EUROPOS
KOMISIJA

Strasbūras, 11.6.2013
COM(2013) 408 final

KOMISIJOS KOMUNIKATAS EUROPOS PARLAMENTUI, TARYBAI, EUROPOS EKONOMIKOS IR SOCIALINIŲ REIKALŲ KOMITETUI IR REGIONŲ KOMITETUI

Spartesnis Bendro Europos dangaus iniciatyvos įgyvendinimas

(Tekstas svarbus EEE)

KOMISIJOS KOMUNIKATAS EUROPOS PARLAMENTUI, TARYBAI, EUROPOS EKONOMIKOS IR SOCIALINIŲ REIKALŲ KOMITETUI IR REGIONŲ KOMITETUI

Spartesnis Bendro Europos dangaus iniciatyvos įgyvendinimas

(Tekstas svarbus EEE)

1. ĮVADAS

1.1. Dar kartą patvirtinami Bendro Europos dangaus iniciatyvos tikslai

Aviacijos pramonė yra labai svarbi Europos ekonomikai – ji skatina prekybą bei turizmą ir padeda kurti darbo vietas. Šio sektoriaus vertės grandinėje lemiamas vaidmuo tenka skrydžių valdymo paslaugoms, kuriomis siekiama užtikrinti, kad skrydžiai būtų saugūs, operatyvūs ir ekonomiški, ir taip sutaupyti daugiausiai degalų, išmesti mažiausiai anglies dioksido ir maksimaliai sutrumpinti skrydžių trukmę.

Tačiau Europos oro navigacijos paslaugos visų pirma pradėtos teikti nacionaliniu mastu. Visos valstybės narės sukūrė savas oro eismo vadybos (OEV) sistemas, todėl Europos oro erdvė buvo struktūriškai suskaidyta, neekonomiška ir neveiksminga, nuolat nepaisyta ja besinaudojančių oro vežėjų ir, galiausiai, už paslaugas mokančių klientų reikalavimų.

2004 m.[1] ES pradėjo Bendro Europos dangaus (BED) iniciatyvą, kuria siekiama trejopo tikslo: „*pagerinti esamus oro eismo saugos standartus, skatinti oro transporto sistemos tvarią plėtrą ir pagerinti bendrus Europos OEV sistemos ir oro navigacijos paslaugų rezultatus*“[2]. Įsipareigojimas siekti šio tikslo buvo sustiprintas nustatant svarbiausius uždavinius, kuriuos reikia įgyvendinti iki 2020 m.[3] 2007 m. pradėtas vykdyti pagrindinis projektas SESAR[4], kuriuo siekiama modernizuoti Europos OEV sistemos technologijas. 2009 m. pradėtos taikyti konkrečios papildomos priemonės, kuriomis siekiama pagerinti veiklos rezultatus ir nustatyti Europos OEV sistemos reformos kryptį[5]: persvarstytas modelis, kuriuo skatinama teikti integruotas paslaugas, įdiegtas tikslinių veiklos rodiklių nustatymo procesas ir sukurta tinklo valdytojo, atsakingo už Europos tinklo veiksmų koordinavimą, pareigybė. Galiausiai sukurtas penkiapakopis metodas, apimantis įvairius BED aspektus – saugą, veiklos rezultatus, technologijas, oro uostus ir žmogiškąjį faktorių.

BED sukūrimas – vienas iš pagrindinių Europos Komisijos bendrosios transporto politikos prioritetų[6]. Tačiau, nors kurti Bendrą Europos dangų įsipareigojo visos valstybės narės, ši iniciatyva įgyvendinama ne taip sparčiai, kaip iš pradžių tikėtasi. 2012 m. nustatyta, kad, kuriant bendrąją rinką, vienas iš svarbiausių veiksmų turėtų būti spartesnis Europos OEV sistemos reformos įgyvendinimas naudojantis nauju priemonių rinkiniu[7]. Skrydžiai vėluoja

---

1 2004 m. kovo 10 d. reglamentai (EB) Nr. 549/2004, 550/2004, 551/2004 ir 552/2004 (OL L 96, 2004 3 31, p. 1) su pakeitimais, padarytais 2009 m. spalio 21 d. Reglamentu (EB) Nr. 1070/2009 (OL L 300, 2009 11 14).

2 Reglamento (EB) Nr. 549 1 straipsnio 1 dalis.

3 Trigubai didesnis pajėgumas, dešimteriopai didesnė sauga, 10 proc. mažesnis skrydžių poveikis aplinkai ir bent 50 proc. pigesnės oro erdvės naudotojams teikiamos OEV paslaugos.

4 Bendro Europos dangaus oro eismo vadybos mokslinių tyrimų programa.

5 2009 m. spalio 21 d. Reglamentas (EB) Nr. 1070/2009 (OL L 300, 2009 11 14, p. 34).

6 Daugiau informacijos galima rasti COM(2011) 144 *final* I priede.

7 COM(2012) 573 *final*.

mažiau (tai iš dalies lėmė finansų krizė, dėl kurios Europoje sumažėjo skrydžių). Tačiau, nors saugos lygis išliko nepakitęs, ekonominis skrydžių efektyvumas didėja nepakankamai sparčiai, o dėl netobulų skrydžių profilių kenčia aplinka. Pasaulyje Europos oro vežėjai konkuruoja sudėtingomis sąlygomis, aviacijos sektoriaus plėtra krypsta į Artimųjų Rytų ir Azijos bei Ramiojo vandenyno šalis, todėl sunku nemąstyti apie galimą BED naudą, kuri siektų 5 mlrd. EUR per metus[8]. Kuo greičiau įgyvendinsime Bendro Europos dangaus iniciatyvą, tuo greičiau pajusime realią jo naudą. Naujausios prognozės rodo, kad iki 2035 m. Europoje bus vykdoma 14,4 mln. skrydžių – 50 proc. daugiau nei 2012 m. Dėl didėjančio skrydžių skaičiaus bus labiau apkrauta OEV sistema ir bus dar sunkiau suderinti OEV sistemos ir oro uostų pralaidumo pajėgumus[9]: dėl nepakankamų oro uostų pajėgumų reikės atsisakyti beveik dviejų milijonų skrydžių[10].

