EIROPAS
KOMISIJA

Strasbūrā, 11.6.2013
COM(2013) 408 final

KOMISIJAS PAZIŅOJUMS EIROPAS PARLAMENTAM, PADOMEI, EIROPAS EKONOMIKAS UN SOCIĀLO LIETU KOMITEJAI UN REĢIONU KOMITEJAI

Kā paātrināt Eiropas vienotās gaisa telpas īstenošanu (pārstrādāta redakcija)

(Dokuments attiecas uz EEZ)

KOMISIJAS PAZIŅOJUMS EIROPAS PARLAMENTAM, PADOMEI, EIROPAS EKONOMIKAS UN SOCIĀLO LIETU KOMITEJAI UN REĢIONU KOMITEJAI

Kā paātrināt Eiropas vienotās gaisa telpas īstenošanu

(Dokuments attiecas uz EEZ)

1. IEVADS

1.1. Atkārtoti apstiprināt Eiropas vienotās gaisa telpas mērķus

Eiropas aviācijas nozarei ir izšķiroša nozīme Eiropas ekonomikā, jo tā sekmē tirdzniecību un tūrismu un kalpo kā nodarbinātības izaugsmes dzinējspēks. Gaisa satiksmes vadība ir noteicošais faktors visos posmos, kuros veidojas aviācijas nozares vērtība. Gaisa satiksmes vadībai ir jāgādā, lai gaisa satiksmes plūsma būtu droša, raita un efektīva izmaksu ziņā un tādējādi mazinātu degvielas izmantojumu, oglekļa dioksīda emisijas un lidojumu ilgumu.

Tomēr, atskatoties vēsturē, ir redzams, ka Eiropas aeronavigācijas pakalpojumi vispirms attīstījās valstu robežās, respektīvi, katra dalībvalsts izveidoja savu gaisa satiksmes pārvaldības (*ATM*) sistēmu, kas izraisīja Eiropas gaisa telpas strukturālu fragmentāciju gan izmaksu, gan efektivitātes ziņā un ieilgušu nespēju atbildēt uz klientu — aviosabiedrību un vēlāk arī maksājošo klientu — prasībām.

ES 2004. gadā[1] lika pamatus Eiropas vienotās gaisa telpas (*SES*) iniciatīvai, paredzot trīskāršu mērķi: *„uzlabot pašreizējos gaisa satiksmes drošības standartus, sniegt ieguldījumu gaisa satiksmes sistēmas ilgtspējīgā attīstībā un uzlabot Eiropas gaisa satiksmes pārvaldības (*ATM*) sistēmas un aeronavigācijas pakalpojumu kopējo darbību”*[2]. Apņemšanos sasniegt minētos mērķus vēl vairāk pastiprināja, formulējot augsta līmeņa mērķus, kas jāsasniedz līdz 2020. gadam[3]. 2007. gadā tika aizsākts vērienīgs projekts to tehnoloģiju modernizācijai, uz kurām balstās Eiropas *ATM* sistēma (*SESAR*[4] projekts). 2009. gadā tika izstrādāti konkrēti papildu līdzekļi Eiropas *ATM* sistēmas darbības uzlabošanai un reformu veicināšanai[5]: pārskatīta pieeja tam, kā stimulēt integrētu pakalpojumu sniegšanu; process mērķu noteikšanai attiecībā uz darbības mērķiem; un tīkla pārvaldības funkciju izveide, kas koordinētu rīcību Eiropas tīkla līmenī. Visbeidzot, tika izstrādāta piecpakāpju pieeja, kas attiektos uz dažādiem *SES* aspektiem: drošību, darbību, tehnoloģijām, lidostām un cilvēkfaktoru.

SES pabeigšana ir viena no Eiropas Komisijas vispārējās transporta politikas galvenajām prioritātēm[6]. Lai arī visas dalībvalstis pilda savas saistības attiecībā uz *SES*, tās īstenošana joprojām krietni vien atpaliek no sākotnēji paredzētajiem rezultātiem, un 2012. gadā viena no

---

1 Komisijas 2004. gada 10. marta Regulas (EK) Nr. 549/2004, Nr. 550/2004, Nr. 551/2004 un Nr. 552/2004 (OV L 96, 31.3.2004., 1. lpp.) ar grozījumiem, kas izdarīti ar 2009. gada 21. oktobra Regulu (EK) Nr. 1070/2009 (OV L 300, 14.11.2009.).

2 Regulas (EK) Nr. 549/2004 1. panta 1. punkts.

3 Trīskārtīgi palielināt kapacitāti, ar koeficientu 10 uzlabot drošību, par 10 % samazināt lidojumu ietekmi uz vidi un par vismaz 50 % samazināt *ATM* pakalpojumu izmaksas gaisa telpas izmantotājiem.

4 Eiropas vienotās gaisa telpas gaisa satiksmes pārvaldības (*ATM*) pētniecības programma.

5 Eiropas Parlamenta un Padomes 2009. gada 21. oktobra Regula (EK) Nr. 1070/2009 (OV L 300, 14.11.2009., 34. lpp.).

6 Sk. COM(2011) 144 galīgā redakcija I pielikumu.

pamatdarbībām, ko nolēma īstenot vienotā tirgus pilnveidošanai[7], bija paātrināt Eiropas *ATM* sistēmas reformu procesu, ieviešot jaunu pasākumu kopumu. Gaisa satiksmes kavēšanās gadījumu skaits ir samazinājies (daļēji finanšu krīzes dēļ, kura samazināja gaisa satiksmes apjomu Eiropā). Lai gan uzturēt nemainīgu drošības līmeni visu laiku ir izdevies, izmaksu efektivitāte nav pietiekami ātri uzlabojusies, un neoptimālo lidojumu maršrutu profilu dēļ ietekme uz vidi joprojām ir liela. Pašreizējā situācijā, kad Eiropas aviosabiedrības saskaras ar sīvu vispasaules konkurenci un kad ir vērojama aviācijas izaugsmes pārvirzīšanās uz Tuvo Austrumu un Āzijas un Klusā okeāna reģioniem, nav iespējams neņemt vērā potenciālos ieguvumus no *SES*, kuri netiek izmantoti, bet kuru kopsumma veidotu 5 miljardus euro gadā[8]. Jo ātrāk tiks īstenota *SES*, jo ātrāk materializēsies paredzamā atdeve.

