



EVROPSKÁ KOMISE

V Bruselu dne 1.12.2011
SEK(2011) 1444 v konečném znění

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

Souhrn posouzení dopadů

Průvodní dokument k

návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady

**o společných pravidlech pro přidělování letištních časů na letištích Evropské unie
(Přepřacované znění)**

{KOM(2011) 827 v konečném znění}
{SEK(2011) 1443 v konečném znění}

1. VYMEZENÍ PROBLÉMU

1.1. Suboptimální přidělování a využití letištních časů

1. V roce 2009 odcestovalo z letišť Unie, jejichž přetíženost je přiznávána, 800 milionů cestujících. Patnáct největších letišť odbavilo více než polovinu všech cestujících v letecké dopravě v Evropě. Z 25 nejvýznamnějších letišť světa, posuzováno podle celkového počtu odbavených cestujících, je pět v EU. V současné době poptávka převyšuje kapacitu po většinu dne nebo po celý den na londýnských letištích Heathrow a Gatwick, pařížském Orly, milánském Linate a na letištích v Düsseldorfu a Frankfurtu, které v roce 2009 dohromady přepravily 200 milionů cestujících. V době špičky poptávka rovněž převyšuje kapacitu v řadě dalších letišť (např. na amsterdamském Schipholu, madridském Barajasu, pařížském letišti Charlese de Gaulla). Narůstající poptávka převyšuje v budoucnu možnosti nové infrastruktury, takže provozní přetížení vzroste.
2. Je proto nezbytné využívat stávající letištní kapacitu co nejúčinněji. Jasně se ukazuje, že současný systém přidělování letištních časů v EU není vzhledem k omezené kapacitě letišť optimální.
3. Hodnocení provádění stávajícího nařízení upozornilo na několik problémových oblastí, které spadají do dvou hlavních kategorií, a to na jedné straně potíže se současným „administrativním“ systémem EU, a na druhé straně problémy způsobené tím, že systém nevyužívá výhody tržních mechanismů.

1.1.1. *Současný administrativní systém není úplný ani není plně prováděn*

4. *Za prvé, úplná nezávislost koordinátorů letištních časů není dostatečně zaručena. Způsob, jakým je systém koordinace strukturován, by v některých členských státech mohl být vykládán jako omezování nezávislosti koordinátora, která by měla být nezpochybnitelná. Kromě toho koordinátoři letištních časů nezajišťují dostatečnou transparentnost údajů o letištních časech.*
5. *Za druhé, ve své současné podobě není nařízení o letištních časech plně slučitelné s evropským systémem řízení letového provozu v budoucnu (jednotné evropské nebe). Například praktické příklady z krize způsobené mračny sopečného popela a sněhové krize v souvislosti s letištními časy ukázaly, že Evropská unie není na řešení takových situací připravena.*
6. *Za třetí, pravidlo 80/20, podle něhož musí letecká společnost v období letového řádu využívat letištní čas z 80 %, aby mohla stejný letištní čas získat i v příštím roce, není dostatečně přísné. Dokonce i na některých přetížených letištích zůstává více než 10 % přidělených letištních časů nevyužito. Kromě toho na některých letištích mohou krátké série letištních časů vést také k neúčinnému využití kapacity, neboť blokují kapacitu v letní špičce a brání celoročnímu fungování leteckých služeb.*
7. *A konečně, není využívána veškerá dostupná kapacita letišť, jak naznačuje míra pozdního vracení letištních časů. Z provozních důvodů letecké společnosti obvykle žádají o více letištních časů, než skutečně potřebují, ale ukazuje se, že významné procento těchto „nadbytečných“ letištních časů se do fondu vrací příliš pozdě na to,*

aby mohly být přiděleny jinému dopravci. Navíc *sankce ukládané členskými státy za zneužití letištních časů se značně liší* v tom, jaké druhy zneužití jsou trestány a jak často jsou sankce uplatňovány.