Sparčiau įgyvendindami BED iniciatyvą ir vykdydami su ja susijusią Europos OEV sistemos reformą padėsime mūsų oro erdvės naudotojams sėkmingai konkuruoti pasaulyje sudėtingomis sąlygomis ir paskatinsime ekonomikos augimą. Todėl Komisija, remdamasi ligšioline BED kūrimo patirtimi, siūlo kruopščiai orientuotus teisės aktus, kuriais siekiama sparčiau įgyvendinti BED teisės aktus – keturis nauja redakcija išdėstomus reglamentus, kuriais kuriamas Bendras Europos dangus, ir reglamentą, kuriuo iš dalies keičiamas Europos aviacijos saugos agentūros (EASA[11]) steigimo reglamentas.

1.2. Oro navigacijos paslaugų raida

10-ojo dešimtmečio pabaigoje Europoje buvo teikiama nepakankamai skrydžių valdymo paslaugų ir jos buvo nepakankamai veiksmingos. Nors prabėgo daugiau kaip dešimt metų, Europos oro erdvė vis dar labai suskaidyta – skrydžius valdo 29 skirtingiems oro navigacijos paslaugų teikėjams (ONPT)[12] priklausantys 50 centrų.

2011 m. tiesioginės ir netiesioginės skrydžių valdymo išlaidos Europoje iš viso sudarė maždaug 14 mlrd. EUR. Tiesioginės išlaidos (naudotojų mokesčiai) sudarė daugiau kaip 20 proc. bendrų skrydžių išlaidų (neįskaitant išlaidų degalams), kurias patyrė efektyviausi oro vežėjai. Apskritai tiesioginės skrydžių valdymo išlaidos yra trečios pagal dydį (po išlaidų degalams ir oro uostų mokesčių) oro vežėjų patiriamos išlaidos.

Našumas (matuojamas skrydžių vadovo darbo valandomis) per pastarąjį dešimtmetį padidėjo maždaug 18 proc., tačiau bendros skrydžių vadovų įdarbinimo išlaidos didėjo sparčiau (beveik 40 proc.). Bendros skrydžių valdymo išlaidos padidėjo 10 proc., o Europos skrydžių vadovų skaičius pasiekė maždaug 14 500. Tačiau skrydžių vadovai sudaro tik trečdalį visų ONPT darbuotojų – tai rodo, kad samdoma labai daug pagalbinių darbuotojų (2011 m. tokių darbuotojų buvo maždaug 30 000).

Nors nustatyta, kad skrydžių sumažėjo ir dėl to sistema mažiau apkraunama, jos pajėgumai nepakito: 2011 m. vidutinė bendra skrydžio vėlavimo, susijusio su skrydžių valdymu, trukmė

---

8 Remiantis skaičiavimais, pateiktais Bendro Europos dangaus veiklos rezultatų apžvalgos įstaigos ir veiklos apžvalgos komisijos ataskaitose.

9 COM(2011) 823 *final* 11 pastraipa: „*beprasmiška didinti pajėgumą oro erdvėje, jei oro uostų pajėgumas nederinamas su oro eismo valdymo pajėgumu*“.

10 *„Challenges of Growth 2013“*, Eurokontrolė, 2013 m. birželio mėn.

11 Komisijos plane, kuriuo siekiama įgyvendinti 2012 m. liepos mėn. pasirašytą Bendrą Europos Parlamento, Europos Sąjungos Tarybos ir Europos Komisijos pareiškimą dėl decentralizuotų agentūrų, reikalaujama suderinti ES agentūrų pavadinimus pagal vienodą standartą, tačiau šiame komunikate aiškumo sumetimais vartojamas dabartinis Europos aviacijos saugos agentūros (EASA) pavadinimas. Siūlomi teisės aktai suderinti su nauju bendru pareiškimu ir planu, todėl juose vartojamas standartizuotas pavadinimas Europos Sąjungos aviacijos agentūra (EAA).

12 Į geografines BED ribas patenka ir ES nepriklausančios valstybės, pvz., Šveicarija ir Norvegija, kurios dvišaliais ir daugiašaliais susitarimais įsipareigojo įgyvendinti šią iniciatyvą.

buvo beveik tokia pati kaip 2003 m. Poveikis aplinkai priklauso nuo skrydžių efektyvumo, t. y. nuo oro erdvės naudotojams suteikiamos galimybės skraidyti kuo tiesesniais maršrutais. Geresnių šios srities rezultatų dar reikės palaukti: apskaičiuota, kad dėl visų efektyvumo spragų (skaičiuojant „nuo vartų iki vartų“) su papildomu degalų kiekiu ir skrydžių laiku susijusius išlaidos 2011 m. sudarė 3,8 mlrd. EUR. Skrydžių valdymo paslaugos padeda užtikrinti pakankamą saugą, tad siekiama, kad būtų geriau įgyvendinamos saugos programos, diegiamos valdymo sistemos ir taikomi analizės metodai.

2. GALIOJANČIŲ TAISYKLIŲ LAIKYMOSI UŽTIKRINIMAS IR TOBULINIMAS

Pastarąjį kartą (2009 m.) persvarstydama BED teisės aktų sistemą, Komisija atkreipė dėmesį, kad reikia iš esmės tobulinti skrydžių valdymo sistemą. Pirmiausiai turėtų būti siekiama veiklos tikslų: kuriami funkciniai oro erdvės blokai, formuojamas tinklo funkcijų administravimas (tai įgyvendintų tinklo valdytojas) ir vykdomas projektas SESAR.