Saskaņā ar jaunākajām prognozēm 2035. gadā Eiropā būšot 14,4 miljoni lidojumu, t. i., par 50 % vairāk nekā 2012. gadā. Gaisa satiksmes izaugsme noslogos *ATM* kapacitāti un saasinās *ATM* kapacitātes un lidostu caurlaidspējas[9] neatbilstību, un veidotos situācija, kurā aptuveni divus miljonus lidojumu nebūs iespējams uzņemt nepietiekamas lidostu kapacitātes dēļ[10].

SES *un ar to saistītās Eiropas* ATM *sistēmas reformas īstenošana ir jāpaātrina, lai palīdzētu gaisa telpas izmantotājiem šajos sīvās globālās konkurences apstākļos un lai atvieglinātu ekonomisko izaugsmi nākotnē. Tālab Komisija, pamatodamās uz līdzšinējo* SES *īstenošanā gūto pieredzi, ierosina jaunu rūpīgi orientētu leģislatīvo priekšlikumu, kas atvieglinātu laicīgu* SES *īstenošanu, tiesību aktu kopumu, ko veidotu četru Eiropas vienotās gaisa telpas izveides regulu pārstrādātas redakcijas, un grozījumus regulā par Eiropas Aviācijas drošības aģentūras (*EASA[11]*) izveidi.*

1.2. Aeronavigācijas pakalpojumu darbības attīstība

Deviņdesmito gadu beigās Eiropā gaisa satiksmes vadības pakalpojumu jomā bija vērojama liela kavēšanās un neefektivitāte. Vairāk nekā pēc desmit gadiem Eiropas gaisa telpa joprojām ir ļoti sadrumstalota: 29 dažādiem aeronavigācijas pakalpojumu sniedzējiem (*ANSP*) ir 50 gaisa satiksmes vadības centri[12].

2011. gadā kopējās tiešās un netiešās gaisa satiksmes vadības izmaksas Eiropā veidoja aptuveni 14 miljardus euro. Tiešās izmaksas vien (ko iekasē kā lietotāju maksu) veido vairāk nekā 20 % no kopējām visefektīvāko aviosabiedrību darbības izmaksām, kurās neietilpst degvielas izmaksas. Kopumā tiešās gaisa satiksmes vadības izmaksas aviosabiedrībām ir trešā lielākā pozīcija (pēc degvielas un lidostu nodevām).

Pēdējos desmit gados produktivitāte (kas izteikta gaisa satiksmes dispečeru stundās) ir palielinājusies aptuveni par 18 %, bet kopējās gaisa satiksmes dispečeru izmaksas ir pieaugušas ātrāk — par gandrīz 40 %. Kopējās gaisa satiksmes vadības izmaksas pieauga par

---

7 COM(2012) 573 galīgā redakcija.

8 Pamatojoties uz prognozēm, kas dokumentētas Eiropas vienotās gaisa telpas darbības izvērtēšanas iestādes un darbības pārskata komisijas ziņojumos.

9 Sk. COM(2011) 823 galīgā redakcija 11. punktu. „Arvien pieaugošai gaisa satiksmes jaudai nebūs jēgas, ja lidostas jauda nebūs saskaņota ar *ATM* jaudu."

10 „Challenges of Growth 2013", *Eurocontrol*, 2013. gada jūnijs.

11 Lai gan Komisijas ceļvedī attiecībā uz to, kā īstenojams Eiropas Parlamenta, ES Padomes un Eiropas Komisijas 2012. gada jūlija kopīgais paziņojums par decentralizētajām aģentūrām, noteikts, ka visu ES aģentūru nosaukumi skaidrības labad jāstandartizē atbilstīgi vienam formātam, šajā paziņojumā visā tekstā izmantots pašreizējais Eiropas Aviācijas drošības aģentūras (*EASA*) nosaukums. Attiecīgie leģislatīvo priekšlikumu teksti ir pielāgoti saskaņā ar kopīgo paziņojumu un ceļvedi, attiecīgi, izmantojot standartizētu nosaukumu „Eiropas Savienības Aviācijas aģentūra (EAA)".

12 *SES* ģeogrāfiskajā tvērumā ietilpst arī tādas valstis ārpus ES kā Šveice un Norvēģija, kas ir apņēmušās īstenot *SES*, noslēdzot divpusējus un daudzpusējus nolīgumus.

10 %, Eiropas gaisa satiksmes dispečeru skaits pieauga līdz aptuveni 14 500 dispečeriem. Tomēr šis skaitlis ir tikai viena trešdaļa no kopējā *ANSP* nodarbināto darbinieku skaita un liecina par ļoti lielu palīgpersonālu (ap 30 000 2011. gadā).

Neraugoties uz novēroto gaisa satiksmes samazinājumu, kas atvieglināja spiedienu uz sistēmu, kapacitāte nav mainījusies: vidējā kopējā gaisa satiksmes vadības kavēšanās uz vienu lidojumu 2011. gadā, principā, bija tāda pati kā 2003. gadā. Ekoloģiskie rādītāji ir atkarīgi no lidojumu efektivitātes, t. i., gaisa telpas izmantotājiem dotās iespējas lidot pa vistaisnākajiem maršrutiem. Vislielākie panākumi šajā jautājumā ir vēl tikai gaidāmi, un ir aplēsts, ka 2011. gadā izmaksas, ko „no vārtiem līdz vārtiem" izraisīja nepilnības papildu degvielas patēriņa un ilgāka lidojuma ilguma dēļ, bija 3,8 miljardi euro. Gaisa satiksmes vadības (*ATC*) drošības rādītāji ir labi, un tiek ieguldīts darbs, lai nostiprinātu drošības programmu, pārvaldības sistēmu un analīzes metožu īstenošanu.

