

Strasbourg, 11.6.2013
SWD(2013) 207 final

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

POVZETEK OCENE UČINKA

Spremni dokument

Zakonodajni predlogi

za posodobitev uredb o enotnem evropskem nebu (SES2+)

{COM(2013) 410 final}
{SWD(2013) 206 final}

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

POVZETEK OCENE UČINKA

Spremni dokument

Zakonodajni predlogi

za posodobitev uredb o enotnem evropskem nebu (SES2+)

1. OPREDELITEV PROBLEMOM

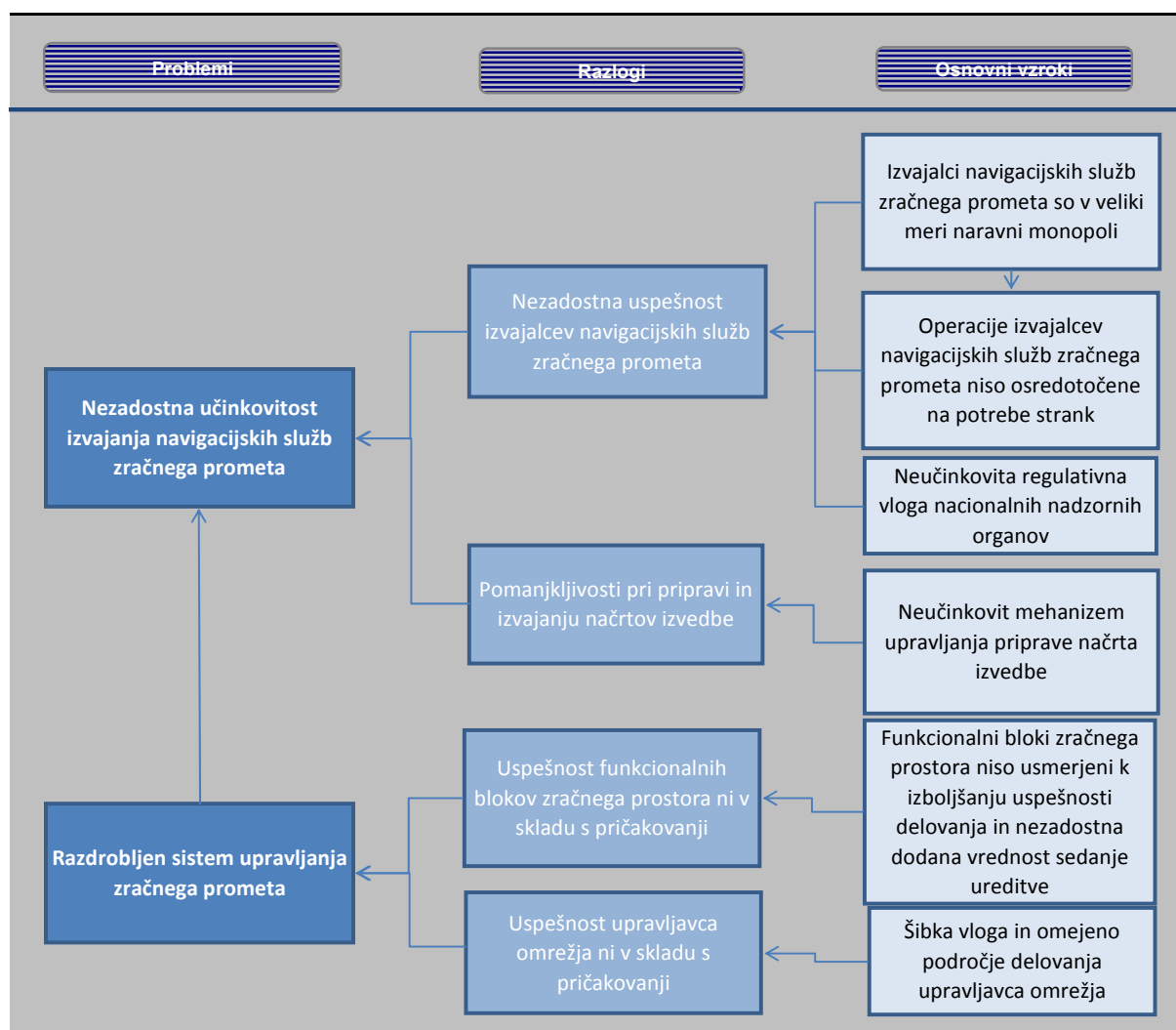
Cilj pobude o enotnem evropskem nebu (SES) je izboljšanje splošne učinkovitosti organizacije in upravljanja evropskega zračnega prostora. Izkušnje, pridobljene z izvajanjem svežnja SES I od leta 2004 in SES II od leta 2009, so pokazale, da so načela in smernice SES veljavne in da je nadaljevanje njihovega izvajanja upravičeno. Vendar pri izvajanju pobude prihaja do zamud. Sveženj SES 2+ bi moral izboljšati izvajanje svežnja SES II s poudarkom na nekaterih institucionalnih zadevah in nadaljnjem izboljšanju uspešnosti pri izvajanju navigacijskih služb zračnega prometa.

