

Ve Štrasburku dne 11.6.2013
SWD(2013) 207 final

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

SOUHRN POSOUZENÍ DOPADŮ

Průvodní dokument k

legislativním návrhům

aktualizace nařízení o jednotném evropském nebi – SES2+

{COM(2013) 410 final}

{SWD(2013) 206 final}

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

SOUHRN POSOUZENÍ DOPADŮ

Průvodní dokument k

legislativním návrhům

aktualizace nařízení o jednotném evropském nebi – SES2+

1. VYMEZENÍ PROBLÉMU

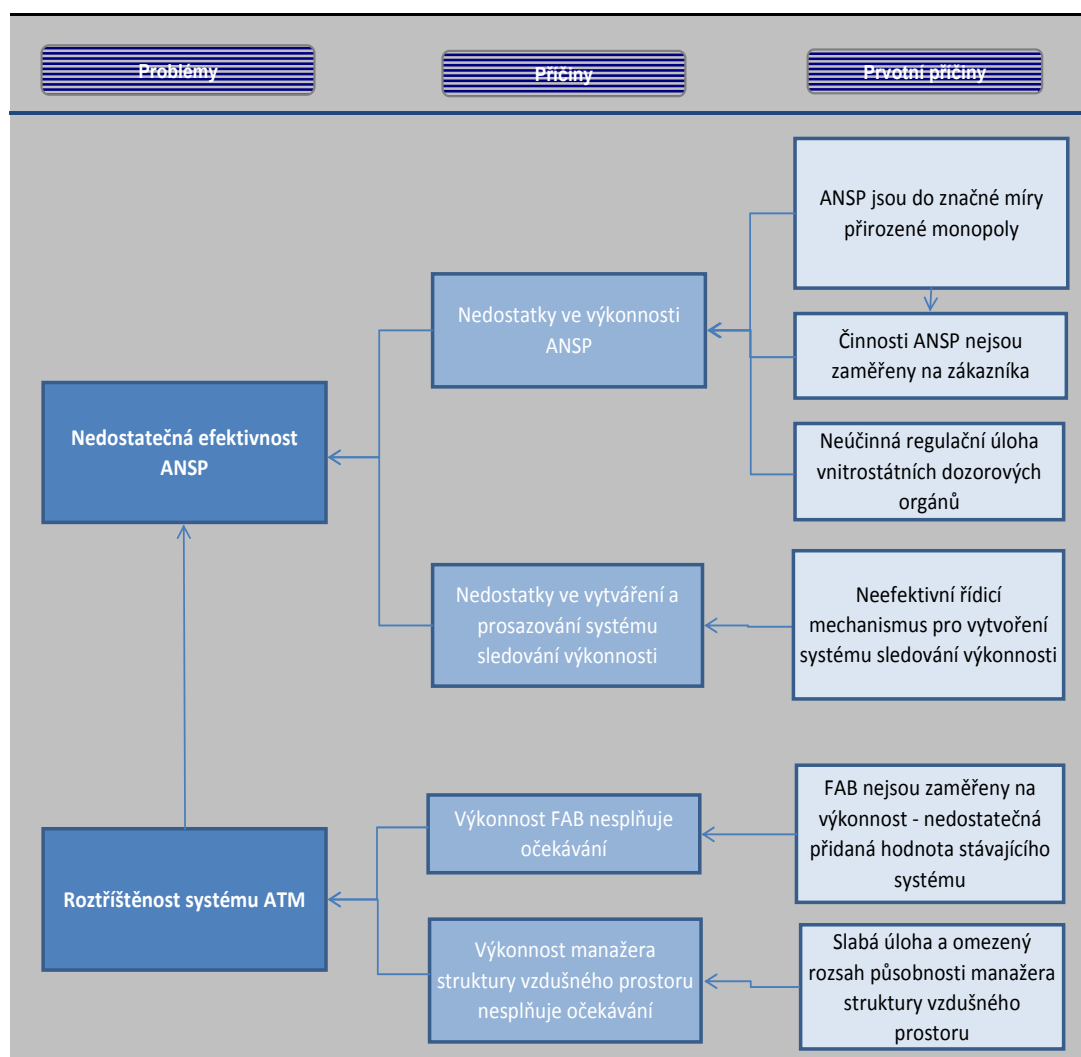
Cílem iniciativy jednotné evropské nebe (Single European Sky, SES) je zlepšení celkové efektivnosti organizace a řízení evropského vzdušného prostoru. Zkušenosti získané z provádění iniciativy SES I od roku 2004 a SES II od roku 2009 ukázaly, že zásady a směr politiky jednotného evropského nebe jsou platné a poskytují dostatečný důvod, proč je třeba pokračovat v jejich provádění. Tato iniciativa se však ve svém provádění potýká se zpožděním. Balíček SES2+ by měl zlepšit provádění SES II tím, že se zaměří na některé institucionální záležitosti a na další zvyšování výkonnosti v poskytování letových navigačních služeb.