2. UZLABOT SPĒKĀ ESOŠOS NOTEIKUMUS UN GĀDĀT PAR TO IZPILDI

2009. gadā, kad iepriekšējo reizi tika pārskatīts *SES* tiesiskais satvars, Komisija galveno vērību atvēlēja nepieciešamībai radikāli uzlabot gaisa satiksmes vadības sistēmas darbību. Proti, darbības mērķu sasniegšana būtu jāuzlūko kā primārie centieni funkcionālo gaisa telpas bloku (FGTB) izveidē, tīkla funkciju pārvaldībā (tīkla pārvaldnieks) un *SESAR* projektā.

Pēdējo divu gadu laikā situācija ir attīstījusies. 2011. gadā tika pieņemts lēmums par darbības shēmas pirmā atsauces perioda mērķiem (2012.–2014. gadam), bet pati shēma stājās spēkā 2012. gadā; tīkla pārvaldnieka[13] funkcija sāka darboties 2011. gadā; 2012. gada decembrī tika izziņots termiņš, kad jānotiek pārejai uz tādu lielākā mērā integrētu funkcionālo gaisa telpu, kuras pamatā ir FGTB. *SESAR* Kopuzņēmums, kas atbild par *SESAR* izvēršanas pārraudzību, ir nācis klajā ar pirmajiem jaunās *ATM* sistēmas elementiem. Visbeidzot, ir ievērots termiņš attiecībā uz dažiem svarīgiem pasākumiem (tādiem kā datu pārraides posms un aeronavigācijas datu kvalitāte), tomēr vairākos gadījumos īstenošana nenorit atbilstoši grafikam.

Pēdējos divos gados ar *SES* īstenošanu saistītās aktivitātes līmenis ir bijis augsts, bet, diemžēl, kopumā var uzskatīt, ka paredzamie ieguvumi nav sasniegti pietiekamā mērā. Darbības plānos 2012.–2014. gadam tika vienprātīgi noteikts, ka ES līmenī šajā trīsgadu posmā veidotos ietaupījumi 2,4 miljardu euro apmērā. Tomēr plānotie dalībvalstu ieguldījumi neatbilda šim vispārējam mērķim, tādejādi veidojot 189 miljonu euro iztrūkumu. Turklāt gaisa telpas izmantotāji nav vienisprātis par šo rādītāju derīgumu, argumentējot, ka iepriekšējo gadu inflācija, pārnestās summas un riska dalīšana patiesībā izraisīs būtisku izmaksu pieaugumu 2014. gadā. Tīkla pārvaldnieka darbība ir bijusi sekmīga, bet tā funkcijas joprojām ir ierobežotas, jo īpaši attiecībā uz konkrētu koriģējošu pasākumu pieņemšanu. Visbeidzot, lai gan dalībvalstis ir piekritušas izveidot deviņus FGTB, tos joprojām var uzskatīt par institucionāliem un administratīviem centieniem, kas vēl nesniedz konkrētus funkcionālus ieguvumus.

Spēkā esošie tiesību akti jau zināmā mērā pievēršas šiem jautājumiem, izmantojot Komisijai uzticētās pilnvaras definēt īstenošanas pasākumus un panākt to izpildi. Nesen ir pārskatītas darbības un tarifikācijas shēmas ar mērķi tās modernizēt, ņemot vērā to sākotnējā piemērošanā gūto pieredzi. Līdz 2013. gada beigām Komisijai, pamatojoties uz spēkā esošajiem tiesību aktiem, ir jāizvirza mērķi nākošajam atsauces periodam no 2015. līdz

[13] *Eurocontrol* tika iecelta par Tīkla pārvaldnieku ar Komisijas 2011. gada 7. jūlija lēmumu par Tīkla pārvaldnieka iecelšanu gaisa satiksmes pārvaldības (*ATM*) tīkla funkciju veikšanai Eiropas vienotajā gaisa telpā (C(2011) 4130 galīgā redakcija).

2019. gadam. Ir ieviesti pārvaldības mehānismi *SESAR* izvēršanai, tādejādi sagatavojot augsni izvēršanas pārvaldnieka iecelšanai un izvēršanas procesa uzsākšanai 2014. gadā.

Komisija ir apņēmusies nodrošināt *SES* īstenošanu visos aspektos un tālab ir veikusi sagatavošanās darbus, lai sāktu pienākumu neizpildes procedūras pret tām dalībvalstīm, kas attiecīgi neievēro FGTB izveides prasības. Līdzīgā veidā Komisija nevilcināsies attiecīgi rīkoties, ja apstiprināsies, ka netiek īstenoti tādi savstarpējās sadarbspējas pasākumi kā datu posma pakalpojumi.

SES *īstenošanas paātrināšanas nolūkā vissvarīgākais ir, lai otrajā un trešajā darbības shēmas atsauces periodā tiktu izvirzīti vērienīgi darbības mērķi jo īpaši kapacitātes un izmaksu efektivitātes jomā. Saistībā ar iepriekšminēto vairāk uzmanības tiks atvēlēts darbības rezultātiem, vadoties no perspektīvas „no vārtiem līdz vārtiem". Tīklā, ko raksturo liels gaisa satiksmes vadības centru skaits un lidostas, kas saskaras ar būtiskām pārslogojuma problēmām, nepieciešamos darbības rādītājus sasniegt būs arvien grūtāk.*

Tāpēc Komisija turpinās cieši pārraudzīt gaisa satiksmes tendences un to ietekmi uz ATM *un lidostu kapacitāti Eiropā, lai nodrošinātu, ka laikus veidotos nepieciešamie ieguvumi kapacitātes izteiksmē.*

3. SEKMĒT *SES* EFEKTIVITĀTI

3.1. *ANSP* orientēšanās uz klientu vajadzībām: darbības rezultātu sasniegšana

Darbības shēma ir galvenais rīks, kas ļauj izvērtēt Eiropas vienotās gaisa telpas sniegumu. Pamatojoties uz sistēmu, kurā nosaka mērķus, veic plānošanu, pārraudzību un ziņošanu četrās svarīgākajās darbības jomās, t.i., drošības, vides, kapacitātes un izmaksu efektivitātes jomā, darbības shēma izveido satvaru, kurā pakalpojumu sniedzējiem ir jāmainās, lai sniegtu labākus pakalpojumus ar zemākām izmaksām. Piemēram, mērķi attiecībā uz izmaksām ļoti iedarbīgā veidā nosaka pakalpojumu cenu griestus, kurus pakalpojumu sniedzēji, nosakot lietošanas maksu, nedrīkst pārsniegt, tādējādi tos skubinot uzlabot savu izmaksu efektivitāti.