Per pastaruosius dvejus metus padaryta tam tikra pažanga. 2011 m. buvo patvirtinti pirmuoju ataskaitiniu laikotarpiu (2012–2014 m.) taikytini veiklos rezultatų gerinimo sistemos tiksliniai rodikliai, o pati sistema įsigaliojo 2012 m.; tinklo valdytojas[13] veiklą pradėjo 2011 m., o galutinis terminas, iki kurio turėjo būti pereita prie labiau integruotos veiklos vykdymo poreikius atitinkančios oro erdvės, sudarytos iš funkcinių blokų, pasiektas 2012 m. gruodžio mėn. SESAR bendroji įmonė, prižiūrinti, kaip vykdomas šis projektas, jau sukūrė kai kuriuos naujosios OEV sistemos elementus. Galiausiai ir kelios kitos pagrindinės priemonės (tokios kaip duomenų perdavimo sistemos ir oro navigacijos duomenų kokybės užtikrinimas) įgyvendintos iki nustatytų terminų, tačiau yra nemažai atvejų, kai jas įgyvendinti vėluojama.

Nors pastaruosius dvejus metus buvo dėta daug pastangų įgyvendinti BED iniciatyvą, iš esmės galima teigti, kad lauktų rezultatų nepasiekta. Įgyvendinus ES lygmeniu sutartus 2012–2014 m. veiklos rezultatų gerinimo planus, per trejus metus būtų sutaupyta 2,4 mlrd. EUR. Tačiau valstybių narių suplanuoti įnašai neprilygo bendrai nustatytam tikslui, todėl susidarė 189 mln. EUR trūkumas. Be to, oro erdvės naudotojai abejoja šių rodiklių pagrįstumu ir teigia, kad dėl infliacijos ir ankstesniais metais įvykdytų perkėlimų ir rizikos pasidalijimo jų išlaidos 2014 m. iš tiesų labai padidės. Tinklo valdytojo pareigybė pasiteisino, tačiau jo funkcijos, visų pirma tai, kas susiję su galimybe nustatyti konkrečius taisomuosius veiksmus, yra ribotos. Galiausiai, nors valstybės narės pritarė, kad reikia sukurti devynis funkcinius oro erdvės blokus, šie projektai pradėti įgyvendinti tik instituciniu bei administraciniu lygmenimis, o praktiškai naudotis jais dar nepradėta.

Galiojančiais teisės aktais bandoma spręsti tuos klausimus, juose Komisija įgaliojama nustatyti įgyvendinimo priemones ir užtikrinti jų įgyvendinimą. Siekiant veiklos rezultatų gerinimo ir mokesčių nustatymo sistemas modernizuoti remiantis ankstesnio taikymo patirtimi, jos neseniai persvarstytos. Iki 2013 m. pabaigos Komisija, remdamasi galiojančiais teisės aktais, turi nustatyti kitu ataskaitiniu laikotarpiu (2015–2019 m.) taikytinus tikslinius veiklos rezultatų gerinimo rodiklius. Nustatytos SESAR įgyvendinimo valdymo priemonės, kurias taikant pasiruošiama įgyvendinimo valdytojo atrankai ir 2014 m. prasidėsiančiam įgyvendinimo procesui.

Komisija yra pasiryžusi užtikrinti visapusišką BED iniciatyvos įgyvendinimą, todėl rengiasi pradėti valstybių narių, kurios nepakankamai laikosi funkcinių oro erdvės blokų kūrimo reikalavimų, pažeidimų nagrinėjimo procedūras. Komisija nedvejodama imsis tolesnių

[13] 2011 m. liepos 7 d. Komisijos sprendimu dėl tinklo valdytojo paskyrimo bendro Europos dangaus oro eismo valdymo (OEV) tinklo funkcijoms vykdyti (C(2011) 4130, *final*) Eurokontrolė paskirta tinklo valdytoja.

veiksmų ir tuo atveju, jei bus patvirtinta, kad nepakankamai įgyvendinamos kai kurios sąveikos priemonės, pvz., duomenų perdavimo paslaugos.

Tačiau, norint sparčiau įgyvendinti BED iniciatyvą, svarbiausia yra nustatyti antruoju ir trečiuoju veiklos rezultatų gerinimo sistemos ataskaitiniais laikotarpiais taikytinus plataus užmojo tikslinius rodiklius, ypač pajėgumų ir ekonominio efektyvumo srityse. Šiomis aplinkybėmis daugiau dėmesio bus skiriama veiklos rezultatams vertinant iš viso proceso („nuo vartų iki vartų“) perspektyvos. Naudojantis tinklu, kuriame veikia daug skrydžių valdymo centrų ir kurio oro uostams kyla rimtų perpildymo problemų, bus vis sudėtingiau pasiekti reikiamus veiklos rezultatus.

Todėl Komisija, siekdama užtikrinti, kad būtų laiku pasiekti pajėgumų plėtros tikslai, toliau atidžiai stebės oro eismo raidą ir jos poveikį Europos OEV ir oro uostų pajėgumams.

