EURÓPSKA KOMISIA

V Bruseli 1.12.2011
SEK(2011) 1444 v konečnom znení

PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE

Zhrnutie posúdenia vplyvu

Sprievodný dokument

Návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady

o spoločných pravidlách prideľovania prevádzkových intervalov na letiskách Európskej únie (Prepracované znenie)

{KOM(2011) 827 v konečnom znení}
{SEK(2011) 1443 v konečnom znení}

1. VYMEDZENIE PROBLÉMU

1.1. Nedostatočné prideľovanie a používanie prevádzkových intervalov na letiskách

1. V roku 2009 sa prepravilo 800 miliónov cestujúcich z letísk EÚ, o ktorých je známe, že majú problémy s preťažením. Pätnásť najväčších letísk odbavilo viac ako polovicu osobnej leteckej dopravy v Európe. Päť letísk EÚ je medzi 25 najväčšími letiskami sveta podľa celkového počtu odbavených cestujúcich. Dopyt v súčasnej dobe prekračuje kapacitu počas väčšej časti alebo celého dňa na letiskách Heathrow a Gatwick v Londýne, Orly v Paríži, Linate v Miláne, v Düsseldorfe a vo Frankfurte, ktoré v roku 2009 odbavili spolu 200 miliónov letov cestujúcich. V obdobiach dopravnej špičky dopyt prekračuje kapacitu aj na mnohých iných letiskách (napr. na letisku Schiphol v Amsterdame, Barajas v Madride a Charles de Gaulle v Paríži). Ďalší dopyt prekročí kapacitu nových infraštruktúr v budúcnosti, takže preťaženie sa zvýši.

2. Je preto nevyhnutné čo najefektívnejšie využívať existujúcu kapacitu letísk. Existujú jasné náznaky, že súčasný systém prideľovania prevádzkových intervalov EÚ nie je optimálny v súvislosti s obmedzenou kapacitou letísk.

3. Hodnotenie vykonávania súčasného nariadenia zdôraznilo existenciu niekoľkých problémových oblastí spadajúcich do dvoch hlavných kategórií: na jednej strane ťažkosti so súčasným „administratívnym“ systémom EÚ a na druhej strane ťažkosti kvôli tomu, že systém nevyužíva výhody trhových mechanizmov.

1.1.1. Súčasný administratívny systém nie je ani dokončený, ani plne zavedený

4. Po prvé, *úplná nezávislosť koordinátorov prevádzkových intervalov* nie je dostatočne zaručená. V niektorých členských štátoch by sa spôsob, akým je systém koordinácie usporiadaný, mohol vysvetľovať ako obmedzovanie nezávislosti koordinátora, ktorá by mala byť nepochybná. Okrem toho *koordinátori prevádzkových intervalov nezaisťujú dostatočnú transparentnosť údajov o prevádzkových intervaloch*.

5. Po druhé, *nariadenie o prevádzkových intervaloch v jeho súčasnej forme nie je úplne kompatibilné s budúcim európskym systémom riadenia letovej prevádzky* (Jednotné európske nebo). Napríklad praktické príklady z krízy spôsobenej oblakom vulkanického popola a snehom v súvislosti s prevádzkovými intervalmi ukázali, že Európska únia nie je pripravená riešiť takéto situácie.

6. Po tretie, *pravidlo 80-20, podľa ktorého musí letecká spoločnosť používať prevádzkový interval 80 % času v sezóne, aby ďalší rok dostala ten istý prevádzkový interval, nie je dosť prísne*. Dokonca aj na niektorých preťažených letiskách sa nevyužíva viac ako 10 % pridelených prevádzkových intervalov. Okrem toho na niektorých letiskách môžu mať krátke série prevádzkových intervalov za následok aj neefektívne využívanie kapacity jej blokovaním v letnej špičke a zamedzovať celoročnému fungovaniu služieb.