Shēmas īstenošana pirmajā atsauces periodā no 2012. līdz 2014. gadam ļaus sasniegt dažus taustāmus rezultātus efektivitātes ieguvumu izteiksmē. Līdztekus mērķiem attiecībā uz vidi un kapacitāti lidojumi būs taisnāki un kavējumi mazināsies. Tajā pašā laikā ir arī skaidrs, ka bija iespējams sasniegt vairāk: sākotnējie mērķi, kurus pirmajam atsauces periodam ierosināja Komisija un darbības pārskata struktūra, tika samazināti apstiprināšanas procesā Vienotās gaisa telpas komitejā, kur dalībvalstis uzlika veto vērienīgākiem mērķiem; un, kā jau iepriekš minēts, galīgie darbības plāni atpaliek, lai arī nedaudz, bet būtiskā mērā, tādējādi vēl vairāk samazinot vispārējo ieceres līmeni.

Pieredze arī liecina, ka tām dalībvalstīm, kas ir vai nu vienīgais, vai arī lielākais pakalpojumu sniedzēju īpašnieks, piemīt izteikta tendence koncentrēties uz to, lai gaisa satiksmes vadības pakalpojumu sistēmām, ko finansē lietotāji, būtu veselīga ieņēmumu plūsma, un tādejādi tām var nebūt motivācijas apstiprināt fundamentālas izmaiņas virzībā uz tādu integrētāku funkcionālu gaisa telpu, kuru raksturotu iespējamu streiku risks vai potenciālas sekas valstu budžetiem, kuros pieejamo līdzekļu apjoms nav pietiekams.

Ņemot vērā šo vispārējo situāciju, darbības shēma ir jānostiprina, lai uzlabotu pārskatāmību un lai to būtu vienkāršāk īstenot; lai mērķu izvirzīšana būtu tehniskāka un lai tās pamatā būtu fakti; lai palielinātu darbības pārskata struktūras kā galvenā tehniskā padomdevēja lomu un, visbeidzot, lai pastiprinātu Komisijas īstenoto kontroli un lai būtu iespējams piemērot sankcijas gadījumos, kad mērķi netiek sasniegti. Tajā pašā laikā gaisa telpas lietotājiem būtu jāpiešķir lielāka nozīme šajā procesā.

Pašreizējā sistēmā Vienotās gaisa telpas komitejā dalībvalstīm ir galavārds jautājumos par mērķiem, darbības plānu pieņemšanu un korektīvo pasākumu pieņemšanu gadījumos, kad mērķi netiek sasniegti. Komisija savā tiesību aktu kopumā ierosina pastiprināt kontroles un sankciju mehānismus. Turklāt turpmāk darbības pārskata struktūras locekļi būtu tieši jāieceļ Komisijai, lai nodrošinātu objektivitāti.

3.2. Efektīvāki atbalsta pakalpojumi

Pirmā, 2004. gadā pieņemtā *SES* tiesību aktu kopuma mērķis bija ieviest tirgus mehānismus atbalsta pakalpojumu sniegšanai, kas tādējādi uzlabotu šādu pakalpojumu efektivitāti[14]. Neraugoties uz to, ka divos gadījumos[15], kad šādi pasākumi tika īstenoti — Zviedrijā un Apvienotajā Karalistē —, rezultāti bija pozitīvi (viens *ANSP* aplēsa, ka ietaupījumi atbilda aptuveni 50 % salīdzinājumā ar atbalsta pakalpojumu iekšēju sniegšanu), praksē sasniegtie rezultāti nav lieli. Tālab ir vēlams un ieteicams atbalsta pakalpojumu sniegšanu deleģēt specializētiem pakalpojumu sniedzējiem.

Tirgus mehānismu ieviešana (ja vien tas ir iespējams) pilnībā atbilst tam, kas notiek visur infrastruktūras nozarēs Eiropā, neraugoties uz to, vai šos procesus sekmē konkurence tirgū vai konkurence tirgus sekmēšanas labad atbilstīgi konkursa procedūrām, kurām noslēdzoties, uz konkrētu laiku tiek piešķirtas koncesijas. Pakāpeniska atbalsta pakalpojumu atvēršana konkurencei ne vien sniegs jaunas uzņēmējdarbības iespējas *ATM* un citām nozarēm, bet radīs arī priekšnoteikumus raitākai un lētākai jaunu tehnoloģiju ieviešanai. Atbilstīgi vispiesardzīgākajiem aprēķiniem, kuru pamatā ir pēdējā laikā gūta pieredze, saistībā ar atbalsta pakalpojumiem ir paredzami aptuveni 20 % ietaupījumu.

Ir skaidrs, ka ieviest konkurenci attiecībā uz visiem *ATM* pakalpojumiem nebūtu piemēroti. Komisijas veiktajā analīzē skaidri iezīmējas, ka gaisa satiksmes vadības pamatpakalpojumi ir dabiski monopoli, vismaz ciktāl ir runa par pašreiz izmantotajām tehnoloģijām: piemēram, nav iespējams, ka vienā lidostā būtu divi lidojumu vadības torņi, vai arī nav iespējams, ka divi dispečeri savstarpēji konkurētu par darbu vienā un tajā pašā sektorā. Teorētiski, attiecībā uz šiem pamatpakalpojumiem būtu iespējams apsvērt iespēju konkursa kārtībā piedāvāt uz konkrētu laiku piešķirtas koncesijas, bet šajā nolūkā būtu nepieciešams stabils ekonomiskais regulējums un pārraudzība.