3. VEIKSMINGESNIS BENDRAS EUROPOS DANGUS

3.1. Oro navigacijos paslaugų teikėjams orientuojantis į klientų poreikius gerėja veiklos rezultatai

Naudojantis veiklos rezultatų gerinimo sistema galima įvertinti Bendro Europos dangaus kūrimo pažangą. Taikant šią sistemą, keturiose pagrindinėse – saugos, aplinkosaugos, pajėgumų plėtros ir ekonominio efektyvumo – srityse nustatomi tiksliniai rodikliai, vykdomas planavimas, stebėsena ir teikiamos ataskaitos, o laikydamiesi pagal tokią sistemą nustatytos tvarkos paslaugų teikėjai privalo pradėti teikti geresnes paslaugas už mažesnę kainą. Pavyzdžiui, nustačius išlaidų tikslinius rodiklius iš esmės nustatomos viršutinės paslaugų kainų ribos, kurių negali viršyti naudotojams ONPT nustatytos kainos, vadinasi, ONPT privalo teikti ekonomiškai efektyvesnes paslaugas.

Taikant šią sistemą pirmuoju ataskaitiniu laikotarpiu 2012–2014 m. bus pasiekta apčiuopiamų rezultatų – pagerės veiksmingumas. Kartu nustačius tikslinius aplinkosaugos ir pajėgumų plėtros rodiklius, skrydžių trajektorijos taps tiesesnės ir sumažės vėlavimų. Tačiau akivaizdu, kad buvo galima pasiekti geresnių rezultatų: tvirtindamos pirmojo ataskaitinio laikotarpio tikslinius rodiklius, Bendro dangaus komitete valstybės narės vetavo pradinius Komisijos ir veiklos rezultatų apžvalgos įstaigos pasiūlytus plataus užmojo siekius ir pasirinko lengvesnius tikslus. Todėl, kaip minėta pirmiau, įgyvendinant galutinius veiklos rezultatų gerinimo planus susidarė nedidelis, bet svarus atotrūkis, dėl kurio toliau mažėja pasiryžimas siekti plataus užmojo tikslų.

Be to, patirtis rodo, kad valstybėms narėms, kurioms priklauso visos arba didžioji dalis paslaugų teikėjų akcijų, labai aktualūs patikimi iš naudotojų mokesčių gaunamų skrydžių valdymo sistemos pajamų srautai, todėl jos gali nenorėti pritarti esminiam pokyčiui – kurti labiau integruotą veiklos vykdymo poreikius atitinkančią oro erdvę, nes tai kelia streikų pavojų arba gali daryti poveikį ir taip lėšų stokojantiems nacionaliniams biudžetams.

Atsižvelgiant į šiuos faktus, reikėtų solidesnės veiklos rezultatų gerinimo sistemos, kuri būtų skaidresnė, o jos vykdymas – lengviau užtikrinamas. Tiksliniai rodikliai turėtų būti labiau grindžiami techniniais duomenimis ir argumentais, o veiklos rezultatų apžvalgos įstaiga, kaip pagrindinė patarėja techniniais klausimais, turėtų būti labiau nepriklausoma. Galiausiai reikėtų sustiprinti Komisijos vykdomą kontrolę, o tais atvejais, kai nesilaikoma tikslinių rodiklių, leisti taikyti sankcijas. Atitinkamai reikėtų sustiprinti ir oro erdvės naudotojų vaidmenį.

Pagal dabartinę sistemą galutinį Bendro dangaus komiteto sprendimą dėl tikslinių rodiklių, veiklos rezultatų gerinimo planų ir taisomųjų priemonių patvirtinimo tais atvejais, kai

nesilaikoma tikslinių rodiklių, priima valstybės narės. Šiuose teisės aktuose Komisija siūlo sustiprinti kontrolės ir sankcijų taikymo priemones. Be to, priėmus naujus teisės aktus, veiklos rezultatų apžvalgos įstaigos narius Komisija turėtų skirti tiesiogiai, kad būtų užtikrintas nešališkumas.

3.2. Veiksmingesnės pagalbinės paslaugos

2004 m. priimtu pirmuoju BED teisės aktų rinkiniu siekta padidinti pagalbinių paslaugų veiksmingumą įdiegiant rinkos priemones[14]. Praktiškai nuveikta nedaug, nors dviem atvejais[15], kai buvo imtasi tokių priemonių (Švedijoje ir Jungtinėje Karalystėje), buvo pasiekta teigiamų rezultatų (vieno ONPT skaičiavimais, turėtų būti sutaupyta apie 50 proc., palyginti su vien vidaus tvarka teikiamomis pagalbinėmis paslaugomis). Taigi būtų galima ir reikėtų labiau pasistengti, kad pagalbines paslaugas būtų pavedama teikti specializuotiems paslaugų teikėjams.

Rinkos priemonių diegimas ten, kur įmanoma, visiškai atitinka kituose Europos infrastruktūros pramonės sektoriuose taikomą praktiką, kai įtvirtinama konkurencija rinkoje arba konkurencija dėl rinkos konkurso tvarka paskiriant ribotos trukmės koncesijas. Palaipsniui sudarant sąlygas konkuruoti dėl pagalbinių paslaugų teikimo, ne tik atsirastų naujų verslo galimybių OEV ir kitų sektorių įmonėms, bet ir būtų galima greičiau bei pigau įdiegti naujas technologijas. Remiantis pačiais kukliausiais naujausia patirtimi grindžiamais skaičiavimais, galima tikėtis sutaupyti maždaug 20 proc. su pagalbinėmis paslaugomis susijusių išlaidų.

Akivaizdu, kad netikslinga leisti konkuruoti dėl visų OEV paslaugų teikimo. Komisijos atliktos analizės rezultatai rodo, kad bent jau dabartinių technologijų taikymo sąlygomis pagrindinės skrydžių valdymo paslaugos yra natūrali monopolija: pavyzdžiui, viename oro uoste neįmanoma turėti dviejų skrydžių valdymo bokštų, o viename sektoriuje – dviejų skrydžių valdymo įmonių, kurios konkuruotų tarpusavyje. Teoriškai būtų galima svarstyti galimybę rengti tokių pagrindinių paslaugų konkursus dėl ribotos trukmės koncesijų, bet tam reikėtų tvirto ekonominio reguliavimo ir priežiūros.