První problematickou oblastí, kterou se zabývá posouzení dopadů SES2+, je **nedostatečná efektivnost poskytování letových navigačních služeb (Air Navigation Service, ANS)**. Poskytování ANS je z hlediska nákladů a efektivity letů i nabízených kapacit stále poměrně neefektivní. To je zřejmé ve srovnání se Spojenými státy, které pokrývají vzdušný prostor podobného rozsahu. V USA řídí vzdušný prostor jediný poskytovatel služeb, na rozdíl od 38 poskytovatelů traťových navigačních služeb v Evropě. Poskytovatel služeb ve Spojených státech řídí téměř o 70 % více letů, avšak potřebuje k tomu o 38 % méně zaměstnanců. Hlavními příčinami tohoto rozdílu v produktivitě jsou nedostatky, k nimž dochází v Evropě při vytváření a prosazování systému sledování výkonnosti, neefektivnost dozorových orgánů a neúměrně vysoký počet podpůrných zaměstnanců pracujících pro poskytovatele služeb.

Druhým klíčovým problémem, kterým je třeba se zabývat, je **roztržštěnost systému ATM**. Evropský systém ATM tvoří 27 vnitrostátních orgánů, které provádějí dohled nad více než stem poskytovatelů letových navigačních služeb (ANSP), s logicky rozdílnými systémy, pravidly a postupy. Mnoho dalších nákladů přináší Evropě velký počet poskytovatelů služeb, protože každý používá svůj vlastní systém, zejména pokud jde o vzdělávání zaměstnanců, vytváření vlastních provozních postupů a územní omezení při poskytování služeb v malém vzdušném prostoru. Ve snaze překonat roztržštěnost zavedl program jednotného evropského nebe myšlenku přeshraničních funkčních bloků vzdušného prostoru (Functional Air Blocks, FAB) a ústředního manažera struktury vzdušného prostoru za účelem provádění některých služeb na úrovni sítě. Funkční bloky však dosud nejsou zaměřeny na výkon a manažer struktury vzdušného prostoru zůstává příliš slabý.

Iniciativa SES2+ se bude týkat většiny poskytovatelů letových navigačních služeb, orgánů členských států, uživatelů vzdušného prostoru, Komise a agentury EASA.

Problémy, příčiny a prvotní příčiny



2. SUBSIDIARITA

Články 58, 90 a 100 Smlouvy o fungování Evropské unie rozšiřují cíle vnitřního trhu na leteckou dopravu v rámci společné dopravní politiky EU.

Opatření pouze na vnitrostátní úrovni nemohou zajistit optimální budování kapacity a bezpečnosti při současném snižování úrovně nákladů na služby uspořádání letového provozu v EU. Schválením SES I a SES II členské státy uznaly, že jádrem problému je roztříštěnost evropského vzdušného prostoru, daná vnitrostátními pravidly a zeměpisnými hranicemi.

