měl posílením vzájemné spolupráce mezi vnitrostátními dozorovými orgány (např. na úrovni funkčních bloků vzdušného prostoru), jejich intenzivnější koordinací na úrovni EU, která by jim umožnila výměnu osvědčených postupů a účast na školicích programech, a sdíleným využíváním odborníků například pod záštitou agentury EASA. Větší finanční nezávislost umožní vyřešit stávající nedostatek personálu.

Vnitrostátní dozorové orgány musejí plnit své povinnosti nestranně a nezávisle. Zatímco stávající právní předpisy požadují, aby této nezávislosti bylo „dosaženo dostatečným oddělením alespoň na funkční úrovni“¹⁶ (vnitrostátních dozorových orgánů a poskytovatelů letových navigačních služeb), většina států se rozhodla je strukturálně oddělit. Nicméně ani toto řešení nebylo vždy realizováno, zejména pokud jde o zdroje a odborné znalosti, které jsou i nadále nedostatečné. Výsledkem je, že vliv poskytovatelů letových navigačních služeb vzrostl. Komise proto navrhuje soubor závazných kritérií, aby bylo zajištěno nezávislé a účinné fungování vnitrostátních dozorových orgánů.

V této souvislosti se Komise domnívá, že regulační rámec upravující účinnost a nezávislost vnitrostátních bezpečnostních orgánů by měl být prioritně posílen, a navrhne konkrétní závazná kritéria týkající se nezávislosti a kapacity vnitrostátních dozorových orgánů.

4. ODSTRANĚNÍ ROZTRÍŠTĚNOSTI EVROPSKÉHO SYSTÉMU ATM

4.1. Průmyslová partnerství

Roztríštěnost vzdušného prostoru mají odstranit funkční bloky vzdušného prostoru (FAB), a to zavedením spolupráce mezi poskytovateli letových navigačních služeb, optimalizací organizace a užívání vzdušného prostoru vytvořením optimálních sektorů řízení a tras přes větší oblasti, díky čemuž přinesou úspory z rozsahu efekt synergie. V roce 2009 byla stanoven

¹⁶ Ustanovení čl. 4 odst. 2 nařízení (ES) č. 549/2004

závazný termín (prosinec 2012), do nějž měly členské státy vytvořit bloky FAB a zároveň s nimi řadu podrobných a závazných kritérií ohledně zvýšené výkonnosti při poskytování služeb.

Členské státy a jejich poskytovatelé letových navigačních služeb sice vykonaly mnoho práce s cílem vytvořit bloky FAB, úroveň dosaženého pokroku je však neuspokojivá. Devět FAB bylo ohlášeno, ale ve skutečnosti žádný z nich ještě není plně funkční a zdá se, že účelem většiny z nich je spíše učinit za dost formálním požadavkům než usilovat o součinnost či dosáhnout úspor z rozsahu.

Skutečnému – nikoli pouze institucionálnímu – zřízení FAB bylo často zamezováno kvůli obavám z toho, že vytvořením FAB by se realizovala i racionalizace služby, např. zkrácení tras, a tím by se snížil tok příjmů z poplatků za letové navigační služby (v některých případech o více než 30 %). Členské státy se navíc setkávají se silným odporem ze strany personálu, který chtějí udržet stávající počet zaměstnanců.

Kromě toho se v zájmu stávajících monopolů začal používat argument státní svrchovanosti s tím, že je třeba v evropském vzdušném prostoru chránit vojenskou infrastrukturu, cíle a činnosti. Skutečné vojenské potřeby jsou v rámci projektu jednotného evropského nebe oprávněně chráněny, nicméně přesnou hranici mezi odůvodněnými požadavky a nadbytečnou ochranou národních zájmů se často daří zastříti. Také se ukázalo, že je pro členské státy příliš citlivé se snažit vyřešit stávající dlouhodobé amortizace a investiční plány ohledně technické infrastruktury – i přesto, že stávající právní předpisy požadují, aby se ve funkčních blocích vzdušného prostoru využívaly zdroje optimálním způsobem.