Vis dėlto būtų praktiškiau rengti pagalbinių paslaugų, tokių kaip meteorologijos, oro navigacijos informacijos, ryšių, navigacijos arba priežiūros paslaugų konkursus. Minėtas pagalbines paslaugas galėtų teikti nemažai bendrovių, kurios priklauso arba nepriklauso OEV sektoriui. Tas paslaugas būtų galima paskirstyti kelioms bendrovėms, kad kiek įmanoma padidėtų konkurencija, arba, atsižvelgiant į Eurokontrolės pasiūlymą, kuri jį pateikė neseniai atlikusi centralizuotų paslaugų sąvokos analizę, pavesti jas teikti vienai bendrovei arba bendrovių grupei, kuri palaikytų kelis pagrindinius paslaugų teikėjus.

Komisijos nuomone, norint užtikrinti, kad pagalbinės paslaugos būtų veiksmingesnės, reikėtų taikyti rinkos priemones. Šiuose teisės aktuose Komisija siūlo toliau siekti atskirti tam tikras minėtas pagalbines paslaugas ir atverti tų paslaugų rinką.

3.3. Nacionalinės priežiūros institucijos (NPI) turi būti labiau nepriklausomos

Pagrindinis vaidmuo įgyvendinant BED iniciatyvą tenka NPI. Nuo jų įsteigimo 2004 m. palaipsniui gausintos jų užduotys. Kad galėtų jas įvykdyti, NPI tebetobulina savo veiklos modelį ir plečia pajėgumus. Pagrindinės šioms institucijoms tenkančios užduotys – ONPT atitikties patikros, per kurias tikrinama, ar teikiamos paslaugos yra saugios ir veiksmingos, ar organizuojamos tinkamos patikros ir ar sudaryti ir įgyvendinami funkciniams oro blokams

[14] Reglamento (EB) Nr. 550/2004 13 konstatuojamoji dalis.

[15] Švedijos oro navigacijos paslaugų teikėjas „LFV“ ir viešoji įmonė „Highlands and Islands Airports (HIAL)“ daugelį pagalbinių paslaugų paveda vykdyti pagal rangos sutartis.

priklausančių ONPT priežiūros susitarimai. Be to, siekdamos užtikrinti kitoje valstybėje paslaugas teikiančių ONPT priežiūrą, NPI bendradarbiauja tarpusavyje. Galiausiai jos rengia, prižiūri ir stebi ONPT veiklos rezultatų gerinimo planus. Pastaroji užduotis tampa vis svarbesnė.

Kai kurie BED iniciatyvos įgyvendinimo sunkumai gali būti siejami su NPI patiriamais sunkumais – išteklių ir kompetencijos stoka, taip pat su tuo, kad jos nėra pakankamai nepriklausomos nuo vyriausybių ir ONPT. Nuo to nukenčia ONPT sertifikavimo bei priežiūros procesai ir veiklos rezultatų gerinimo sistemos rengimas ir taikymas. Kyla didelė rizika, kad neišsprendus šių problemų BED iniciatyvos įgyvendinti nepavyks.

Dėl išteklių stokos nepavyksta užtikrinti reikiamų techninių įgūdžių ir reguliavimo įstaigos darosi labiau priklausomos nuo ONPT. Šią problemą reikėtų spręsti stiprinant NPI tarpusavio bendradarbiavimą (pvz., funkcinių blokų lygmeniu), ES lygmeniu geriau koordinuojant NPI veiksmus, kad jos galėtų keistis gerąja patirtimi ir dalyvauti mokymo programose, taip pat telkiant ekspertus (pvz., pasinaudojant EASA). Tapusios finansiškai labiau nepriklausomomis, šios institucijos galės išspręsti esamą darbuotojų stokos problemą.

Savo pareigas NPI gali vykdyti tik būdamos nešališkos ir nepriklausomos. Nors esamuose teisės aktuose reikalaujama, kad *„šis nepriklausomumas <būtų> pasiekiamas bent funkciniu lygiu“*[16] tinkamai atskiriant NPI ir ONPT, dauguma valstybių pasirinko struktūriškai atskirti šiuos subjektus. Vis dėlto, net ir tokio atskyrimo pasiekta ne visais atvejais, ypač kai stinga išteklių ir kompetencijos, nes tada NPI darosi labiau priklausomos nuo ONPT. Todėl Komisija siūlo keletą privalomųjų kriterijų, kad NPI galėtų savarankiškai ir veiksmingai vykdyti savo veiklą.

Tuo remdamasi Komisija mano, kad visų pirma reikėtų užtikrinti teisės aktų, kuriais siekiama NPI veiksmingumo ir nepriklausomumo, vykdymą ir tuo tikslu pasiūlys konkrečius su NPI nepriklausomumu ir pajėgumais susijusius privalomuosius kriterijus.

4. EUROPOS OEV SISTEMA NETURI BŪTI SUSKAIDYTA

4.1. Reikia kurti sektoriaus subjektų partnerystes

Oro erdvės susiskaidymą siekiama panaikinti kuriant funkcinius oro erdvės blokus, t. y. skatinant ONPT bendradarbiauti tarpusavyje ir tinkamai organizuojant oro erdvę bei ja deramai naudojantis (parinkus optimalius kontrolės sektorius ir optimalius maršrutus per dideles teritorijas). Taip dėl masto ekonomijos turėtų būti gauta visapusė sinergija. 2009 m. buvo nustatytas privalomas galutinis terminas (2012 m. gruodžio mėn.), iki kurio valstybės narės turėjo sukurti funkcinius erdvės blokus, ir tam tikri išsamūs privalomieji kriterijai, kurių laikantis turėjo pagerėti teikiamų paslaugų rezultatai.