3. CÍLE

Obecný cíl:

Zlepšení konkurenceschopnosti evropského leteckého systému v porovnání s jinými srovnatelnými regiony, a zejména další rozvoj iniciativy jednotné evropské nebe

Specifické cíle:

Specifický cíl č. 1:	Zlepšení výkonnosti letových provozních služeb z hlediska efektivnosti
Specifický cíl č. 2:	Lepší využívání kapacity uspořádání letového provozu

Operativní cíle:

Operativní cíl č. 1:	Zajištění transparentnosti poskytování letových navigačních služeb na základě tržních zásad a hodnoty pro zákazníky.
Operativní cíl č. 2:	Posílení úlohy vnitrostátních dozorových orgánů
Operativní cíl č. 3:	Posílení procesu stanovení cílů a prosazování systému sledování výkonnosti (včetně posílení orgánu pro kontrolu výkonnosti / oddělení pro ověřování výkonnosti (Performance Review Body / Performance Review Unit, PRB/PRU))
Operativní cíl č. 4:	Stanovení nových strategických cílů FAB
Operativní cíl č. 5:	Posílení řízení a provozních kompetencí manažera struktury vzdušného prostoru

4. MOŽNOSTI POLITIKY

Na základě analýzy a konzultací se zúčastněnými subjekty byla stanovena celá řada opatření v šesti oblastech politiky, které mohou přispět k řešení všech problémů popsanych výše.

Prvotní příčina problematických oblastí	Oblasti politiky	Zvažované možnosti politiky
Problémová oblast 1: Nedostatečná efektivnost poskytování letových navigačních služeb		
ANSP jsou do značné míry přirozené monopoly	1: Podpůrné služby	1.1 – Žádná opatření
		1.2 – Funkční oddělení podpůrných služeb
		1.3 – Strukturální oddělení podpůrných služeb
Činnosti ANSP nejsou zaměřeny na zákazníka	2: Zaměření ANSP na potřeby zákazníků	2.1 – Žádná opatření
		2.2 – Zlepšení konzultací a souhlas uživatelů vzdušného prostoru s některými investičními plány
		2.3 – 2.2 plus umožnit skupinám uživatelů vzdušného prostoru zapojit se do řízení ANSP
Neúčinná regulační úloha vnitrostátních dozorových orgánů (NSA)	3: Neúčinná úloha vnitrostátních dozorových orgánů	3.1 – Žádná opatření
		3.2 – Zavedení vzájemné spolupráce, koordinace a sdružování odborníků na úrovni EU
		3.3 – 3.2 plus institucionální oddělení NSA od ANSP
Neefektivní řídicí mechanismus pro vytvoření systému sledování výkonnosti	4: Řídicí mechanismus systému sledování výkonnosti	4.1 – Žádná opatření
		4.2 – Omezená účast členského státu při stanovování cílů. Orgán pro kontrolu výkonnosti pod dohledem Komise.
		4.3 – Členským státům umožnit přímo jmenovat orgán pro kontrolu výkonnosti, ale ponechat tomuto orgánu možnost, aby si sám stanovil cíle, bez projednávání ve výborech.
Problémová oblast 2: Roztříštěnost systému ATM		
FAB nejsou zaměřeny na výkonnost a stávající systém nemá dostatečnou přidanou hodnotu	5: Nové zaměření FAB	5.1 – Žádná opatření
		5.2 – Vytvoření normativnějších a vymahatelnějších cílů/kritérií pro FAB
		5.3 – Vytvoření pružnějšího modelu FAB více zaměřeného na výkonnost
		5.4 – Přístup „shora dolů“, s novým subjektem vytvořeným z PRB a manažera struktury vzdušného prostoru, jehož cílem bude navrhovat poskytování služeb
Slabá úloha a omezený rozsah působnosti manažera struktury vzdušného prostoru	6: Úloha manažera struktury vzdušného prostoru	6.1 – Žádná opatření
		6.2 – Přenesení řízení provozu na odvětví a zjednodušení řízení strategických záležitostí na úrovni EU a na vnitrostátní úrovni
		6.3 — Vytvoření společného podniku odvětví, který by plnil úlohu manažera struktury vzdušného prostoru