Komise bude pokračovat v řízení pro porušení práva proti členským státům v souvislosti s funkčními bloky vzdušného prostoru, zejména proti těm, které jasně neprokážou pokrok v uskutečňování reformy v následujících měsících, a je i nadále odhodlána přijmout organizační modely pro bloky FABS, které jsou vhodné pro více integrovaný provozní vzdušný prostor. Není vyloučeno, že bloky FABS skutečně nyní potřebují větší flexibilitu a že se musí jasněji právně stanovit, že mohou využívat variabilnější podoby ujednání o spolupráci mezi poskytovateli letových navigačních služeb při využívání synergií a spojovat se v zájmu zvýšení výkonnosti s různými partnery k realizaci různých projektů. Tato ujednání by se mohla vztahovat na společné zadávání zakázek, odbornou přípravu, podpůrné služby nebo zadávání služeb dodavatelům. Komise navrhuje upravit pravidla tak, aby umožnila blokům FABS realizaci těchto projektů. Subjektům z daného odvětví by měla být ponechána volba, jak přesně výkonnost zvýší, pokud díky svým krokům zlepšení výkonnosti skutečně dosahují.

Komise v tomto legislativním balíčku navrhuje dále rozvinout koncept FAB tak, aby poskytovatelům letových navigačních služeb více zvyšoval výkonnost a aby pro ně představoval flexibilní nástroj založený na průmyslových partnerstvích, proto, aby bylo možné splnit cíle stanovené v systému sledování výkonnosti SES.

Větší důraz bude v celkovém řízení vzdušného prostoru rovněž kladen na ústředního manažera struktury vzdušného prostoru (viz oddíl 4.2)

4.2. Posílení úlohy manažera struktury vzdušného prostoru

Manažer struktury vzdušného prostoru pro evropskou síť uspořádání letového provozu, který začal působit v roce 2011, je hlavním aktérem provádění projektu jednotného evropského nebe. Rostoucí počet funkcí a služeb v evropském systému ATM by mohl být vykonáván centralizovanějším způsobem. Jako manažer struktury vzdušného prostoru byl Komisí určen

Eurocontrol a svou funkci plní dobře¹⁷; jeho hlavním posláním jakožto manažera struktury vzdušného prostoru je každodenní prevence vzniku úzkých profilů ve vzdušném prostoru a usnadňování přímých tras letadel. Tyto funkce tak přímo podporují poskytovatele letových navigačních služeb při plnění výkonnostních cílů týkajících se kapacity a efektivity letů. Nezbytnost úlohy manažera struktury vzdušného prostoru je uznávána všemi zúčastněnými stranami.

Podpora dimenze sítě ze strategického a provozního pohledu vyžaduje velmi úzkou spolupráci všech stran účastnících se provozu. Nicméně zatímco původním záměrem bylo vytvořit pevný systém řízení, který by dané odvětví vedl a v němž by byly jasné dány výkonné pravomoci, v praxi má manažer struktury vzdušného prostoru tendenci rozhodovat na základě konsensu, což často vede k neuspokojivým kompromisům. Koncept průmyslového partnerství pro lepší poskytování služeb by měl být brán jako cíl, který by vyhovoval také další reformě Eurocontrolu (viz oddíl 5.2). Tak by se poskytovatelé letových navigačních služeb a uživatelé vzdušného prostoru podíleli na funkci manažera struktury vzdušného prostoru jako společný podnik. Tento model zajišťuje oddělení od regulačních subjektů. Odvádí totiž manažera struktury vzdušného prostoru od role mezivládní organizace směrem k běžnému poskytovateli letových navigačních služeb. Dále také podporuje investice do fungování manažera struktury vzdušného prostoru v souladu s obchodními plány provozních uživatelů, jelikož partneři v rámci tohoto odvětví budou tuto organizaci vnímat jako součást své podnikatelské činnosti a budou proto ochotni investovat do jeho fungování.

Současná činnost manažera struktury vzdušného prostoru se navíc týká pouze malé skupiny funkcí a služeb nezbytných k optimalizaci výkonnosti sítě. Proto je potřeba postupně rozšířit počáteční provozní oblast působnosti manažera struktury vzdušného prostoru.

Komise proto přichází s návrhem tohoto legislativního balíčku, který má posílit úlohu manažera struktury vzdušného prostoru na základě zjednodušené správy, přiznávající větší úlohu danému odvětví (poskytovatelům letových navigačních služeb, uživatelům vzdušného prostoru a letištím). Tak se rozšíří jeho oblast působnosti tak, aby zahrnovala nové funkce (včetně hlediska navrhování vzdušného prostoru) a služby týkající se provozu sítě, které má provádět na centrální úrovni manažer struktury vzdušného prostoru.