Nors valstybės narės ir jų ONPT dėjo nemažai pastangų kurdami funkcinius oro erdvės blokus, pažanga nuvilia. Paskelbta apie devynis blokus, tačiau iš tiesų nei vienu iš jų negalima visapusiškai naudotis. Atrodo, kad dauguma tų blokų siekiama tik patenkinti oficialius reikalavimus, o ne stiprinti sinergiją arba masto ekonomiją.

Tikrasis (ne formalusis) funkcinių oro erdvės blokų kūrimas dažnai buvo stabdomas baiminantis, kad įgyvendinus su tais blokais susijusius pokyčius ir racionalizavus paslaugas (pvz., sutrumpinus maršrutus), sumažės pajamų, gaunamų iš mokesčių už oro navigacijos paslaugas, srautai (kai kuriais atvejais net daugiau kaip 30 proc.). Kita problema, su kuria susidūrė valstybės, buvo didelis darbuotojų, siekiančių išlaikyti dabartinį etatų skaičių, pasipriešinimas.

[16] Reglamento (EB) Nr. 549/2004 4 straipsnio 2 dalis.

Be to, norint išsaugoti dabartines monopolijas argumentuota galimomis nacionalinio suvereniteto problemomis teisinantis karinės infrastruktūros apsauga, tikslais ir operacijomis Europos oro erdvėje. Nors teisė patenkinti tikruosius karinius poreikius yra pagrįstai saugoma ir pagal Bendro Europos dangaus iniciatyvą, dažnai neįmanoma tiksliai atskirti tokių teisėtų poreikių ir perdėtos nacionalinių interesų apsaugos. Galiausiai paaiškėjo, kad, nepaisant galiojančio teisės aktuose nustatyto reikalavimo kuo geriau panaudoti funkcinių oro erdvės blokų išteklius, ilgalaikės amortizacijos ir techninės infrastruktūros planų svarstymas valstybėms pasirodė pernelyg delikatus klausimas.

Komisija tęs valstybių narių (ypač tų, kuriose per ateinančius mėnesius nebus padaryta akivaizdi reformos įgyvendinimo pažanga) pažeidimų, susijusių su funkciniais oro erdvės blokais, nagrinėjimo procedūras. Ji ir toliau yra įsitikinusi, kad tiems blokams reikėtų parinkti tokius organizacinius modelius, pagal kuriuos būtų galima kurti labiau integruotą veiklos vykdymo poreikius atitinkančią oro erdvę. Iš tiesų dabar gali tekti kurti lankstesnius funkcinius blokus, todėl teisės aktuose reikėtų nurodyti, kad juos kuriant galima sudaryti įvairesnius ONPT bendradarbiavimo susitarimus, pagal kuriuos būtų galima pasinaudoti sinergijomis ir, siekiant geresnių veiklos rezultatų, rinktis skirtingus partnerius skirtingiems projektams. Šie susitarimai galėtų apimti bendrus viešuosius pirkimus, mokymą, pagalbines paslaugas arba įgaliojimą teikti paslaugas. Kad kuriant funkcinius blokus būtų galima vykdyti tokius projektus, Komisija siūlo iš dalies pakeisti taisykles. Jei dalyvaujantiems sektoriaus subjektams reikėtų leisti patiems pasirinkti, kokiomis priemonėmis gerinti veiklos rezultatus – svarbiausia, kad tie rezultatai gerėtų.

Komisija šiuose teisės aktuose siūlo toliau plėtoti funkcinių oro erdvės blokų sąvoką, kad ji būtų labiau susieta su veiklos rezultatais ir taptų lankstesne oro navigacijos paslaugų teikėjų priemone, pagrįsta sektoriaus partnerystėmis, ir kad taip būtų pasiekti BED veiklos rezultatų gerinimo sistemos tiksliniai rodikliai.

Bendro oro erdvės valdymo srityje daugiau dėmesio bus skiriama ir pagrindiniam tinklo valdytojui (žr. 4.2 skirsnį).

4.2. Sustiprinamas tinklo valdytojo vaidmuo

ES OEV tinklo valdytojas vykdo veiklą nuo 2011 m. Jam tenka pagrindinis vaidmuo įgyvendinant BED teisės aktus. Europos OEV sistema apima vis daugiau funkcijų ir paslaugų, kurias būtų galima vykdyti ir teikti centralizuotai. Komisija tinklo valdytoju paskyrė Eurokontrolę, ir ši puikiai vykdo savo užduotis[17]. Kaip tinklo valdytoja, ji įgaliota padėti išvengti galimų bendros oro erdvės kūrimo kliūčių ir einamųjų sistemos perkrovų, taip pat sudaro sąlygas orlaiviams skristi tiesiais maršrutais. Tokios funkcijos tiesiogiai naudingos ONPT, nes padeda joms siekti su pajėgumais ir skrydžių veiksmingumu susijusių tikslinių rodiklių. Tinklo valdytojo svarbą pripažįsta visi suinteresuotieji subjektai.