1.1.1. *Právní rámec již neodpovídá vývoji na leteckém trhu*

8. Nařízení umožňuje výměny letištních časů mezi leteckými společnostmi, ale již výslovně neuvádí, zda za peněžní či jinou náhradu. Kromě toho, i když koupí a prodej letištních časů nařízení přímo nepovoluje, zároveň je ani výslovně nezakazuje.
9. Zdá se, že sekundární trh poskytuje výhody, pokud jde o využití kapacity. Nicméně vzhledem k nedostatečné transparentnosti *není úplně jasné, v jakém rozsahu sekundární trh existuje*. Navíc na některých letištích, včetně pařížského Orly a letišť ve Španělsku, není povolen. Nejsou dostupné žádné informace o možných *smluvních omezeních* v podobě smluvních ujednání, která mohou kupujícímu nařizovat, jak tyto letištní časy využívat, takže je pro orgány pro hospodářskou soutěž obtížné analyzovat možné obavy z narušení hospodářské soutěže.
10. *Kromě toho se nově vstupující dopravci potýkají se dvěma druhy překážek*, a to s omezením přístupu na trh a s omezením expanze svého podnikání. Historická přednost znamená, že *pro nové vstupující subjekty je velmi obtížné napadnout dominantní postavení tradičních zavedených leteckých společností na nejvíce přetížených letištích*. Zavedené dopravce nic nenutí, aby se vzdávali letištních časů, i když by je jiní dopravci mohli využít efektivněji. V důsledku toho je fond letištních časů na nejvíce přetížených letištích prázdný nebo téměř prázdný. A pokud jsou letištní časy k dispozici, bývají často přidělovány množství dopravců spíše než jednomu většímu dopravci, který díky svému silnějšímu postavení může účinněji konkurovat hlavnímu zavedenému dopravci.
11. *Uvedené problémy se odrážejí na letištích*, neboť kapacita letišť není účinně či plně využita. V první řadě však dopadají na *letecké společnosti*, protože přístup na přetížená letiště je omezený a není možné získat letištní časy, které jsou neefektivně využívány jinými leteckými společnostmi. Letecké společnosti také narážejí na skutečnost, že si koordinátoři letištních časů vykládají pravidla různě, a koordinátorům zase chybí právní jistota, pokud jde o správné provádění nařízení. A konečně na *spotřebitele* dopadá suboptimální hospodářská soutěž, služby a ceny.

1.2. **Analýza subsidiarity**

12. *Nařízení o přidělování letištních časů je nezbytné pro řádné fungování letecké dopravy*. Reaguje na cíl článků 90 a 91 Smlouvy o fungování Evropské unie. Vzhledem k tomu, že se uplatní zásada subsidiarity, činnost EU ohledně přidělování letištních časů jako součást společné politiky letecké dopravy musí být zdůvodněna.
13. V daném případě se toto zdůvodnění soustřeďuje na *nutnost zajistit v celé Evropě jednotná a účinná pravidla*, aby měli všichni provozovatelé rovné podmínky.
14. *Při dosahování skutečného vnitřního trhu letecké dopravy by přidaná hodnota EU měla spočívat v tom, že bude provádět opatření, která zohlední situaci jednotlivých letišť a zároveň zajistí nenarušovanou hospodářskou soutěž mezi provozovateli*. Individuální postup členských států by mohl mít na vnitřní trh nepříznivý dopad.

2. CÍLE INICIATIVY EU

15. Obecným cílem revize nařízení o letištních časech je zajištění *optimálního přidělování a využívání letištních časů na přetížených letištích*. Konkrétní cíle jsou následující:

KC1 – zajistit posílené a účelné přidělování a využívání letištních časů

KC2 – posílit spravedlivou hospodářskou soutěž a konkurenceschopnost provozovatelů.

Konkrétní cíle mohou být následně převedeny na provozní cíle. V případě KC1 se jedná o omezení pozdního vracení, lepší využití letištních časů a omezení zneužívání letištních časů. V případě KC2 je to zvýšení počtu soutěžitelů se stabilním portfoliem letištních časů, zvýšení počtu přepravených cestujících a provozovaných letů při stejné kapacitě letišť a rozšíření fondu letištních časů.