Prvi problem, obravnavan v oceni učinka SES2+, je **nezadostna učinkovitost izvajanja navigacijskih služb zračnega prometa**, ki ostaja razmeroma neučinkovito v smislu stroškovne učinkovitosti in učinkovitosti letov ter razpoložljivih zmogljivosti. To je zlasti očitno v primerjavi z Združenimi državami, katerih zračni prostor je približno enako velik. V ZDA je zračni prostor pod nadzorom enega samega izvajalca služb, v Evropi pa je kar 38 izvajalcev, ki zagotavljajo storitve na zračnih poteh. Ameriški izvajalec služb nadzira skoraj 70 % več letov z 38 % manj zaposlenih. Glavni vzroki za to razliko v produktivnosti so pomanjkljivosti v Evropi pri pripravi in izvajanju načrta izvedbe, neučinkoviti nadzorni organi in nesorazmerno visoko število podpornega osebja, ki dela za izvajalce služb.

Drugi ključni obravnavani problem je **razdrobljen sistem za upravljanje zračnega prometa**. V evropski sistem za upravljanje zračnega prometa je vključenih 27 nacionalnih organov, ki nadzirajo več kot sto izvajalcev navigacijskih služb zračnega prometa, ti pa seveda uporabljajo različne sisteme, pravila in postopke. Zaradi te ureditve v Evropi, kjer je veliko število izvajalcev služb, ki imajo vsak svoj sistem, ki v glavnem usposablja le svoje osebje, ki določajo svoje operacijske postopke in so ozemeljsko omejeni na izvajanje služb v majhnem zračnem prostoru, je veliko dodatnih stroškov. Da bi se odpravila razdrobljenost, je bila s svežnjem SES predstavljena zamisel o čezmejnih funkcionalnih blokih zračnega prostora in osrednjem upravljavcu omrežja za upravljanje določenih služb na ravni omrežja. Vendar funkcionalni bloki zračnega prostora še niso usmerjeni k izboljšanju uspešnosti delovanja, vloga upravljavca omrežja pa je še vedno prešibka.

Pobuda SES 2+ bo vplivala na večino izvajalcev navigacijskih služb zračnega prometa, organov držav članic in uporabnikov zračnega prostora ter na Komisijo in EASA.

Problemi, razlogi in osnovni vzroki



2. SUBSIDIARNOST

Členi 58, 90 in 100 Pogodbe o delovanju Evropske unije prenašajo na zračni promet cilje notranjega trga v okviru skupne prometne politike EU.

Ukrepi, ki jih sprejmejo države članice same, ne morejo zagotoviti optimalnega večanja zmogljivosti in varnosti ter hkrati zmanjšati stroškov upravljanja služb zračnega prometa v EU. S sprejetjem svežnjev SES I in SES II so države članice potrdile, da je razdrobljenost evropskega zračnega prostora, ki je posledica nacionalnih predpisov in geografskih meja, pglavitni del tega problema.

3. CILJI

Splošni cilj:

Izboljšati konkurenčnost evropskega letalskega sistema v primerjavi z drugimi primerljivimi regijami in zlasti nadalje razviti pobudo o enotnem evropskem nebu.

Posebni cilji:

PC1: Izboljšati rezultate služb zračnega prometa v smislu učinkovitosti.