7. A napokon sa nevyužíva celá kapacita letísk, ktorá je k dispozícii, ako vyplýva z miery *neskorého vracania prevádzkových intervalov*. Letecké spoločnosti z prevádzkových dôvodov bežne požadujú viac prevádzkových intervalov, ako

skutočne potrebujú, ale dôkazy ukazujú, že značné percento týchto „nadbytočných“ prevádzkových intervalov sa príliš neskoro vracia do fondu prevádzkových intervalov, aby sa mohli prideliť inému dopravcovi. Okrem toho *sankcie ukladané členskými štátmi za zneužitie prevádzkových intervalov sa značne líšia* vzhľadom na druh zneužití, ktoré sa sankcionujú, a frekvenciu, s akou sa uplatňujú.

1.1.2. Právny rámec už nie je prispôsobený vývoju leteckého trhu

8. Nariadenie umožňuje výmeny prevádzkových intervalov medzi leteckými spoločnosťami, nie je však vymedzené, či to môže byť za peňažné alebo iné protiplnenie. Okrem toho aj keď nariadenie konkrétne nepovoľuje nákup a predaj prevádzkových intervalov, výslovne ho ani nezakazuje.

9. Zdá sa, že sekundárne obchodovanie poskytuje výhody z hľadiska využitia kapacity. Z dôvodu nedostatočnej transparentnosti však *nie je úplne jasné, v akom rozsahu dochádza k sekundárnemu obchodovaniu*. Navyše nie je dovolené na niektorých letiskách vrátane letiska Orly v Paríži a na španielskych letiskách. Nie sú k dispozícii žiadne informácie o prípadných *zmluvných obmedzeniach* vo forme dohôd, ktoré môžu kupujúcemu nariaďovať, ako sa môžu využívať takéto prevádzkové intervaly, čo orgánom pre hospodársku súťaž sťažuje analýzu prípadných problémov hospodárskej súťaže.

10. Okrem toho *nové subjekty na trhu čelia dvom druhom prekážok*: obmedzenia v prístupe na trh a rozšírení ich podnikania. Historické uprednostňovanie znamená, že nové *subjekty na trhu môžu veľmi ťažko narušiť dominantné postavenie tradičných etablovaných leteckých spoločností na najpreťaženejších letiskách*. Etablované letecké spoločnosti majú malú motiváciu, aby sa vzdali prevádzkových intervalov, aj keď by ich ostatní dopravcovia mohli využiť efektívnejšie. Na najpreťaženejších letiskách je preto fond prevádzkových intervalov prázdny alebo takmer prázdny. Ak sú prevádzkové intervaly k dispozícii, je tendencia prideľovať ich radšej viacerým dopravcom než nejakému jednému väčšiemu dopravcovi, ktorý by mal silnejšie postavenie v účasti na hospodárskej súťaži s hlavnou etablovanou leteckou spoločnosťou.

11. *Zistené problémy sa dotýkajú letísk*, lebo ich kapacita sa nevyužíva efektívne alebo úplne. Ovplyvňujú však najmä *letecké spoločnosti*, pretože prístup na preťažené letiská je obmedzený a nemôžu získať prevádzkové intervaly, ktoré iné letecké spoločnosti využívajú neefektívne. Letecké spoločnosti narážajú taktiež na rozdielne výklady koordinátorov prevádzkových intervalov, ktorí naopak nemajú právnu istotu, pokiaľ ide o správne vykonávanie nariadenia. A napokon *zákazníkov* ovplyvňuje nedostatočná konkurencia, služby a ceny.

1.2. Analýza subsidiarity

12. *Nariadenie o prevádzkových intervaloch je dôležité pre riadne fungovanie leteckej dopravy*. Zodpovedá cieľu článkov 90 a 91 Zmluvy o fungovaní Európskej únie. Pretože sa uplatňuje zásada subsidiarity, musí sa zdôvodniť opatrenie na úrovni EÚ v súvislosti s prideľovaním prevádzkových intervalov ako súčasti spoločnej leteckej dopravnej politiky.

13. V danom prípade sa toto zdôvodnenie sústreďuje na *potrebu zaistiť, aby v celej Európe existovali jednotné a účinné pravidlá* s cieľom poskytnúť všetkým prevádzkovateľom rovnaké podmienky.