Prvotní příčina problematických oblastí	Oblasti politiky	Zvažované možnosti politiky
		6.4 – Jako možnost č. 6.2 nebo 6.3, avšak se zapojením Eurocontrolu do úlohy manažera struktury vzdušného prostoru a komplexnějšího centralizovaného poskytovatele služeb, včetně navrhování vzdušného prostoru v širokém smyslu

Možnost politiky č. 1: Podpůrné služby¹. První možností je nepřijímat žádná opatření (1.1). Podpůrné služby mohou být rovněž funkčně (možnost č. 1.2) nebo strukturálně (možnost č. 1.3) odděleny. V případě funkčního oddělení by poskytovatelé letových navigačních služeb museli interně organizovat poskytování podpůrných služeb tak, aby bylo možné jasně je odlišit jako samostatné obchodní útvary. Pokud poskytovatel zvolí strukturální oddělení, aktiva a zaměstnanci potřební pro podporu poskytování služeb by byli převedeni do zvláštní organizace nezávislé na hlavním poskytovateli služby řízení letového provozu.

Možnost politiky č. 2: Zaměření ANSP na potřeby zákazníků. První možností je nepřijímat žádná opatření (2.1). Druhá možnost (2.2) vyžaduje zlepšení konzultací s uživateli vzdušného prostoru a skupinám uživatelů vzdušného prostoru poskytuje možnost podílet se na schvalování investičních plánů ANSP. Možnost č. 2.3 vychází z možnosti č. 2.2, přidává však povinnou účast každé ze tří skupin uživatelů vzdušného prostoru (leteckých společností, vojenského letectva, všeobecného letectví a letecké dopravy pro vlastní potřebu) v řídicí/dozorčí radě.

Možnost politiky č. 3: Neúčinná úloha vnitrostátních dozorových orgánů (National Supervisory Authorities, NSA). První možností je nepřijímat žádná opatření (3.1). Možnost č. 3.2 se zaměřuje na vytvoření užší spolupráce mezi vnitrostátními dozorovými orgány a podporu výměny osvědčených postupů a sdružování národních odborníků v rámci agentury EASA. Možnost č. 3.3 vychází z možnosti č. 3.2, místo současného funkčního oddělení však vyžaduje důsledné institucionální oddělení NSA od ANSP.

Možnost politiky č. 4: Řídicí mechanismus systému sledování výkonnosti. Pokud bude zvolena možnost *nepřijímat žádná opatření* (4.1), nebylo by možné dosáhnout počáteční cílů SES do roku 2020. Použije-li se možnost č. 4.2, proces stanovování cílů by se zkrátil a omezila by se možnost vlivu členského státu. Možnost č. 4.3 by zcela převrátila stávající úpravu, neboť by umožnila, aby členy PRB jmenovaly členské státy (nikoli Komise), zachovala by však přísné podmínky nezávislosti. Orgán pro kontrolu výkonnosti by pak sám stanovil cíle a od projednávání ve výborech by v zájmu rychlosti a efektivnosti procesu bylo zcela upuštěno.

Možnost politiky č. 5: Nové zaměření FAB. Možnost *nepřijímat žádná opatření* (5.1) by umožnila pokračovat pomalým tempem a nezvýšila by zaměření FAB na výkonnost. Možnost č. 5.2 by nahradila stávající kritéria FAB normativními cíli. Možnost č. 5.3 by z FAB učinila pružnější nástroje pro zlepšování výkonnosti. Navrhování vzdušného prostoru by bylo ve stále větší míře převáděno na manažera struktury vzdušného prostoru (úroveň nad FAB). V rámci možnosti č. 5.4 by byl vytvořen centrální subjekt pro plánování, jehož cílem by bylo nově navrhnout vzdušný prostor EU na základě čtyř až šesti hlavních výsadních bloků.