3. MOŽNOSTI POLITIKY

16. **Prvním možným krokem je zrušení nařízení** a ponechání celosvětových pokynů IATA pro plánování letových řádů, odvětvového kodexu bez právní síly, jako jediné platné normy pro přidělování letištních časů v Evropě. Všechny zúčastněné strany se shodují, že nařízení o letištních časech výrazně zlepšilo proces přidělování letištních časů v Evropě a že změny v roce 2004 byly dalším krokem k nestrannému a nediskriminačnímu procesu přidělování. Tato varianta byla proto zamítnuta.
17. Alternativní variantou by bylo **poskytnutí pokynů** pro doplnění stávajícího nepozměněného nařízení. Tyto pokyny by měly nezávazný charakter, což by působilo řadu problémů při vynucování. Co je však nejdůležitější, mnohé z klíčových problémů suboptimálního přidělování letištních časů by nebylo možné řešit. *Pokyny by byly v rozporu se stávajícím zněním nařízení o letištních časech. Proto by jediný opodstatněný zásah EU měl spočívat v revizi nařízení o letištních časech.*
18. Na základě konzultací se zúčastněnými stranami a studie z roku 2011 provedené společností Steer Davies Gleave bylo stanoveno široké spektrum jednotlivých opatření, která mohou mnoho uvedených problémů pomoci řešit.
19. Následující tabulka uvádí politická opatření vybraná pro analýzu.

Politická opatření	Obsah politických opatření
	<i>Důvod 1: Současný administrativní systém je neúplný a není plně prováděn</i>
- Posílit nezávislost koordinátorů letištních časů a transparentnost údajů o letištních časech	Toto opatření posiluje organizační a funkční nezávislost. Zavádí jasná pravidla pro financování koordinační funkce a monitorování finančních prostředků. Toto opatření by posílilo a/nebo rozšířilo požadavky, které musí koordinátoři splňovat, pokud jde o údaje.
- Zajistit správné využití letištních časů	Toto opatření umožňuje zavedení poplatků a pokut za rezervaci letištních časů a zdokonaluje a posiluje úlohu koordinátora při uplatňování článku 14.
- Začlenit přidělování letištních časů do jednotného evropského nebe	Koordinátoři plně spolupracují s manažerem sítě, kterému poskytují potřebné údaje o letištních časech s cílem zajistit fungování evropské sítě. Kapacita vzdušného prostoru i pozemní kapacita jsou účinně využívány díky tomu, že je zajištěn soulad mezi letovými plány a letištními časy. Budoucí výkonnostní standardy letišť by vyžadovaly soulad výkonnostních cílů a parametrů letišť pro koordinaci letištních časů.
Zlepšit využití letištních časů	Opatření by zvýšilo prahové hodnoty využití letištních časů potřebné pro udržení série letištních časů nad současných 80 % a zvýšilo by minimální délku série nad současných 5 letištních časů.
	<i>Důvod 2: Právní rámec již neodpovídá vývoji trhu letecké dopravy</i>
Definovat režim EU pro sekundární trh	Opatření by na všech letištích EU umožnilo sekundární trh realizovaný podle jediného jednotného právního rámce. Řešilo by otázky transparentnosti a hospodářské soutěže zákazem omezujících smluvních ujednání a zvýšením transparentnosti před uzavřením obchodu a po něm.
Zlepšit počáteční přidělení	Byla stanovena dvě opatření: 1. Každoroční odebrání a dražení části letištních časů. Jedná se o odebrání určitého procenta historických letištních časů na vysoce přetížených letištích, kde je vstup nových dopravců silně omežován. Odebrané letištní časy jsou poté draženy. 2. Změna pravidla o nově vstupujícím dopravci: úprava definice nově vstupujícího subjektu zvýšením počtu letištních časů, kterými může letecký dopravce na určitém letišti disponovat, aby byl ještě považován za nově vstupující subjekt.

20. Žádné z výše uvedených jednotlivých politických opatření nedosahuje cíle optimálního přidělování letištních časů samo o sobě. Pro řešení suboptimálního přidělování a využívání letištních časů navrhujeme kromě základního scénáře tři soubory politických opatření.
21. První soubor politických opatření (PP1) by zvýšil *efektivnost přidělování letištních časů a zlepšil jejich využití v rámci omezení daných současným administrativním systémem*. PP1 lze považovat za plnohodnotnou samostatnou variantu.
22. Druhý soubor politických opatření (PP2) představuje ambicióznější soubor opatření, který znamená zásadní revizi nařízení o letištních časech. Vychází ze souboru PP1 a jeho cílem je *zavedení tržních mechanismů pro přidělování letištních časů na všech přetížených letištích EU, spolu se změnou pravidla o nově vstupujících dopravcích, pravidla 80/20 a požadavků týkajících se série letištních časů*.
23. *Třetí soubor (PP3) je souborem politických opatření s nejvyššími cíli. Zahrnuje soubor PP2, ale také odebrání letištních časů držených dopravci a jejich přidělování prostřednictvím dražby dražitelům s nejvyšší nabídkou.*