Skatinant kurti strateginius ir veiklos tinklus reikia, kad glaudžiai bendradarbiautų visos veiklą vykdantys suinteresuotieji subjektai. Tačiau, nors iš pradžių ketinta sukurti tvirtą sektoriaus subjektų orientuojamą valdymo modelį su aiškiomis vykdomosiomis funkcijomis, tinklo valdytojas sprendimus faktiškai priima bendru sutarimu, o tai dažnai baigiasi nepakankamo užmojo kompromisais. Kaip tikslą reikėtų išsikelti sektoriaus subjektų partnerystes, kurias įgyvendinant paslaugos būtų teikiamos veiksmingiau – tai atitiktų ir tolesnę Eurokontrolės reformą (žr. 5.2 skirsnį). Tuomet ONPT ir oro erdvės naudotojai galėtų dalyvauti tinklo valdytojo vykdomoje veikloje pagal bendros įmonės modelį. Taikant tokį modelį tinklo valdytojas būtų atskirtas nuo reguliavimo įstaigų, nes jam tektų ne tiek

[17] Tinklo valdymo funkcija (TVF) buvo sukurta Komisijos įgyvendinimo reglamentu (ES) Nr. 677/2011, o Eurokontrolė paskirta tinklo valdytoja 2011 m. liepos mėn. Komisijos sprendimu.

tarpvyriausybinės organizacijos, kiek paprasto ONPT vaidmuo. Be to, būtų sudarytos palankesnės sąlygos investuoti į tinklo valdytoją pagal veiklą vykdančių suinteresuotųjų subjektų verslo planus, nes sektoriaus partneriai tokią organizaciją laikys savo verslo dalimi ir bus labiau pasirengę į ją investuoti.

Dabartinė tinklo valdytojo vykdoma veikla apima tik kai kurias funkcijas ir paslaugas, kurių reikia norint tobulinti tinklo veikimą. Todėl reikia palaipsniui praplėsti pradinę tinklo valdytojo veiklos sritį.

Todėl Komisija šiuose teisės aktuose siūlo sustiprinti tinklo valdytojo *vaidmenį remiantis racionalizuota valdymo struktūra, pagal kurią sektoriaus subjektams (ONPT, oro erdvės naudotojams ir oro uostams) suteikiamas svarbesnis vaidmuo. Taip pavyks praplėsti tinklo valdytojo veiklos sritį ir į ją įtraukti naujas funkcijas (įskaitant oro erdvės planavimo aspektus) ir paslaugas, susijusias su tinklo veiksmais, kurias centriniu lygmeniu* teiks tinklo valdytojas.

5. DARNESNĖS INSTITUCINĖS STRUKTŪROS KŪRIMAS

5.1. Su OEV siejamas Europos aviacijos saugos agentūros (EASA) vaidmuo

Nuo 2002 m. EASA atlieka itin svarbų vaidmenį įgyvendinant ES aviacijos politiką. Jos uždavinys – siekti vienodai aukšto lygio saugos ir tradicinių ES tikslų: sudaryti vienodas konkurencijos sąlygas, užtikrinti laisvą judėjimą, saugoti aplinką, vengti reguliavimo nuostatų dubliavimosi, skatinti plačiau taikyti ICAO taisykles ir t. t. 2009 m.[18] EASA pareigos buvo išplėstos: įtraukti su OEV ir aerodromais susiję saugos aspektai. 2009 m. EASA pareigas susiejus su OEV, susidubliavo tam tikros nuostatos, nes kai kurios užduotys numatytos tiek BED teisės aktuose, tiek pagrindiniame EASA steigimo reglamente. Tai buvo padaryta sąmoningai, siekiant išvengti atitinkamų reguliavimo nuostatų trūkumo pereinamuoju laikotarpiu. Tačiau teisės aktuose Komisija raginama siūlyti pakeitimus, kuriais būtų panaikintos besidubliuojančios nuostatos, kai tik bus nustatytos atitinkamos EASA steigimo reglamento įgyvendinimo taisyklės[19].

EASA užtikrina, kad būtų parengtos visos tokių sričių kaip orlaivių įgulos licencijavimas ir tinkamumas skraidyti techninės taisyklės. Tačiau OEV skiriasi tuo, kad čia atskiriamos su sauga susijusios ir nesusijusios taisyklės, atsižvelgiant į tai, kad Eurokontrolei tenka svarus, nors ir ribotas, vaidmuo sprendžiant su sauga nesusijusius klausimus. Kyla problema: visas technines OEV taisykles sudaro tiek saugos elementai, tiek su pajėgumu, išlaidomis ir veiksmingumu susiję elementai, todėl jas įgyvendinti nėra lengva, visų pirma atsižvelgiant į tai, kad vis daugiau OEV taisyklių turi įtakos oro transportui, vadinasi, ir tinkamumui skraidyti, skrydžiams, mokymui ir pan. Netrukus bus pradėtas įgyvendinti projektas SESAR ir gali padidėti įvairių techninių taisyklių derinimo problema, nes teisės aktuose privaloma numatyti visas atitinkamas technologijas ir sąvokas arba jas paversti privalomomis. Reikia pereiti (EASA kaip skėtinei organizacijai padedant) prie vienos reguliavimo strategijos, taisyklėmis grindžiamos struktūros ir konsultacijų proceso, be kita ko, siekiant užtikrinti, kad jame deramai dalyvautų visos poveikį patiriančios šalys, tokios kaip oro erdvės naudotojai, oro uostai, paslaugų teikėjai ir karinių pajėgų atstovai.

[18] 2009 m. spalio 21 d. Reglamentas (EB) Nr. 1108/2009 (OL L 309, 2009 11 24, p. 51).

[19] Daugiau informacijos galima rasti 2008 m. vasario 20 d. Reglamento (EB) Nr. 216/2008 (OL L 79, 2008 3 94, p. 1) 65a straipsnyje.