Možnost politiky č. 6: Úloha manažera struktury vzdušného prostoru. V možnosti *nepřijímat žádná opatření* (6.1) by se činnost manažera struktury vzdušného prostoru dále rozvíjela na základě současného právního rámce a určení. V možnosti č. 6.2 by byl vytvořen

¹ Služby, jako např. letecké informace, komunikace, navigace, přehled o provozu nebo meteorologie, které poskytují podporu hlavním poskytovatelům letových provozních služeb.

dvouúrovňový systém řízení. Členské státy by si zachovaly právo veta v záležitostech, které souvisejí se svrchovaností státu, ale odvětví by zajistilo řízení provozu. V možnosti č. 6.3 by se z manažera struktury vzdušného prostoru stal společný podnik odvětví. Podobně jako možnosti č. 6.2 a 6.3 i možnost č. 6.4 by v zájmu zlepšení úlohy odvětví vyžadovala reformu řízení. Klíčovým dodatečným aspektem možnosti č. 6.4 je koncept centralizovaných služeb, v nichž by byly soustředěny některé nové služby ATM založené na údajích souvisejících s projektem SESAR.

5. POSOUZENÍ DOPADŮ

Vzhledem k silnému zaměření na nákladovou efektivnost má tato iniciativa především hospodářské a sociální dopady, zatímco environmentální dopady jsou většinou nepřímé.

5.1. Integrovaná struktura a podpůrné služby

Možnost č. 1.2 (*funkční oddělení*) nabízí omezené přínosy, zejména pokud jde o transparentnost nákladů souvisejících s podpůrnými službami. Možnost č. 1.3 (*strukturální oddělení*) by pravděpodobně více podpořila hospodářskou soutěž v oblasti ANS a snížila náklady leteckých provozovatelů. Nicméně zvyšování efektivnosti by mohlo vést k větší náročnosti pracovních podmínek a snížení zaměstnanosti u poskytovatelů letových navigačních služeb. Proto je možnost č. 1.3 neoptimálnější volbou, pokud jde o výkonnost, zatímco možnost č. 1.2 znamená postupné zlepšování výkonnosti bez výrazného snižování počtu zaměstnanců ANSP a nepříznivých dopadů na ně.

5.2. Zaměření ANSP na potřeby zákazníků

Obě možnosti, možnost č. 2.2 (*zlepšení konzultací a souhlas*) a č. 2.3 (*správní rada*), by měly pozitivní vliv na celkovou efektivnost a kapacitu, ale rovněž i některé negativní dopady na podmínky zaměstnanosti u poskytovatelů letových navigačních služeb. Zatímco přínosy možnosti č. 2.3 jsou o něco větší než přínosy možnosti č. 2.2, možnost č. 2.3 obnáší vyšší rizika a její realizace by byla politicky obtížnější. Proto se zdá, že možnost č. 2.2 je z hlediska krátkodobých a dlouhodobých nákladů a přínosů nejvyváženější.

5.3. Neúčinná úloha vnitrostátních dozorových orgánů

Možnost č. 3.3, jež možnost č. 3.2 (*vzájemná spolupráce a sdružování odborníků*) doplňuje o institucionální oddělení, představuje větší přínosy, zároveň však i vysoká politická rizika. Ačkoli rizika spojená s možností č. 3.2 jsou nižší, výrazně menší jsou i její přínosy. Možnost 3.3 je tudíž upřednostňovanou možností.

5.4. Řídicí mechanismus systému sledování výkonnosti

Možnosti č. 4.2 a 4.3 slibují podobné dalekosáhlé výsledky, výrazně se však liší, pokud jde o s nimi spojená (politická) rizika. U možnosti č. 4.2 (*omezená účast členského státu*) souvisí riziko s pravděpodobností, že členské státy spíše dosáhnou dohody ohledně návrhu. Možnost č. 4.3 (*přímé jmenování PRB bez projednávání ve výborech*) s sebou nese značné riziko, že EU ztratí kontrolu nad systémem sledování výkonnosti. Výběr správné možnosti závisí na posouzení rizik, které svědčí ve prospěch možnosti č. 4.2.