14. *Pri dosahovaní skutočného vnútorného trhu leteckej dopravy* by pridaná hodnota EÚ mala byť vo vykonávacích opatreniach, ktoré zohľadňujú situáciu rôznych letísk a *súčasne zaisťujú, že hospodárska súťaž medzi prevádzkovateľmi nie je narušená*. Jednotlivé opatrenia členských štátov by mohli poškodiť vnútorný trh.

2. CIELE INICIATÍVY EÚ

15. Všeobecným cieľom revízie nariadenia o prevádzkových intervaloch je *zaistiť optimálne prideľovanie a využívanie prevádzkových intervalov na preťažených letiskách*. Konkrétne ciele (KC) sú tieto:

KC1. *Zaistiť lepšie a efektívne vykonávané prideľovanie a využívanie prevádzkových intervalov*

KC2. *Zlepšiť spravodlivú hospodársku súťaž a konkurencieschopnosť prevádzkovateľov.*

Konkrétne ciele sa môžu naopak previesť do prevádzkových cieľov. V prípade KC1 ide o zníženie počtu prípadov neskorého vracania prevádzkových intervalov, zvýšenie využívania prevádzkových intervalov a zníženie zneužívania prevádzkových intervalov. V prípade KC2 je to zvýšenie počtu konkurentov so stabilným portfóliom prevádzkových intervalov, zvýšenie počtu prepravených cestujúcich a prevádzkovaných letov pri rovnakej kapacite letísk a rozšírenie fondu prevádzkových intervalov.

3. MOŽNOSTI POLITIKY

16. **Prvé možné opatrenie je zrušiť nariadenie**, ponechať globálne usmernenia IATA o plánovaní letových poriadkov, t. j. odvetvový kódex bez sily zákona, ako jediný platný súbor predpisov pre prideľovanie prevádzkových intervalov v Európe. Všetky zainteresované strany súhlasia s tým, že nariadenie o prevádzkových intervaloch výrazne zlepšilo postup prideľovania prevádzkových intervalov v Európe a že zmeny a doplnenia v roku 2004 boli ďalším krokom k zabezpečeniu neutrálneho a nediskriminačného postupu prideľovania. Tato možnosť bola preto zamietnutá.

17. Alternatívna možnosť politiky by poskytla **usmerňujúci materiál** na doplnenie existujúceho nezmeneného nariadenia. Takéto usmernenie by nemalo záväzný charakter, čo by spôsobilo mnoho problémov súvisiacich s presadzovaním práva. Najdôležitejšie je však to, že mnohé kľúčové problémy nedostatočného prideľovania prevádzkových intervalov by nebolo možné riešiť: *usmernenie by bolo v rozpore s existujúcim znením nariadenia o prevádzkových intervaloch*. **Jediný platný zásah EÚ by mal mať preto formu revízie nariadenia o prevádzkových intervaloch.**

18. Konzultácie so zainteresovanými stranami a štúdia z roku 2011, ktorú realizovala spoločnosť Steer Davies Gleave, určili rozsiahly súbor jednotlivých opatrení s potenciálom riešiť mnohé identifikované problémy.