Tomēr attiecībā uz tādiem atbalsta pakalpojumiem kā meteoroloģijas, aeronavigācijas informācijas, sakaru, navigācijas vai novērošanas pakalpojumi tas praktiski būtu iespējams. Gan *ATM* sektorā, gan ārpus tā ir daudz uzņēmumu, kuri varētu piedāvāt šādus pakalpojumus, kuru sniegšanu varētu uzticēt vairākiem pakalpojumu sniedzējiem, lai tādējādi optimizētu konkurenci, vai arī ko varētu piešķirt vienam sniedzējam vai pakalpojumu sniedzēju grupai, kuri, savukārt, varētu atbalstīt vairākus pamatpakalpojumu sniedzējus atbilstīgi ierosinājumam, kuru *Eurocontrol* nesen pauda savā „centralizēto pakalpojumu" jēdziena analīzē.

Komisija uzskata, ka ir jāievieš tirgus mehānismi, lai palielinātu atbalsta pakalpojumu sniegšanas efektivitāti. Šajā tiesību aktu blokā Komisija ierosina turpināt aizsāktos centienus — nodalīt vairākus no iepriekš minētajiem atbalsta pakalpojumiem un atvērt šādu pakalpojumu tirgu.

---

14 Regulas (EK) Nr. 550/2004 13. apsvērums.

15 Zviedrijas aeronavigācijas pakalpojumu sniedzējs *LFV*, kā arī *Highlands and Islands Airports* (*HIAL*) daudzu atbalsta pakalpojumu sniegšanu uztic ārpakalpojumu sniedzējiem.

3.3. Nacionālo uzraudzības iestāžu (NSA) neatkarības stiprināšana

NSA ir nozīmīgas funkcijas *SES* īstenošanā. Kopš *NSA* izveides 2004. gadā tām uzticēto uzdevumu loks ir paplašinājies, un vairums šo iestāžu joprojām pilnveido savu organizāciju un spēju šos uzdevumus pildīt. *NSA* sākotnējā atbildības joma bija *ANSP* atbilstības pārbaude, kas citstarp aptver tādas darbības kā pārraudzīt, vai sniegtie pakalpojumi ir droši un efektīvi, organizēt nepieciešamās inspekcijas un noslēgt un īstenot vienošanās par *ANSP* uzraudzību funkcionālajos gaisa telpas blokos. *NSA* sadarbojas, arī lai nodrošinātu tādu *ANSP* uzraudzību, kas sniedz pakalpojumus citā valstī. Visbeidzot, nacionālās uzraudzības iestādes sagatavo, pārrauga un uzrauga *ANSP* darbības plānus — jauno uzdevumu, kura nozīme arvien pieaug.

Daudzas no grūtībām *SES* īstenošanā ir saistītas ar *NSA* grūtībām — nepietiekami līdzekļi, tehnisko zināšanu trūkums un nepietiekama neatkarība no valdībām un *ANSP*. Tam ir bijusi ietekme gan uz *ANSP* sertifikācijas un pārraudzības procesu, gan uz darbības shēmu sagatavošanu un īstenošanu. Nespējot risināt šos trūkumus, tiek būtiski apdraudēta *SES* īstenošana.

Minētajai problēmai — tam, ka nav adekvātu līdzekļu, — ir tieša ietekme uz tehniskajām iemaņām, kas arī pavājina regulatīvās iestādes neatkarību attiecībā pret *ANSP*, un tāpēc tā būtu jārisina, pastiprinot *NSA* savstarpējo sadarbību (piemēram, FGTB līmenī), stimulējot *NSA* koordināciju ES līmenī, kas, savukārt, dotu tām iespēju apmainīties ar paraugpraksi un līdzdarboties mācību programmās, kā arī apvienojot ekspertus, piemēram, *EASA* paspārnē. Lielāka finansiālā autonomija radīs nosacījumus, kas vajadzīgi, lai risinātu konstatēto nepietiekamā personāla problēmu.

NSA savas funkcijas jāpilda objektīvi un neatkarīgi. Lai gan spēkā esošajos tiesību aktos ir noteikts, ka „šo neatkarību nodrošina, atbilstīgi — vismaz funkciju līmenī”[16] nošķirot *NSA* no *ANSP,* vairums dalībvalstu ir izraudzījušās strukturālu nošķiršanu. Tomēr šis risinājums ne vienmēr ir nesis cerētos rezultātus, jo īpaši gadījumos, kad resursi un tehniskās zināšanas nav pietiekamas, kam rezultāts ir lielāka *ANSP* ietekme. Komisija tāpēc nāk klajā ar ierosinājumu saistošu kritēriju kopumam, lai nodrošinātu, ka *NSA* darbojas autonomi un efektīvi.

Šajā sakarā Komisija uzskata, ka prioritārā kārtā ir jāpastiprina NSA efektivitātes un neatkarības regulējums, un tālab ierosinās konkrētus saistošus kritērijus attiecībā uz NSA neatkarību un jaudu.

4. NOVĒRST EIROPAS ATM SISTĒMAS FRAGMENTĀCIJU

4.1. Iespēja veidot nozares partnerības

Funkcionālo gaisa telpas bloku (FGTB) koncepciju izstrādāja, lai novērstu gaisa telpas fragmentāciju, iedibinot sadarbību starp *ANSP*, optimizējot gaisa telpas organizāciju un izmantojumu, ko panāktu ar optimālu kontroles sektoru un maršrutu plānošanu lielākos apgabalos, kam rezultāts attiecīgi būtu vispārējas, apjomradītu ietaupījumu ģenerētas sinerģijas. 2009. gadā dalībvalstīm tik izvirzīts saistošs termiņš — 2012. gada decembris — FGTB izveidei, kā arī virkne detalizētu, saistošu kritēriju attiecībā uz pakalpojumu sniegšanas rādītāju uzlabošanu.