5.5. Nové zaměření FAB

Možnost č. 5.4 (*přístup shora dolů*) představuje zdaleka nejvyšší přínosy z hlediska efektivnosti a kapacity, ale je také politicky velmi obtížně proveditelná a obnáší některá závažná rizika, pokud jde o technickou proveditelnost. Možnost č. 5.3 (*pružnost FAB*) poskytuje zhruba stejné výhody jako možnost č. 5.2 (*normativní cíle*), odpovídá však více hlavním zásadám systému sledování. Nabízí rovněž dodatečný potenciál ve vhodné

kombinaci s ostatními možnostmi. Z tohoto důvodu by bylo možné ji doporučit jako nejlepší řešení za podmínky, že bude stanovena lhůta pro revizi konceptu FAB.

5.6. Úloha manažera struktury vzdušného prostoru

Možnost č. 6.4 (*Eurocontrol s rozšířenou působností manažera struktury vzdušného prostoru*) přináší největší výhody z hlediska efektivnosti a kapacity. Jedinou otázkou je, zda by měla být spojena s modelem řízení uvedeným v možnosti č. 6.2 (*řízením provozu pověřeno odvětví*) nebo č. 6.3 (*společný podnik odvětví*). Možnost č. 6.3 má mírnou výhodu, protože organizace by mohla aktivněji usilovat o zvýšení efektivnosti, pokud by působila plně v rámci odvětví, než kdyby členské státy při jejím řízení i nadále hájily své současné postavení. Protože manažer struktury vzdušného prostoru, který poskytuje centralizované služby, by byl poskytovatelem letových navigačních služeb jako každý jiný, bylo by logické svěřit řízení spíše odvětví a jako nejvhodnější řešení zvolit kombinaci možností č. 6.4 a 6.3.

6. SROVNÁNÍ MOŽNOSTÍ

Celkem bylo posouzeno 20 možností v šesti různých oblastech politiky. Možnosti byly dále sloučeny do tří scénářů:

Scénář č. 1: Základní scénář	Scénář č. 2: Optimalizace rizik	Scénář č. 3: Optimalizace výkonnosti
Žádné opatření	Možnost č. 1.2 Funkční oddělení podpůrných služeb	Možnost č. 1.3 Strukturální oddělení podpůrných služeb
	Možnost č. 2.2 Zlepšení konzultací a souhlas	Možnost č. 2.2 Zlepšení konzultací a souhlas
	Možnost č. 3.2 Vzájemná spolupráce a sdružování odborníků	Možnost č. 3.3 Možnost č. 3.2 + institucionální oddělení NSA od ANSP
	Možnost č. 4.2 Omezená účast členského státu	Možnost č. 4.2 Omezená účast členského státu
	Možnost č. 5.2 Normativní cíle FAB	Možnost č. 5.3 Pružnost FAB
	Možnost č. 6.3 Společný podnik odvětví	Možnosti č. 6.4 a 6.3 Společný podnik odvětví + Eurocontrol s rozšířenou působností manažera struktury vzdušného prostoru

Možnosti č. 2.3, 4.3 a 5.4 byly zamítnuty jako politicky příliš riskantní a s omezenými nebo nejistým přínosy. Od možnosti č. 6.2 bylo upuštěno, protože její přínosy by byly ve srovnání s výchozí situací pouze zanedbatelné.

Scénář č. 2 nabízí mírné zlepšení s minimálními politickými riziky vzhledem k tomu, že byly vyloučeny politicky nejspornější možnosti, jako např. strukturální oddělení podpůrných služeb (možnost č. 1.3) a institucionální oddělení NSA od ANSP (možnost č. 3.3). To však vylučuje použití možnosti č. 5.3 (vytvoření pružnějších FAB), což by mělo smysl pouze v případě, že by byly odděleny služby ANSP.

Scénář č. 3 s sebou nese vyšší riziko odporu, ale umožňuje výrazně zlepšit výkonnost zavedením ambicióznějších možností politiky a vytvořením synergií mezi jednotlivými možnostmi.