PC2: Izboljšati izkoristek zmogljivosti upravljanja zračnega prometa.

Operativni cilji:

OC1:	Zagotoviti, da je izvajanje navigacijskih služb zračnega prometa pregledno, da temelji na tržnih načelih in da je osredotočeno na potrebe strank.
OC2:	Okrepiti vlogo nacionalnih nadzornih organov.
OC3:	Okrepiti proces določitve ciljev in izvajanje načrta izvedbe (vključno z okrepitevijo organa za oceno uspešnosti/enote za oceno uspešnosti).
OC4:	Strateška preusmeritev funkcionalnih blokov zračnega prostora.
OC5:	Okrepitev delovanja in razširitev področja delovanja upravljavca omrežja.

4. MOŽNOSTI POLITIKE

Na podlagi analize in posvetovanja z zainteresiranimi stranmi je bil na šestih področjih politike opredeljen širok niz ukrepov, s katerimi se lahko obravnavajo vsi razlogi za probleme, opisani zgoraj.

Osnovni vzrok problemov	Področja politike	Obravnavane možne politike
Problem 1: Nezadostna učinkovitost izvajanja navigacijskih služb zračnega prometa		
Izvajalci navigacijskih služb zračnega prometa so v veliki meri naravni monopoli	1: Podporne službe	1.1 Brez ukrepanja
		1.2 Funkcionalna ločitev podpornih služb
		1.3 Strukturna ločitev podpornih služb
Operacije izvajalcev navigacijskih služb zračnega prometa niso osredotočene na potrebe strank	2: Osredotočanje izvajalcev navigacijskih služb zračnega prometa na potrebe strank	2.1 Brez ukrepanja
		2.2 Okrepitev posvetovanj in potrjevanje določenih naložbenih načrtov s strani uporabnikov zračnega prostora.
		2.3 Politika iz točke 2.2 in vključitev skupine uporabnikov zračnega prostora v upravljanje izvajalcev navigacijskih služb zračnega prometa
Neučinkovita regulativna vloga nacionalnih nadzornih organov	3: Neučinkovita vloga nacionalnih nadzornih organov	3.1 Brez ukrepanja
		3.2 Uvedba vzajemnega sodelovanja, uskladitev na ravni EU in priprava baze strokovnjakov
		3.3 Politika iz točke 3.2 in institucionalna ločitev nacionalnih nadzornih organov od izvajalcev navigacijskih služb zračnega prometa
Neučinkovit mehanizem upravljanja priprave načrta izvedbe	4: Mehanizem upravljanja načrta izvedbe	4.1 Brez ukrepanja
		4.2 Manjše sodelovanje držav članic pri postopku določanja ciljev. Komisija prevzame nadzor nad organom za oceno uspešnosti.
		4.3 Državam članicam se omogoči, da neposredno imenujejo člane organa za oceno uspešnosti, temu pa se dovoli, da sam določi cilje brez komitologije.
Problem 2: Razdrobljen sistem upravljanja zračnega prometa		
Funkcionalni bloki zračnega prostora niso usmerjeni k izboljšanju uspešnosti delovanja in nezadostna dodana vrednost sedanje ureditve	5: Preusmeritev funkcionalnih blokov zračnega prostora	5.1 Brez ukrepanja
		5.2 Določiti bolj obvezujoče in izvršljive cilje/merila za funkcionalne bloke zračnega prostora
		5.3 Ustvariti prilagodljivejši model funkcionalnih blokov zračnega prostora, ki bi bili bolj usmerjeni k izboljšanju uspešnosti delovanja
		5.4 Pristop od zgoraj navzdol, pri čemer se vlogi organa za oceno uspešnosti in upravljavca omrežja združi v nov organ za organiziranje izvajanja služb
Šibka vloga in omejeno področje delovanja upravljavca omrežja	6: Vloga upravljavca omrežja	6.1 Brez ukrepanja
		6.2 Prenos operativnega upravljanja na sektor in poenostavitev upravljanja strateških zadev s strani EU in držav
		6.3 Ustanovitev skupnega podjetja sektorja za upravljanje upravljavca omrežja