Lai arī dalībvalstis un to *ANSP* ir ieguldījušas lielu darbu FGTB izveidei, sasniegtie rezultāti tomēr nav iepriecinoši. Neraugoties uz to, ka tika izziņota deviņu FGTB izveide, neviens no tiem, patiesībā, pilnībā nedarbojas, un, šķiet, ka tie galvenokārt izpilda formālās prasības, nevis veido sinerģijas vai apjomradītus ietaupījumus.

[16] Regulas (EK) Nr. 549/2004 4. panta 2. punkts.

Faktiskajai FGTB ieviešanai — salīdzinājumā ar formālo FGTB izveidi — šķēršļus nereti lika bažas par to, ka varētu samazināties ieņēmumu plūsma no aeronavigācijas pakalpojumu maksājumiem (dažos gadījumos pat par 30 %), ja šos FGTB patiešām īstenos un ja šos pakalpojumus patiešām racionalizēs, piemēram, kā tas būtu, saīsinot maršrutus. Vēl viens problemātisks jautājums, kas dalībvalstīm šajā sakarā bija jārisina, ir opozīcija no personāla puses, kurš iestājas pret pašreizējā personāla skaita samazināšanu.

Turklāt nereti ir arī piesauktas nacionālās suverenitātes problēmas, lai aizsargātu pastāvošos monopolus, aizbildinoties ar militārās infrastruktūras, militāro mērķu un darbību aizsardzību Eiropas gaisa telpā. Lai arī Eiropas vienotās gaisa telpas satvarā ir pamats aizsargāt reālās militārās vajadzības, šīs patiesās vajadzības un nepamatotu nacionālo interešu aizsardzību nošķirt nereti ir bijis grūti. Visbeidzot, ir izrādījies, ka arī pastāvošo ilgtermiņa amortizācijas un ieguldījuma plānu administrēšana tehniskās infrastruktūras jomā dalībvalstīm ir bijis pārāk jutīgs temats, neraugoties uz spēkā esošajām regulatīvajām prasībām, kuras pieņemtas, lai sasniegtu optimālu FGTB resursu izmantojumu.

Komisija turpinās pārkāpumu lietas pret dalībvalstīm saistībā ar FGTB, jo īpaši tajos gadījumos, kad arī turpmākajos mēnešos pilnīgi noteikti netiks vērots progress reformas īstenošanā, un saglabā savu apņemšanos — panākt, lai FGTB pieņemtu tādus organizācijas modeļus, kas būtu piemēroti lielākā mērā integrētai funkcionālajai gaisa telpai. Iespējams, ka pašreizējos apstākļos FGTB ir nepieciešama lielāka elastība un ka tādēļ ir jāievieš lielāka juridiskā noteiktība attiecībā uz to, ka FGTB jābūt plašākām iespējām izvērst sadarbības pasākumus starp *ANSP*, lai izmantotu sinerģijas un veidotu asociācijas ar dažādiem partneriem dažādu projektu īstenošanai darbības rādītāju uzlabošanas nolūkā. Šādi pasākumi varētu būt, piemēram, kopējas publiskā iepirkuma procedūras, mācības, atbalsta pakalpojumi vai pakalpojumu deleģēšana. Komisija ierosina noteikumus grozīt, lai FGTB varētu īstenot šāda veida projektus. Tas, kā uzlabot darbības rādītājus, būtu jāatstāj nozares pārstāvju ziņā; galvenais, lai tiek sasniegti uzlabojumi darbības rādītāju ziņā.

Komisija šajā tiesību aktu kopumā ierosina pilnveidot FGTB jēdzienu tā, lai tas kļūtu par lielākā mērā uz darbības rezultātiem balstītu, elastīgu ANSP rīku, kura pamatā būtu nozares partnerības nolūkā sasniegt SES darbības shēmas mērķus.

Kas attiecas uz vispārējo gaisa telpas pārvaldību, lielāks uzsvars tiks likts uz centrālo tīkla pārvaldnieku (sk. 4.2. sadaļu).

4.2. Tīkla pārvaldnieka funkciju nostiprināšana

SES īstenošanā vadošā loma ir ES *ATM* tīkla pārvaldniekam, kurš darbojas kopš 2011. gada. Proti, Eiropas *ATM* sistēmā arvien lielāku skaitu funkciju un pakalpojumu būtu iespējams veikt centralizētākā veidā. Komisija par tīkla pārvaldnieku ir iecēlusi *Eurocontrol*, kas savas funkcijas ir pildījusi sekmīgi[17]; tīkla pārvaldnieka statusā *Eurocontrol* galvenā misija diendienā ir gaisa telpas caurlaidspējas trūkumu un sistēmas pārslogojuma novēršanā, kā arī gaisa kuģu novirzīšanā pa taisnākiem maršrutiem. Šīs funkcijas attiecīgi tiešā veidā sniedz atbalstu *ANSP* darbības mērķu sasniegšanā saistībā ar kapacitāti un lidojumu efektivitāti. Tīkla pārvaldnieka nozīmi visas iesaistītās aprindas ir atzinušas par būtisku.

Lai sekmētu tīkla darbības tvērumu gan stratēģiskā, gan funkcionālā izteiksmē, ir nepieciešama ļoti cieša visu tā darbībā iesaistīto personu sadarbība. Tomēr, lai gan sākotnēji bija iecerēts izveidot stingru nozares vadītu pārvaldību ar skaidrām izpildpilnvarām, praksē

[17] Tīkla pārvaldības funkciju (*Network Management Function — NMF*) izveidoja ar Komisijas Regulu (ES) Nr. 677/2011, bet *Eurocontrol* par tīkla pārvaldnieku iecēla ar Komisijas 2011. gada jūlija lēmumu.

tīkla pārvaldnieks lēmumus pieņem galvenokārt ar vienprātīgiem lēmumiem, kas ne vienmēr atspoguļo kompromisus. Nozaru partnerības jēdzienam pakalpojumu sniegšanas uzlabošanas nolūkā ir jābūt par mērķi, kas saskanētu arī ar gaidāmo *Eurocontrol* reformu (sk. 5.2. sadaļu). Tādējādi aeronavigācijas pakalpojumu sniedzēji un gaisa telpas izmantotāji līdzdarbotos tīkla pārvaldnieka funkcijā atbilstoši kopuzņēmuma modelim. Ievērojot šo modeli, tiek nodrošināts nošķīrums no regulatīvajām struktūrām, jo tas palīdz īstenot tīkla pārvaldnieka pāreju no starpvaldību organizācijas un pietuvina parasta aeronavigācijas pakalpojumu sniedzēja funkcijām. Turklāt šāds modelis sekmē ieguldījumus tīkla pārvaldnieka labā, kuri, savukārt, atbilst darbojošos iesaistīto personu uzņēmējdarbības plāniem, ciktāl nozares partneri šo organizāciju uzskata par daļu no sava uzņēmuma un tāpēc būs motivētāki ieguldīt tās darbībā.