5. BUDOVÁNÍ KONZISTENTNĚJŠÍHO INSTITUCIONÁLNÍHO RÁMCE

5.1. Úloha Evropské agentury pro bezpečnost letectví (EASA) v uspořádání letového provozu

Agentura EASA má klíčový význam pro politiku EU v oblasti letectví od roku 2002. Jejím cílem je na jedné straně dosáhnout vysoké a jednotné úrovně bezpečnosti a na straně druhé realizovat tradiční cíle EU jako rovné podmínky, volný pohyb, ochranu životního prostředí, prevenci překrývání působnosti předpisů, prosazování pravidel ICAO atd. V roce 2009¹⁸ se odpovědnost agentury EASA rozšířila a nyní se rovněž vztahuje na bezpečnostní aspekty týkající se ATM a letišť. Rozšířením působnosti na ATM v roce 2009 došlo k tomu, že se na některé úkoly vztahují dva právní předpisy (jednotné evropské nebe a základní nařízení EASA). To bylo záměrné – bylo potřeba předejít v přechodné fázi vzniku mezer

¹⁷ Funkce uspořádání sítě (NMF) byla zřízena podle prováděcího nařízení Komise (EU) č. 677/2011 a Eurocontrol byl jmenován manažerem struktury vzdušného prostoru prostřednictvím rozhodnutí Komise z července 2011.

¹⁸ Nařízení (ES) č. 1108/2009 ze dne 21. října 2009 (Úř. věst. L 309, 24.11.2009, s. 51).

v regulačním rámci. Právní předpisy však Komisi vyzývají, aby navrhla změny s cílem odstranit toto překrývání, jakmile budou stanovena odpovídající prováděcí pravidla EASA¹⁹.

V oblastech, jako je udělování průkazů způsobilosti posádkám letadel nebo letová způsobilost, EASA zajišťuje vypracování všech technických pravidel, ale u ATM byla situace odlišná v tom, že se rozlišovalo mezi „bezpečnostními“ pravidly a pravidly „netýkajícími se bezpečnosti“. To bylo dáno důležitými úkoly, které Eurocontrol stále ještě plní v oblastech, které se bezpečnosti netýkají. Problém spočívá v tom, že všechna technická pravidla ATM obsahují bezpečnostní prvky i prvky související s kapacitou, náklady a efektivitou, takže jejich provádění je obtížné, zejména proto, že stále více pravidel ATM má dopad rovněž na palubní systémy apod., a tudíž i na letovou způsobilost, letecký provoz, výcvik atd. S tím, jak se blíží spuštění projektu SESAR, hrozí, že se problém sladení různých technických pravidel vyhroťte, protože všechny související technologie a koncepce musí regulační systém usnadnit nebo jejich používání určit jako povinné. V rámci EASA je třeba mít jednotnou regulační strategii, strukturu pravidel a postup konzultací, a to i s ohledem na zajištění řádného zapojení všech dotčených stran, jako jsou uživatelé vzdušného prostoru, letiště, poskytovatelé služeb a vojenské složky.

Komise navrhuje v tomto balíčku opatření odstranit překrývání předpisů o SES a EASA a následně rozdělit činnost mezi jednotlivé instituce. Komise by se tedy měla zaměřit na klíčové otázky hospodářské regulace, kdežto agentura EASA by měla koordinovaným způsobem zajišťovat tvorbu všech technických pravidel a dohled nad nimi, přičemž bude vycházet z odborných poznatků a zkušeností Eurocontrolu, členských států a zúčastněných stran v daném odvětví. V návrhu se rovněž objevuje aktualizace nařízení EASA, které by nově zahrnovalo aktuální odkazy na postup projednávání ve výborech v souladu s Lisabonskou smlouvou, a správu EASA v souladu se společným přístupem Evropského parlamentu, Rady a Komise k decentralizovaným subjektům EU v červenci 2012. Posledně jmenovaná dohoda zahrnuje rovněž standardizaci jména agentury EU, takže název EASA se mění na „Agentura Evropské unie pro letectví (se zkratkou EEA)“.