Osnovni vzrok problemov	Področja politike	Obravnavane možne politike
		6.4 Enako kot politiki 6.2 in 6.3, pri čemer je vloga Eurocontrola povezana z upravljavcem omrežja in celovitejšim centraliziranim izvajalcem služb, vključno z načrtovanjem zračnega prostora v širšem pomenu

Možna politika 1: Podporne službe¹. Prva možnost ne predvideva ukrepov (1.1). Podporne službe so lahko tudi funkcionalno (možnost 1.2) ali strukturno (možnost 1.3) ločene. V primeru funkcionalne ločitve bi morali izvajalci navigacijskih služb zračnega prometa podporne službe organizirati interno tako, da bi se te jasno razlikovale kot ločene poslovne enote. V primeru, da se izbere strukturna ločitev, bi se sredstva in osebje, ki so potrebni za izvajanje podpornih služb, prenesli v ločeno organizacijo, ki bi bila neodvisna od osrednjega ponudnika storitev za nadzor zračnega prometa.

Možna politika 2: Osredotočanje izvajalcev navigacijskih služb zračnega prometa na potrebe strank Prva možnost ne predvideva ukrepov (2.1). Druga možnost (2.2) zahteva okrepitev posvetovanj z uporabniki zračnega prostora in skupinam uporabnikov zračnega prostora omogoča „potrjevanje“ naložbenih načrtov izvajalcev navigacijskih služb zračnega prometa. Možnost 2.3 gradi na možnosti 2.2 in vsaki od treh skupin uporabnikov zračnega prostora (letalski prevozniki, vojaško letalstvo in splošno/poslovno letalstvo) zagotavlja obvezen sedež v upravljalnem/nadzornem svetu.

Možna politika 3: Neučinkovita vloga nacionalnih nadzornih organov. Prva možnost ne predvideva ukrepov (3.1). Možnost 3.2 se osredotoča na vzpostavitev tesnejšega sodelovanja med nacionalnimi nadzornimi organi in spodbujanje izmenjave najboljših praks ter izmenjavo nacionalnih strokovnjakov v okviru EASA. Možnost 3.3 gradi na možnosti 3.2, vendar namesto sedanje funkcionalne ločitve zahteva popolno institucionalno ločitev nacionalnih nadzornih organov od izvajalcev navigacijskih služb zračnega prometa, ki so pod njihovim nadzorom.

Možna politika 4: Mehanizem upravljanja načrta izvedbe. Z izbiro možnosti, ki ne predvideva ukrepanja (4.1), bi bilo nemogoče doseči prvotne cilje SES, ki naj bi se dosegli do leta 2020. Z izbiro možnosti 4.2 bi bil postopek določanja ciljev krajši, zmanjšala pa bi se tudi možnost vplivanja s strani držav članic. Možnost 4.3 bi povsem spremenila obstoječi sistem, saj bi bile za imenovanje članov organa za oceno uspešnosti članice odgovorne države članice (in ne Komisija), pri čemer bi upoštevale stroga merila glede neodvisnosti. Organ za oceno uspešnosti bi nato sam določil cilje, za zagotovitev hitrega in učinkovitega postopka pa bi se postopek komitologije v celoti odpravil.

Možna politika 5: Preusmeritev funkcionalnih blokov zračnega prostora. Z izbiro možnosti, ki ne predvideva ukrepanja (5.1), bi bil postopek še vedno počasen in poudarek funkcionalnih blokov zračnega prostora na izboljšanju uspešnosti se ne bi povečal. Možnosti 5.2 bi sedanja merila funkcionalnih blokov zračnega prostora nadomestila z obvezujočimi cilji. Možnost 5.3 bi funkcionalnim blokom zračnega prostora dala večjo prilagodljivost za izboljšanje uspešnosti. Upravljaec omrežja (ki je na ravni nad funkcionalnimi bloki zračnega prostora) bi imel vedno večjo odgovornost za načrtovanje zračnega prostora. Na podlagi možnosti 5.4 bi se ustanovil osrednji organ za načrtovanje, ki bi ponovno zasnoval zračni prostor EU, tako da bi temeljil na 4 do 6 večjih koncesijskih blokih.