Turklāt pašreizējās tīkla pārvaldnieka darbības aptver vienīgi tādu funkciju un pakalpojumu apakškopu, kas nepieciešami tīkla darbības optimizēšanai. Tālab ir nepieciešams pakāpeniski paplašināt tīkla pārvaldnieka darbības lauku.

*Tālab Komisija šajā tiesību aktu kopumā ierosina pastiprināt tīkla pārvaldnieka lomu, pamatojoties uz tādu pārvaldības racionalizāciju, kas nozarei (*ANSP*, gaisa telpas izmantotājiem un lidostām) piešķirtu nozīmīgāku lomu. Tādejādi izdosies paplašināt tīkla pārvaldnieka darbības lauku, tajā ietverot jaunas funkcijas (tostarp gaisa telpas konfigurācijas aspektus) un pakalpojumus, kas saistīti ar to tīkla darbību, kas tīkla pārvaldniekam jānodrošina centralizētā līmenī.*

5. NOTURĪGĀKA INSTITUCIONĀLĀ SATVARA VEIDOŠANA

5.1. Eiropas Aviācijas drošības aģentūras *(EASA*) funkcijas *ATM*

Kopš 2002. gada *EASA* ir bijusi centrālā figūra ES aviācijas politikā, kuras mērķis ir gan sasniegt augstu un vienlaidu drošības līmeni, gan sekmēt tādu fundamentālu ES mērķu sasniegšanu kā vienlīdzīgi konkurences nosacījumi, tiesības brīvi pārvietoties, vides aizsardzība, izvairīšanās no tiesību aktu pārklāšanās, *ICAO* noteikumu ieviešanas veicināšana u. c. *EASA* atbildības joma 2009. gadā[18] tika paplašināta, lai tajā ietvertu drošības papildu aspektus saistībā ar *ATM* un lidostām. Šī *ATM* iekļaušanas *EASA* atbildības jomā 2009. gadā izraisīja pārklāšanos, kuras dēļ uz dažiem uzdevumiem attiecas gan *SES* tiesību akti, gan *EASA* pamatregula. Tas tika darīts tīši, lai izvairītos no iespējamiem trūkumiem regulējumā pārejas posmā. Tomēr tiesību aktos ir pausts aicinājums Komisijai ierosināt izmaiņas, lai novērstu šādu pārklāšanos, tiklīdz ir ieviesti attiecīgie *EASA* īstenošanas noteikumi[19].

Tādās jomās kā gaisa kuģa apkalpes licencēšana un lidojumderīgums *EASA* nodrošina visu tehnisko noteikumu sagatavošanu, savukārt *ATM* atšķīrās ar to, ka tika nošķirti „drošības" un „ar drošību nesaistīti" noteikumi, ņemot vērtā dominējošo *Eurocontrol* otrā plāna lomu ar drošību nesaistītajos jautājumos. Problēma ir tajā, ka visos *ATM* tehniskajos noteikumos ir gan drošības elementi, gan ar kapacitāti, izmaksām un efektivitāti saistīti elementi, kuru dēļ īstenot šos noteikumus ir sarežģīti, jo īpaši tāpēc, ka arvien lielāks skaits *ATM* noteikumu skar arī dažādus lidojumu norises aspektus, attiecīgi, lidojumderīgumu, ekspluatāciju, apmācību u. c. Tuvojoties *SESAR* projekta izvēršanas posmam, dažādu tehnisko noteikumu sastatīšanas problēma var saasināties, jo regulatīvajai sistēmai ir jāstimulē vai jānosaka par obligātām visas ar to saistītās tehnoloģijas un jēdzieni. Mums ir jāvirzās uz vienotu regulatīvo stratēģiju, normatīvo struktūru un konsultāciju procesu *EASA* paspārnē, arī tādēļ, lai nodrošinātu

[18] Eiropas Parlamenta un Padomes 2009. gada 21. oktobra Regula (EK) Nr. 1108/2009 (OV L 309, 24.11.2009., 51. lpp.).

[19] Sk. 2008. gada 20. februāra Regulas (EK) Nr. 216/2008 65.a pantu (OV L 79, 19.3.2008., 1. lpp.) ar attiecīgiem grozījumiem.

pienācīgu visu iesaistīto personu līdzdalību, tādu kā gaisa telpas izmantotāji, lidostas, pakalpojumu sniedzēji un militārās aprindas.