19. V ďalej uvedenej tabuľke sa uvádzajú politické opatrenia ponechané na analýzu.

Politické opatrenia	*Obsah politických opatrení*
	Faktor č. 1: ***Súčasný administratívny systém nie je dokončený ani plne zavedený***
- Posilnenie nezávislosti koordinátorov prevádzkových intervalov a transparentnosti údajov o prevádzkových intervaloch	Toto opatrenie posilňuje organizačnú a funkčnú nezávislosť. Zavádza jasné pravidlá pre financovanie koordinačnej funkcie a monitorovanie finančných prostriedkov. Toto opatrenie by zvýšilo a/alebo rozšírilo požiadavky, ktoré majú koordinátori plniť, pokiaľ ide o údaje.
- Zabezpečenie správneho využívania prevádzkových intervalov	Toto opatrenie by umožnilo zaviesť poplatky a pokuty za rezerváciu prevádzkových intervalov a zlepšuje a posilňuje úlohu koordinátora pri uplatňovaní článku 14.
- Začlenenie prideľovania prevádzkových intervalov do Jednotného európskeho neba	Koordinátori plne spolupracujú s manažérom siete poskytovaním údajov o prevádzkových intervaloch potrebných na zaistenie fungovania európskej siete. Kapacita vzdušného priestoru, ako aj pozemná kapacita, sa efektívne využíva zaistením súladu medzi letovými plánmi a prevádzkovými intervalmi. Budúce výkonnostné normy pre letiská by si vyžadovali súlad medzi cieľmi výkonnosti a parametrami koordinácie prevádzkových intervalov letísk.
Zlepšenie využívania prevádzkových intervalov	Toto opatrenie by zvýšilo hranicu využívania potrebnú na zachovanie série prevádzkových intervalov nad súčasných 80 % a minimálnu dĺžku sérií nad súčasných 5.
	Faktor č. 2: ***Právny rámec už nie je prispôsobený vývoju leteckého trhu***
Vymedzenie režimu EÚ pre sekundárne obchodovanie	Toto opatrenie by umožnilo sekundárne obchodovanie na všetkých letiskách EÚ uskutočňované podľa jediného, jednotného právneho rámca. Riešilo by problémy transparentnosti a hospodárskej súťaže zákazom obmedzujúcich dohôd a zvýšením transparentnosti pred obchodovaním a po ňom.
Zlepšenie primárneho prideľovania	Boli určené dve opatrenia: 1. Ročné čerpanie a dražba podielu prevádzkových intervalov. Pozostáva z odobratia percenta pôvodných prevádzkových intervalov na veľmi preťažených letiskách, kde je vstup nových dopravcov na trh značne obmedzený. Odobraté prevádzkové intervaly sa potom predávajú v dražbe. 2. Zmena a doplnenie pravidiel o vstupe nových dopravcov na trh: Úprava vymedzenia vstupu nových dopravcov na trh zvýšením počtu prevádzkových intervalov, ktoré môže dopravca držať na letisku a ešte stále sa posudzuje ako nový subjekt na trhu.

20. Žiadne z uvedených jednotlivých politických opatrení samé o sebe nedosahuje cieľ optimálneho rozdelenia prevádzkových intervalov. S cieľom riešiť nedostatočné prideľovanie a využívanie prevádzkových intervalov navrhujeme okrem základného scenára tri politické balíky.

21. Prvý politický balík (PP1) by zvýšil *efektívnosť prideľovania a využívania prevádzkových intervalov v rámci obmedzení súčasného administratívneho systému*. PP1 možno považovať za samostatnú možnosť.

22. Druhý politický balík (PP2) sa skladá z ambicióznejšieho balíka opatrení, ktorý zahŕňa podstatnú revíziu nariadenia o prevádzkových intervaloch. Jeho cieľom je na základe PP1 *zaviesť trhové mechanizmy pre prideľovanie prevádzkových intervalov na všetkých preťažených letiskách EÚ spolu so zmenou a doplnením pravidiel o vstupe nových dopravcov na trh, pravidla 80-20 a požiadaviek na série prevádzkových intervalov*.

23. *Tretí balík (PP3) je najambicióznejší politický balík.* Obsahuje politický balík PP2, ale zahŕňal by aj odobratie prevádzkových intervalov, ktoré držia dopravcovia, a ich prideľovanie uchádzačom s najvyššou ponukou pomocou predaja v dražbe.

	Politický balík 1 (PP1)	***Politický balík 2 (PP2)***	***Politický balík 3 (PP3)***
Obsah politických balíkov	- Posilnenie nezávislosti a transparentnosti - Zabezpečenie správneho využívania prevádzkových intervalov - Začlenenie prideľovania prevádzkových intervalov do Jednotného európskeho neba	PP1 +	PP1 +
		- Sekundárne obchodovanie so zárukami transparentnosti a hospodárskej súťaže - Revízia pravidiel o vstupe nových dopravcov na trh - Dražby novej kapacity - Zlepšenie využívania prevádzkových intervalov	PP2+
			- Odobratie prevádzkových intervalov a dražby na najpreťaženejších letiskách

4. POSÚDENIE VPLYVOV

24. Keďže vplyvy PP1 na využívanie kapacity letísk sú obmedzené, PP2 a PP3 podstatne zvýšia efektívne využívanie kapacity letísk. PP2 povedie k 1,6% rastu počtu cestujúcich za rok, zatiaľ čo PP3 bude viesť k zvýšeniu o 1,9–2,0 %.