Možna politika 6: Vloga upravljavca omrežja. Z izbiro možnosti, ki ne predvideva ukrepanja (6.1), bi se vloga upravljavca omrežja še naprej razvijala na podlagi njegovega

¹ Službe, kot so letalske informacijske službe, komunikacijske službe, navigacijske službe, nadzorne službe ali meteorološke službe, ki podpirajo osnovne izvajalce služb zračnega prometa.

sedanjega pravnega obsega delovanja in funkcij. Na podlagi možnosti 6.2 bi se oblikoval dvostopenjski sistem upravljanja. Države članice bi obdržale pravico do veta v zadevah v zvezi z nacionalno suverenostjo, letalski sektor pa bi zagotavljal operativno upravljanje. Pri možnosti 6.3 bi upravljaivec omrežja postal skupno podjetje sektorja. Tako kot pri možnostih 6.2 in 6.3 bi bila tudi pri možnosti 6.4 potrebna reforma upravljanja za izboljšanje vloge sektorja. Ključni dodatni element možnosti 6.4 je koncept centraliziranih služb, pri čemer bi bile določene nove službe upravljanja zračnega prometa, katerih delovanje temelji na podatkih, povezanih s sistemom SESAR, centralizirane.

5. PRESOJA UČINKOV

Glede na močan poudarek na stroškovni učinkovitosti so glavni učinki te pobude ekonomski in socialni, okoljski vplivi pa so večinoma posredni.

5.1. Integrirane strukture in podporne službe

Možnost 1.2 (funkcionalna ločitev) bi prinesla omejene koristi, predvsem glede preglednosti stroškov, povezanih s podpornimi službami. Možnost 1.3 (strukturna ločitev) bi bolj verjetno spodbujala konkurenco med navigacijskimi službami zračnega prometa in zmanjšala stroške za letalske prevoznike. Vendar pa bi se s povečanjem učinkovitosti zaostri delovni pogoji in zmanjšalo število zaposlenih pri izvajalcih navigacijskih služb zračnega prometa. Možnost 1.3 bi zato prinesla najboljše rezultate, z izbiro možnosti 1.2 pa bi bila uspešnost vedno večja, odpuščanje bi bilo manjše, s tem pa bi bila manjša tudi stiska zaposlenih pri izvajalcih navigacijskih služb zračnega prometa.

5.2. Osredotočanje na potrebe strank

Obe možnosti, 2.2. (*okrepitev posvetovanj in potrjevanje*) in 2.3. (*upravljalni odbor*) bi pozitivno vplivali na splošno učinkovitost in zmogljivost, negativno pa bi vplivali na pogoje zaposlovanja pri izvajalcih navigacijskih služb zračnega prometa. Čeprav so koristi možnosti 2.3 malo večje od tistih, ki jih ponuja možnost 2.2, prva nosi večje tveganje in bi jo bilo na politični ravni težje izvesti. Zato se zdi, da možnost 2.2 ponuja najboljše ravnotežje med kratkoročnimi in dolgoročnimi negativnimi učinki in koristmi.

5.3. Neučinkovita vloga nacionalnih nadzornih organov

Možnost 3.3, ki možnost 3.2 (*medsebojno sodelovanje in priprava baze strokovnjakov*) razširja z institucionalno ločitvijo, zagotavlja večje koristi, vendar so z njo povezana velika tveganja na ravni politike. Čeprav so tveganja, povezana s možnostjo 3.2, manjša, so veliko manjše tudi njene koristi. Zato je možnost 3.3 najprimernejša.

5.4. Mehanizem upravljanja načrta izvedbe

Možnosti 4.2 in 4.3 ponujata podobne splošne rezultate, vendar so z njima povezana politična tveganja zelo različna. Pri možnosti 4.2 (*manjše sodelovanje držav članic*) je tveganje povezano z verjetnostjo, da bodo države članice dosegle soglasje o predlogu. Možnost 4.3 (*neposredno imenovanje organa za oceno uspešnosti s strani držav članic, brez komitologije*) nosi precejšnje tveganje, da bo EU izgubila nadzor nad načrtom izvedbe. Izbira temelji na oceni tveganja, zato je bolj zaželena možnost 4.2.