Komisija ierosina šo tiesību aktu kopumu, lai novērstu SES *un* EASA *noteikumu pārklāšanos un panāktu saskaņotu darba dalījumu starp dažādām iestādēm. Komisijai tālab būtu jākoncentrējas uz svarīgākajiem ekonomiskā regulējuma jautājumiem, kamēr* EASA *nodrošina koordinētu visu tehnisko noteikumu izstrādi un pārraudzību, pamatojoties uz* Eurocontrol*, dalībvalstu un nozarē iesaistīto personu gūto pieredzi. Ar priekšlikumu ir arī izmantota iespēja atjaunot* EASA *regulējumu gan tādēļ, lai tajā iekļautu atjauninātas atsauces uz komitoloģijas procedūru atbilstīgi Lisabonas līgumam, gan* EASA *pārvaldību atbilstīgi EP, Padomes un Komisijas 2012. gada jūlija vienotajai pieejai attiecībā uz ES decentralizētajām aģentūrām. Šī pēdējā minētā vienošanās paredz arī ES aģentūru nosaukumu standartizēšanu, kas paredz, ka* EASA *nosaukums tiks mainīts uz „Eiropas Savienības Aviācijas aģentūra" (*EAA*).*

5.2. *Eurocontrol* orientēšana uz Eiropas *ATM* tīkla pārvaldību un darbību

Eurocontrol ir vadošā loma *SES* īstenošanā. *Eurocontrol*, ko sākotnēji izveidoja kolektīvas gaisa satiksmes vadības sistēmas nodrošināšanai sešās Eiropas valstīs[20], pamazām gadu gaitā uzņēmās arvien lielāku uzdevumu kopumu saistībā ar *ATM* un kļuva par galveno *ATM* lietpratības centru. Pēc ES kompetences paplašināšanas *ATM* jautājumos *Eurocontrol* aizsāka reorganizāciju nolūkā panākt savu atbilstību *SES* politikai: pirmkārt, ievērot principu, atbilstoši kuram regulatīvā darbība ir nodalīta no pakalpojumu sniegšanas; un, otrkārt, izvairīties no funkciju pārklāšanās ar Komisiju un *EASA* politikas izstrādes, regulatīvajās, sertifikācijas un uzraudzības darbībās. ES 2003. gadā kļuva par šīs organizācijas pagaidu dalībnieci. Aizsāktais *Eurocontrol* reformēšanas process atvieglināja šīs organizācijas iecelšanu par darbības pārskata struktūru (*PRB*) 2010. gadā, par tīkla pārvaldnieku 2011. gadā un, sākot no 2007. gada, tās piedalīšanos *SESAR* Kopuzņēmumā kā vienai no tā dibinātājiem.

Turklāt centienos sekmīgāk koordinēt savas darbības ES un *Eurocontrol* 2012. gadā parakstīja augsta līmeņa vienošanos, kas atzīst ieguldījumu, ko *Eurocontrol* var sniegt efektīvas Eiropas *ATM* sistēmas izveidē, palīdzot ES, kas ir vienīgais Eiropas regulators, tās funkciju pildīšanā. Šajā ziņā *Eurocontrol* turpinās atbalstīt Komisiju un *EASA* normatīvo aktu izstrādē.

Daudz kas jau ir paveikts, un 2013. gadā sākās *Eurocontrol* reformu procesa noslēguma posms. *Eurocontrol* joprojām ir starpvaldību organizācija, kuras konstitūcija un lēmuma struktūras (tādas kā pagaidu padome) vēl neatspoguļo neseno reformu iznākumu. Komisija atbalsta aizsākto *Eurocontrol* reformu, kas galveno vērību atvēlēs Eiropas *ATM* tīkla pārvaldībai un darbībai. Īpašo šīs funkcijas nozīmi ES jau ir atzinusi, piešķirdama *Eurocontrol* pilnvaras pildīt tīkla pārvaldnieka funkcijas, kas tika iedibinātas ar *SES* tiesību aktiem. Šīs funkcijas var pastiprināt vēl vairāk, un vēl vairāk var uzlabot arī tīkla efektivitāti, ja tīkla pārvaldnieka uzdevumos iekļaus tīkla papildu funkcijas vai centralizētus pakalpojumus, par ko ar nozares uzņēmumiem jāslēdz ārpakalpojumu līgumi, ko, savukārt, varētu izmantot aeronavigācijas pakalpojumu sniedzēji. Šāda tendence būtu jāveicina, pilnībā ievērojot *SES* tiesisko regulējumu un *SESAR* izvēršanu. Turklāt tas nebūs iespējams bez izmaiņām šīs organizācijas pārvaldībā, kas būtu vajadzīgas, lai iedibinātu tādu vidi, kas lielākā mērā orientētos uz nozares uzņēmumiem (sk. 4.2. sadaļu).

Eurocontrol *pagaidu pārvaldes struktūras 2013. gada maijā aizsāka apspriešanos par šīs organizācijas reformu. Komisija paredz sniegt ieguldījumu šo apspriežu norisē, koordinējot dalībvalstu nostāju ar mērķi nodrošināt raitu* Eurocontrol *konvencijas pārskatīšanu, sākot ar*

[20] Apvienotā Karaliste, Beļģija, Francija, Luksemburga, Nīderlande un Vācijas Federatīvā Republika.

2014. gadu, un orientējot Eurocontrol *darbību uz tādiem funkcionāliem uzdevumiem, kuru veikšanā* Eurocontrol *ir vislielākā pieredze.*

6. SECINĀJUMI

Eiropas vienotās gaisa telpas pabeigšana joprojām ir svarīga Eiropas aviācijas politikas prioritāte, kam piemīt vēl neizmantots potenciāls radīt nozīmīgus ietaupījumus aviācijas nozarei un patiešām arī Eiropas ekonomikai kopumā. Pamatojoties uz šajā paziņojumā un saistītajā ietekmes novērtējumā ietverto analīzi, Komisija nāk klajā ar priekšlikumu tiesību aktu kopumam (*SES2+*), lai konsolidētu un, ja iespējams, paātrinātu *ATM* reformu procesu Eiropā, padziļināti risinot neefektivitātes problēmu aeronavigācijas pakalpojumu sniegšanas jomā un turpinot darīt visu, lai pakāpeniski novērstu Eiropas *ATM* sistēmas fragmentāciju. Šie tiesību aktu priekšlikumi liecina par pilnveidošanos, nevis radikālām pārmaiņām, tie balstās uz iepriekšējām reformām, nevis šīs reformas aizstāj. Katrā gadījumā tiem būtu jāsniedz būtisks ieguldījums, lai Eiropas *ATM* sistēma turpmākajos gados kļūtu par efektīvāku integrētu funkcionālu gaisa telpu, kuras pamatā būtu kopš 2004. gada jau sasniegtie rezultāti.