25. PP2 a PP3 prinášajú zďaleka najväčšie ekonomické výhody. PP2 však prináša 5,3 miliardy EUR v čistých ekonomických prínosoch, zatiaľ čo PP3 generuje iba 2,8 až 5 miliárd EUR z dôvodov vyšších prevádzkových nákladov pre letecké spoločnosti a priamych realizačných nákladov pre letecké spoločnosti a orgány.

26. PP1 vyvolá administratívne náklady vo výške 2,4 milióna EUR najmä z dôvodu zberu údajov o prevádzkových intervaloch na letiskách okrem koordinovaných letísk alebo letísk s jednoduchším letovým poriadkom. Jediné náklady spôsobené balíkom PP2 sú náklady na zaistenie transparentnosti pri sekundárnom obchodovaní (približne 0,2 milióna EUR). PP3 nepovedie k dodatočným nákladom prekračujúcim náklady PP2.

27. PP3 dosahuje najväčšie zvýšenie počtu zamestnanosti, má však tiež najväčší negatívny vplyv na regionálnu dostupnosť. PP2 vedie k veľkému zvýšeniu zamestnanosti a má obmedzený vplyv na regionálnu dostupnosť. PP1 nemá žiadny vplyv na regionálnu dostupnosť a má menší kladný vplyv na zamestnanosť.

28. PP3 a PP2 by mali negatívnejší vplyv na životné prostredie než PP1.

Kvantifikované vplyvy rôznych politických opatrení a kombinácií sú zhrnuté v tejto tabuľke.

Možnosť/opatrenie	**Letisko**	**Cestujúci (v %)**	**Lety (v %)**	**Cestujúci (v miliónoch)**	**Prevádzkové náklady leteckej spoločnosti (v mil. EUR)**	**Priame realizačné náklady (v mil. EUR)**	**Ekonomické prínosy (v mil. EUR)**	**Čisté ekonomické prínosy (v mil. EUR)**	**Zamestnanosť (v '000 ekvivalentu plného prac. času)**		**Tarify (%)**	**Emisie CO2 (v '000 t)**
									Letisko	**Letecká spoločnosť**		
A. Posilnenie nezávislosti a transparentnosti	Celá EÚ spolu	Neuplatňuje sa	Neuplatňuje sa	Neuplatňuje sa	Neuplatňuje sa	8,7	Neuplatňuje sa	Neuplatňuje sa	0,0	0,0	0,0 %	0
B. Poplatky za rezerváciu prevádzkových intervalov	Celá EÚ spolu	0,3 %	0,2 %	3,7	0,0	4,7	868,7	864,0	2,5	4,4	-0,2 %	719
C. Pokuty za zneužitie prevádzkových intervalov	Celá EÚ spolu	0,1 %	0,1 %	1,5	0,0	19,4	352,7	333,3	1,0	1,5	-0,1 %	254
PP1 (A+B+C)	**Celá EÚ spolu**	**0,4 %**	**0,3 %**	**4,5**	**0,0**	**29,5**	**1 053,2**	**1 032,5**	**3,1**	**5,1**	**-0,2 %**	**842**
D. Sekundárne obchodovanie	Celá EÚ spolu	1,2 %	0,0 %	14,4	0,0	24.7	3 139.7	3 115.1	9.9	34.3	-0.6 %	5 140
E. Revízia pravidiel o vstupe nových dopravcov na trh	Celá EÚ spolu	0,0 %	0,0 %	0,5	0,0	0,0	124,9	124,9	0,4	0,6	0,0 %	102
	Heathrow, so zmiešaným režimom	0,2 %	0,0 %	0,2	0,0	0,2	22,9	23,1	0,1	0,9	-0,2 %	138
F. Zvýšenie hranice využívania na 85 %	Celá EÚ spolu	0,1 %	0,0 %	0,8	0,0	0,0	184,7	184,7	0,5	0,9	0,0 %	150
G. Zvýšenie hranice využívania na 90 %	Celá EÚ spolu	0,2 %	0,1 %	2,3	535,8	0,0	536,2	0,4	1,6	2,6	*-0,1 %*	*431*
H. Predĺženie minimálnej dĺžky sérií	Celá EÚ spolu	0,3 %	0,2 %	3,6	0,0	0,0	876,3	876,3	2,6	4,7	-0,2 %	768
PP2 (PP1+D+E+F+H)	**Celá EÚ spolu**	**1,6 %**	**0,2 %**	**23,8**	**0,0**	**75,7**	**5 354,7**	**5 279,0**	**16,4**	**45,6**	**-0,8 %**	**6 988**
I. Odobratie dedičných práv a dražby	Heathrow	2,6 % – 3,9 %	-0,3 % – -1,4 %	1,1 – 1,8	708,1 – 2 003,3	25,4	227,6 – 386,1	-347,4 – -1 801,1	0,8 – 1,3	9,8 – 11,3	*-1,2 % – -2,0 %*	*1 827*
	Orly	12,4 % – 13,0 %	-0,3 % – 0,0 %	2,8 – 2,9	0,0 – 695,4	20,2 – 20,8	611,7 – 636,9	-104,6 – 616,7	2,0	4,4 – 4,5	*-8,4 % – -8,7 %*	*611 – 624*
PP3 (PP2+I)	**Celá EÚ spolu**	**1,9 % – 2,0 %**	**0,2 %**	**27,3 – 28,7**	**708,1 – 2 698,7**	**113,6 – 119,2**	**5 620,0 – 5 804,3**	**2 807,6 – 4 976,9**	**17,3 – 17,9**	**55,2 – 56,7**	**-0,8 %**	**8 523 – 8 775**