5.5. Preusmeritev funkcionalnih blokov zračnega prostora

Možnost 5.4 (*pristop od zgoraj navzdol glede funkcionalnih blokov zračnega prostora*) ponuja daleč največje koristi glede učinkovitosti in zmogljivosti, vendar bi jo bilo na politični ravni zelo težko izvesti in vsebuje nekaj resnih tveganj glede tehnične izvedljivosti. Možnost 5.3 (*prilagodljiv model funkcionalnih blokov zračnega prostora*) ponuja približno enake

koristi kot možnost 5.2 (*obvezujoči cilji*), vendar je bolj usklajena z osnovnim načelom načrta izvedbe. Ima tudi dodatni potencial, če se spretno poveže z drugimi možnostmi. Zato se priporoča kot prednostna možnost pod pogojem, da se določi rok za pregled koncepta funkcionalnih blokov zračnega prostora.

5.6. Vloga upravljavca omrežja

Možnost 6.4 (*Eurocontrol kot razširjen upravljavec omrežja*) prinaša največjo učinkovitost in zmogljivost. Edino vprašanje je, ali naj bi se povezala z modelom upravljanja iz možnosti 6.2 (*operativno upravljanje s strani sektorja*) ali 6.3 (*skupno podjetje sektorja*). Možnost 6.3 je malo boljša, ker bi organizacija lahko aktivneje zagotavljala učinkovitost, če bi jo v celoti upravljal sektor, kot pa če bi vodilne države članice še naprej zagovarjale vsaka svoj nacionalni *status quo*. Ker bi bil upravljavec omrežja, ki bi zagotavljal centralizirane službe, običajen izvajalec navigacijskih služb zračnega prometa, bi bilo smiselno, da se da prednost upravljanju s strani sektorja in da se kot najboljšo možnost izbere kombinacija možnosti 6.4 in 6.3.

6. PRIMERJAVA MOŽNOSTI

Skupaj je bilo ocenjenih 20 možnih politik in 6 različnih področij politike. Možnosti so bile nadalje združene v tri scenarije politike:

Scenarij politike 1: Izhodiščno stanje	Scenarij politike 2: Optimizirano tveganje	Scenarij politike 3: Optimizirana uspešnost
Brez ukrepanja	Možnost 1.2 Funkcionalna ločitev podpornih storitev	Možnost 1.3 Strukturna ločitev podpornih storitev
	Možnost 2.2 Okrepitev posvetovanj in potrjevanje	Možnost 2.2 Okrepitev posvetovanj in potrjevanje
	Možnost 3.2 Medsebojno sodelovanje in priprava baze strokovnjakov	Možnost 3.3 Možnost 3.2 in institucionalna ločitev nacionalnih nadzornih organov od navigacijskih služb zračnega prometa
	Možnost 4.2 Manjše sodelovanje držav članic	Možnost 4.2 Manjše sodelovanje držav članic
	Možnost 5.2 Obvezujoči cilji za funkcionalne bloke zračnega prostora	Možnost 5.3 Prilagodljiv model funkcionalnih blokov zračnega prostora
	Možnost 6.3 Skupno podjetje sektorja	Možnosti 6.4 + 6.3 Skupno podjetje sektorja + Eurocontrol kot razširjen upravljavec omrežja

Možnosti 2.3, 4.3 in 5.4 so bile zavrnjene, saj so politično preveč tvegane in imajo omejene ali negotove prednosti. Možnost 6.2 je bila zavrnjena, ker bi bile njene prednosti zelo majhne v primerjavi z izhodiščnim stanjem.

Po scenariju 2 bi se zagotovilo zmerno izboljšanje z minimalnimi tveganji na ravni politike glede na to, da sta politično najbolj sporni možnosti, in sicer strukturna ločitev podpornih služb (možnost 1.3) in institucionalna ločitev nacionalnih nadzornih organov od izvajalcev navigacijskih služb zračnega prometa (možnost 3.3), izključeni. Vendar to izključuje možnost uporabe možnosti 5.3 (oblikovanje prilagodljivejšega modela funkcionalnih blokov zračnega prostora), ker bi to bilo smiselno le, če bi bili izvajalci navigacijskih služb zračnega prometa ločeni.