Komisija šiuose teisės aktuose siūlo panaikinti besidubliuojančias BED ir EASA reglamentų nuostatas ir atitinkamai padalyti darbus skirtingoms institucijoms. Todėl Komisija dėmesį turėtų skirti pagrindiniams ekonominio reguliavimo klausimams, o EASA, pasinaudodama Eurokontrolės, valstybių narių ir sektoriaus suinteresuotųjų subjektų kompetencija, turėtų užtikrinti, kad techninės taisyklės būtų rengiamos koordinuotai ir būtų vykdoma koordinuota jų įgyvendinimo priežiūra. Be to, pasinaudojama galimybe atnaujinti EASA reglamentą į jį įtraukiant atnaujintas nuorodas į komitologijos procedūrą, vykdomą pagal Lisabonos sutartį, ir EASA valdymo struktūrą, laikantis 2012 m. liepos mėn. patvirtinto susitarimo dėl bendro Europos Parlamento, Europos Sąjungos Tarybos ir Europos Komisijos požiūrio į ES decentralizuotas agentūras. Pastarajame susitarime numatyta standartizuoti ES agentūrų pavadinimus (bus pakeistas EASA pavadinimas – ji vadinsis Europos Sąjungos aviacijos agentūra (EAA).

5.2. *Eurokontrolės dėmesys sutelkiamas į Europos OEV tinklo valdymą ir veikimą*

Eurokontrolei tenka nepaprastai svarbus vaidmuo įgyvendinant BED iniciatyvą. Iš pradžių jos uždavinys buvo nustatyti bendrą skrydžių valdymo sistemą šešiose Europos valstybėse[20], o bėgant metams ji perėmė nemažai su OEV susijusių užduočių ir tapo pagrindiniu OEV kompetencijos centru. Kai OEV atiteko ES kompetencijai, Eurokontrolė pradėjo reorganizacijos procesą, siekdama prisiderinti prie BED politikos: pirma, reikėjo reguliavimo veiklą atskirti nuo teikiamų paslaugų, o antra, reikėjo siekti, kad didėjant Komisijos ir EASA vaidmeniui būtų išvengta dubliavimosi su jų vykdoma politikos formavimo, reguliavimo, sertifikavimo ir priežiūros veikla. 2003 m. ES tapo laikinąja Eurokontrolės nare. Vykstant šios organizacijos reformai susidarė palankesnės sąlygos 2010 m. ją paskirti veiklos rezultatų apžvalgos įstaiga, 2011 m. – tinklo valdytoja, o nuo 2007 m. ji, kaip steigėja, dalyvauja SESAR bendros įmonės veikloje.

Be to, siekdamos geriau koordinuoti savo veiklą, ES ir Eurokontrolė 2012 m. pasirašė aukšto lygio susitarimą, kuriame pripažįstamas Eurokontrolės indėlis kuriant veiksmingą Europos OEV sistemą – ji padeda ES atlikti vienintelės Europos reguliavimo institucijos vaidmenį. Šiuo atžvilgiu Eurokontrolė ir toliau padės Komisijai ir EASA rengti taisyklių ir reglamentų projektus.

Iki šiol nuveikta nemažai, o 2013 m. prasidėjo galutinis Eurokontrolės reformos etapas. Ji ir toliau liks tarpvyriausybine organizacija, nors jos įstatai ir sprendimus priimantys organai (pvz., laikinoji taryba) kol kas neatitinka naujausios reformos rezultatų. Komisija remia vykdomą Eurokontrolės reformą, kuria siekiama sutelkti dėmesį į Europos OEV tinklo valdymą ir veikimą. ES šį itin svarbų Eurokontrolės vaidmenį jau pripažino įgaliodama ją vykdyti BED teisės aktuose nustatytas tinklo valdymo funkcijas. Šias funkcijas būtų galima plėsti ir taip gerinti tinklo veiksmingumą, jei tinklo valdytojui būtų priskirtos papildomos su tinklu siejamos funkcijos arba centralizuotos paslaugos, kurias pagal rangos sutartis ONPT užsakymu atliktų sektoriaus įmonės. Tokius pokyčius reikėtų skatinti nė kiek nenukrypstant nuo BED teisės aktų ir įgyvendinant projektą SESAR. Be to, tų pokyčių nebus galima įgyvendinti nepakeitus šios organizacijos valdymo būdo, t. y. tol, kol sektoriaus subjektai neturės svaraus balso (žr. 4.2 skirsnį).

2013 m. gegužės mėn. Eurokontrolės laikinieji valdymo organai pradėjo diskusiją apie organizacijos reformą. Komisija ketina įsitraukti į šią diskusiją koordinuodama valstybių narių poziciją, kad užtikrintų sparčią Eurokontrolės konvencijos peržiūrą nuo 2014 m. ir pavestų Eurokontrolei tas operatyvines užduotis, kurias ji gali įvykdyti geriausiai.

[20] Belgijoje, Prancūzijoje, Vokietijos Federacinėje Respublikoje, Liuksemburge, Nyderlanduose ir Jungtinėje Karalystėje.

6. IŠVADOS

Bendro Europos dangaus sukūrimas – pagrindinis Europos aviacijos politikos prioritetas, teikiantis dar neišnaudotų galimybių labai sumažinti išlaidas aviacijos sektoriuje ir visoje Europos ekonomikoje. Remdamasi šiame komunikate ir su juo susijusiame poveikio vertinime pateikta analize, Komisija siūlo teisės aktų rinkinį (BED2+), siekdama konsoliduoti ir, kai įmanoma, paspartinti OEV reformą Europoje, toliau spręsdama neveiksmingų oro navigacijos paslaugų problemą ir siekdama panaikinti Europos OEV sistemos susiskaidymą. Šiais siūlomais teisės aktais nesiekiama perversmo – jie yra politikos raidos dalis ir juose remiamasi ankstesnėmis reformomis, o ne bandoma jas pakeisti. Tačiau šie teisės aktai turėtų labai pasitarnauti siekiant, kad remiantis nuo 2004 m. pasiektais rezultatais Europos OEV sistema padėtų artimoje ateityje pereiti prie veiksmingesnės integruotos veiklos vykdymo reikalavimus atitinkančios oro erdvės.