Poznámka: Finančné hodnoty sú uvedené ako čisté súčasné hodnoty nákladov/prínosov v rokoch 2012–2025. Nefinančné hodnoty (cestujúci, emisie atď.) sú uvedené ako ročné priemerné hodnoty za obdobie 2012–2025.

Zdroj: Posúdenie vplyvov revízií nariadenia 95/93, Steer Davies Gleave, 2011.

5. POROVNANIE MOŽNOSTÍ

29. Politické balíky sa hodnotia podľa kritérií efektívnosti, účinnosti a súdržnosti.

30. Z hľadiska efektívnosti sa balík PP2 javí ako najlepší. Poskytuje najväčší potenciál dosiahnuť všetky konkrétne ciele, zatiaľ čo balík PP3 nemôže v prípade konkrétneho cieľa č. 2 (KC2) dosiahnuť najefektívnejší výsledok. Balík PP1 dosahuje úplne iba konkrétny cieľ č. 1 (KC1).

31. Okrem toho z analýzy súdržnosti medzi rôznymi politickými balíkmi vyplýva, že aj keď balík PP2 obsahuje podstatné kompromisy medzi vplyvom na využívanie kapacity letísk a kladné hospodárske a sociálne vplyvy na jednej strane a vplyvom na životné prostredie na druhej strane, kompromisy sú menšie než v prípade PP3. Z hľadiska súdržnosti sa balík PP1 radí najvyššie.

32. A napokon balík PP3 je najdrahší z hľadiska prevádzkových nákladov a priamych nákladov leteckých spoločností, zatiaľ čo balík PP1 je najlacnejší a najľahší na realizáciu.

33. Vzhľadom na uvedené **sa odporúča balík PP2**, pretože získané prínosy sú oveľa väčšie ako náklady. Jeho cieľom je revidovať administratívny systém prideľovania prevádzkových intervalov zavedením trhových mechanizmov, ktoré môžu napraviť jeho nedostatky. Systém by zabezpečil väčšiu nezávislosť koordinátorov, lepšiu transparentnosť, viac príležitostí pre nové subjekty na trhu a konkrétne opatrenia na zlepšenie využívania prevádzkových intervalov.

6. MONITOROVANIE A HODNOTENIE

34. Komisia vyhodnotí vykonávanie nariadenia tri roky po jeho prijatí zákonodarcom a neustále bude monitorovať súbor hlavných ukazovateľov dopravy, ktoré sú už k dispozícii. Tieto ukazovatele sa budú používať na meranie, v akej miere prijatá možnosť politiky dosahuje konkrétne ciele.