Scenarij 3 nosi večje tveganje za nasprotovanje, vendar ima potencial, da znatno izboljša uspešnost z uvedbo bolj ambicioznih možnosti politike in z ustvarjanjem sinergij med možnostmi.

Primerjava scenarijev glede na možnosti politike

	Scenarij politike 1: Scenarij brez ukrepanja	Scenarij politike 2: Optimizirano tveganje	Scenarij politike 3: Optimizirana uspešnost*
POVZETEK UČINKOV			
Ekonomski učinki			
Stroškovna učinkovitost	0	>250 milijonov EUR na leto	>780 milijonov EUR na leto
Učinkovitost letov	0	>1,6 milijard EUR na leto	>2 milijard EUR na leto
Zmogljivost/zamude	0	>120 milijonov EUR na leto	>150 milijonov EUR na leto
Upravni stroški	0	-7,9–9,7 milijonov EUR na leto	-13,8–16,8 milijonov EUR na leto
Makroekonomski učinki			
BDP na leto (2020/2030)	0	~600 milijonov EUR/700 milijonov EUR	~750 milijonov EUR/900 milijonov EUR
Delovna mesta leta 2030	0	~+10 000	~+13 000
Od tega delovna mesta pri letalskih prevoznikih (2020/2030)	0	+	~+500/+3 000
Družbeni učinki			
Delovna mesta in delovni pogoji za delavce pri:			
nacionalnih nadzornih organih	0	+	~+80 delovnih mest
izvajalcih navigacijskih služb zračnega prometa	0	~ -3 400	~ -9 400
Varnost	0	+	++
Vplivi na okolje			
Hrup	0	0	0
Emisije	0	++	++
USPEŠNOST/UČINKOVITOST/SKLADNOST			
Uspešnost:			
<i>Posebni cilji:</i>			
PC1: povečanje uspešnosti sistema služb zračnega prometa v smislu učinkovitosti	0	++	+++
PC2: izboljšanje izrabe zmogljivosti sistema za upravljanje zračnega prometa	0	+	+
Učinkovitost, razen makrogospodarskih učinkov	0	Neto koristi: 1 960 milijonov EUR na leto	Neto koristi: 2 915 milijonov EUR na leto
Skladnost	0	+	++

Kar zadeva **uspešnost**, je razlika med obema scenarijema manjša, saj je pri obeh izbran načrt izvedbe iz možnosti 2.2. Vendar, kar zadeva **učinkovitost**, majhni dodatni upravni stroški scenarija 3 trikratno povečajo stroškovno učinkovitost, iz česar izhajajo za približno milijardo višje neposredne koristi kot pri scenariju 2. Poleg tega bi oba scenarija spodbudila rast v letalskem sektorju, s čimer bi se ustvarilo 10 000 delovnih mest, če se izbere scenarij 2, in približno 13 000, če se izbere scenarij 3. Kar zadeva **skladnost**, je scenarij z optimizirano uspešnostjo skladnejši s splošno idejo načrta izvedbe znotraj okvira enotnega evropskega neba.

Scenarij 3 z optimizirano uspešnostjo torej velja za najboljšo politično izbiro.

7. SPREMLJANJE IN OCENJEVANJE

Komisija bo ocenila, ali so bili cilji pobude doseženi, in sicer enkrat v letu 2015 in ponovno v letu 2020. Če niso bili, bo Komisija odločila, katere dodatne ukrepe je treba sprejeti za doseg teh ciljev.

Uspešnost se bo spremljala prek letnih poročil o uspešnosti sistema upravljanja zračnega prometa v EU, ki jih pripravi organ za oceno uspešnosti, in prek mesečnih poročil, ki ga izda upravljavec omrežja. Ključni kazalci so:

Specifični cilj	Kazalci spremljanja
SC1: Povečati uspešnost služb zračnega prometa v smislu učinkovitosti	• Zamude (min/let) • Stroški za uporabnike, povezani z izvajalci navigacijskih služb zračnega prometa • Povprečno skrajšanje podaljšane leta • Zmanjšanje emisij
SC2: Izboljšati izkoristek zmogljivosti upravljanja zračnega prometa	• Učinkovitost letov na zračnih poteh • Izboljšanje pretoka prometa na vzletno-pristajalnih stezah na trenutno preobremenjenih letališčih