5.2. Zaměření Eurocontrolu na řízení a provoz evropské sítě uspořádání letového provozu

Eurocontrol je jedním z hlavních aktérů provádění projektu jednotného evropského nebe. Původně byl zřízen za účelem poskytování kolektivního systému řízení letového provozu v šesti evropských státech²⁰, ale v průběhu let začal dostávat velký počet úkolů souvisejících s ATM a stal se významným centrem odborných poznatků a zkušeností v oblasti ATM. Po rozšíření pravomoci EU na záležitosti ATM zahájil Eurocontrol proces reorganizace, aby byl zajištěn soulad s politikou SES: za prvé, aby byla dodržena zásada oddělení regulačních činností od poskytování služeb; a za druhé, aby se zabránilo překrývání s rozšiřujícími se pravomocemi Komise a EASA v tvorbě politik, regulační činnosti, vydávání osvědčení a dohledu. EU se stala prozatímním členem této organizace v roce 2003. Probíhající proces reformy Eurocontrolu ulehčil jeho jmenování orgánem pro kontrolu výkonnosti v roce 2010 a manažerem struktury vzdušného prostoru v roce 2011. Od roku 2007 se podílí na společném podniku SESAR, jehož je zakládajícím členem.

Kromě toho ve snaze lépe koordinovat své činnosti podepsala v roce 2012 EU a organizace Eurocontrol dohodu na vysoké úrovni, která uznává přínos Eurocontrolu k vytvoření účinného

¹⁹ Viz článek 65a nařízení (ES) č. 216/2008 ze dne 20. února 2008 (Úř. věst. L 79, 19.3.2008, s. 1) ve znění pozdějších předpisů.

²⁰ Belgie, Francie, Spolková republika Německo, Lucembursko, Nizozemsko a Spojené království

evropského systému ATM tím, že v EU zastává úlohu jediného evropského regulačního orgánu. Eurocontrol bude v tomto ohledu i nadále podporovat Komisi a EASA při vypracovávání pravidel a nařízení.

Již byly přijaty významné kroky a závěrečná část procesu reformy Eurocontrolu začala v roce 2013. Eurocontrol je i nadále mezivládní organizací a jeho ústava a rozhodovací orgány (jako je prozatímní rada) zatím neodrážejí výsledek nedávných reformních změn. Komise probíhající reformu podporuje: Eurocontrol se díky ní zaměří na řízení a provoz evropské sítě uspořádání letového provozu. EU již uznala zvláštní význam této funkce, když Eurocontrol pověřila vykonáváním úkolů manažera struktury zřízených na základě právních předpisů o SES. Tyto funkce by mohly být dále posíleny (a efektivita sítě dále zvýšena), pokud by manažerovi struktury vzdušného prostoru byly svěřeny další funkce sítě nebo centralizované služby, které by bylo možné na smluvním základě zadávat danému odvětví a kterých by mohli využít poskytovatelé letových navigačních služeb. Tento vývoj by měl být podporován v plném souladu s právním rámcem jednotného evropského nebe a zaváděním programu SESAR. Bez změny v řízení navíc tuto organizaci nelze více přiblížit k podobě organizace vedené daným odvětvím (viz oddíl 4.2).

Prozatímní řídicí orgány Eurocontrolu zahájily diskusi o reformě organizace v květnu 2013. Komise má v úmyslu přispět k této diskusi zkoordinováním postoje členských států v zájmu urychlené revize úmluvy o Eurocontrolu, která by se měla zahájit v roce 2014. Eurocontrol by se tak zaměřil na provozní úkoly, pro něž má k dispozici nejširší odborné poznatky a zkušenosti.

6. ZÁVĚRY

Úspěch projektu jednotného evropského nebe je i nadále klíčovou prioritou evropské politiky v oblasti letectví. Jeho dosud nerealizovaný potenciál má přinést významné úspory pro odvětví letectví a nepochybně i pro evropské hospodářství jako celek. Na základě analýzy obsažené v tomto sdělení a souvisejícího posouzení dopadů Komise navrhuje legislativní balíček (SES2+), kterým se konsoliduje a v rámci možností urychluje reforma uspořádání letového provozu v Evropě díky novým řešením nedostatků v poskytování letových navigačních služeb a díky pokračujícímu úsilí o odstranění roztržitosti evropského systému ATM. Legislativní návrhy vycházejí z evolučního, nikoli revolučního přístupu. Na předchozí reformy tedy navazují, místo aby je zcela nahrazovaly. Měly by však významně přispět k tomu, aby se v návaznosti na výsledky, kterých již bylo dosaženo od roku 2004, evropský systém ATM v nadcházejících letech přeměnil v účinnější integrovaný provozní vzdušný prostor.