Srovnání scénářů

	Scénář č. 1: Základní scénář	Scénář č. 2: Optimalizace rizik	Scénář č. 3: Optimalizace výkonnosti
Shrnutí dopadů			
Hospodářské dopady:			
Nákladová efektivnost	0	>250 milionů EUR ročně	>780 milionů EUR ročně
Efektivita letů	0	>1,6 miliardy EUR ročně	>2 miliardy EUR ročně
Kapacita a zpoždění	0	>120 milionů EUR ročně	>150 milionů EUR ročně
Správní náklady	0	-7,9 až 9,7 milionu EUR ročně	-13,8 až 16,8 milionu EUR ročně
Makroekonomické dopady			
HDP ročně 2020/2030	0	~600 milionů EUR / 700 milionů EUR	~750 milionů EUR / 900 milionů EUR
Zaměstnanci 2030	0	~+10 000	~+13 000
Z toho zaměstnanci leteckých společností 2020/2030	0	+	~+500 / +3 000
Sociální dopady			
Pracovní místa a pracovní podmínky zaměstnanců			
NSA	0	+	~+80 pracovních míst
ANSP	0	~-3 400	~-9 400
Bezpečnost	0	+	++
Dopady na životní prostředí			
Hluk	0	0	0
Emise	0	++	++
ÚČINNOST, EFEKTIVITA A SOUDRŽNOST			
Účinnost:			
<i>Specifické cíle:</i>			
Specifický cíl č. 1: Zlepšení výkonnosti letových provozních služeb z hlediska efektivnosti	0	++	+++
Specifický cíl č. 2: Lepší využívání kapacity uspořádání letového provozu	0	+	+
Efektivnost, makroekonomických dopadů bez	0	Čisté přínosy ~1 960 milionů EUR ročně	Čisté přínosy ~2 915 milionů EUR ročně
Soudržnost	0	+	++

Pokud jde o **účinnost**, rozdíl mezi oběma scénáři se zmenšil díky společné volbě systému sledování výkonnosti v možnosti č. 2.2. Pokud však jde o **efektivnost**, malé dodatečné správní náklady ve scénáři č. 3 zvyšují nákladovou efektivnost trojnásobně, což přináší přímý zisk přibližně o 1 miliardu vyšší než v případě scénáře č. 2. Oba scénáře by kromě toho nastartovaly růst v odvětví letecké dopravy, což by mělo vytvořit 10 000 pracovních míst, jestliže bude zvolen scénář č. 2, a přibližně 13 000 pracovních míst, bude-li vybrán scénář č. 3. Co se týče **soudržnosti**, scénář založený na optimalizaci výkonnosti více odpovídá celkové ideologii systému sledování výkonnosti v rámci jednotného evropského nebe.

Závěrem lze konstatovat, že za nejlepší možnou volbu v rámci politiky je považován scénář č. 3 založený na optimalizaci výkonnosti.

7. MONITOROVÁNÍ A HODNOCENÍ

Komise vyhodnotí, nejprve v roce 2015 a poté opět v roce 2020, zda bylo dosaženo cílů této iniciativy. Pokud by tomu tak nebylo, Komise zváží, jaké další kroky je k jejich dosažení třeba učinit.

Výkonnost bude monitorována prostřednictvím výročních zpráv o výkonnosti systému ATM v EU, které vydává orgán pro kontrolu výkonnosti, a prostřednictvím měsíčních zpráv předkládaných manažerem struktury vzdušného prostoru. Klíčovými ukazateli jsou:

Specifický cíl	Ukazatele monitorování
Specifický cíl č. 1: Zlepšení výkonnosti letových provozních služeb z hlediska efektivnosti	• Zpoždění (minuty/let) • Náklady pro uživatele týkající se ANSP • Snížení průměrného prodloužení letů • Snížení emisí
Specifický cíl č. 2: Lepší využívání kapacity uspořádání letového provozu	• Efektivita letu na trati • Zvýšení dráhové kapacity letišť s omezenou stávající kapacitou