	<i>Soubor politických opatření 1 (PP1)</i>	<i>Soubor politických opatření 2 (PP2)</i>	<i>Soubor politických opatření 3 (PP3)</i>
Obsah souborů politických opatření	<ul style="list-style-type: none"> - Posílení nezávislosti a transparentnosti - Zajištění správného využití letištních časů - Začlenění přidělování letištních časů do jednotného evropského nebe 	PP1+	PP1+
		<ul style="list-style-type: none"> - Sekundární trh se zárukami transparentnosti a hospodářské soutěže - Revize pravidla o nově vstupujících dopravcích - Lepší využití letištních časů 	PP2+
			<ul style="list-style-type: none"> - Odebírání letištních časů a dražby na nepřetíženějších letištích

4. POSOUZENÍ DOPADŮ

24. Zatímco dopady PP1 na využití letištní kapacity jsou omezené, PP2 a PP3 efektivní využití kapacity letišť výrazně zlepší. PP2 povede k nárůstu počtu cestujících o 1,6% ročně a PP3 dokonce k nárůstu o 1,9%–2,0%.
25. PP2 a PP3 dosahují zdaleka největších ekonomických přínosů. Nicméně PP2 poskytuje čistý ekonomický přínos ve výši 5,3 miliard EUR, zatímco PP3 pouze od 2,8 do 5 miliard EUR vzhledem k vyšším provozním nákladům leteckých společností a přímým nákladům leteckých společností a příslušných orgánů na provádění.
26. PP1 si vyžádá administrativní náklady ve výši 2,4 milionu EUR, a to především na shromažďování údajů o letištních časech pro jiná než koordinovaná letiště nebo letiště s plánovaným provozem. Jediné náklady vzniklé v důsledku PP2 jsou náklady na zajištění transparentnosti sekundárního trhu (přibližně 0,2 milionu EUR). PP3 nebude vyžadovat žádné dodatečné náklady vyšší než u PP2.
27. PP3 dosahuje největšího nárůstu pracovních míst, ale zároveň má největší negativní dopad na regionální dostupnost. PP2 vede k velkému nárůstu pracovních míst a jeho dopad na regionální dostupnost je omezený. PP1 nemá žádný dopad na regionální dostupnost, ale příznivé dopady na zaměstnanost jsou nižší.
28. Negativní dopady PP3 a PP2 na životní prostředí by byly větší než v případě PP1.

Následující tabulka shrnuje vyčíslené dopady různých politických opatření a kombinace.

Možnost/opatření	Letiště	Cestující (%)	Lety	Cestující (miliony)	Provozní náklady leteckých dopravců (miliony €)	Přímé náklady na provádění (miliony €)	Ekonomický přínos (miliony €)	Čistý ekonomický přínos (miliony €)	Zaměstnanost ('000 plných úvazků)		Tarify (%)	Emise CO ₂ ('000 tun)
									Letiště	Dopravce		
A. Posílení nezávislosti a transparentnosti	v celé EU	neuvedeno	neuvedeno	neuvedeno	neuvedeno	8,7	neuvedeno	neuvedeno	0,0	0,0	0,0%	0
B. Poplatky za rezervaci letištních časů	v celé EU	0,3%	0,2%	3,7	0,0	4,7	868,7	864,0	2,5	4,4	-0,2%	719
C. Sankce za zneužití letištních časů	v celé EU	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)	v celé EU	0,4%	0,3%	4,5	0,0	29,5	1 053,2	1 032,5	3,1	5,1	-0,2%	842
D. Sekundární trh	v celé EU	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. Revize pravidel pro nově vstupující dopravce	v celé EU	0,0%	0,0%	0,5	0,0	0,0	124,9	124,9	0,4	0,6	0,0%	102
	Heathrow, se smíšeným režimem	0,2%	0,0%	0,2	0,0	0,2	22,9	23,1	0,1	0,9	-0,2%	138
F. Zvýšení prahové hodnoty využití na 85 %	v celé EU	0,1%	0,0%	0,8	0,0	0,0	184,7	184,7	0,5	0,9	0,0%	150
G. Zvýšení prahové hodnoty využití na 90 %	v celé EU	0,2%	0,1%	2,3	535,8	0,0	536,2	0,4	1,6	2,6	-0,1%	431
H. Prodloužení minimální délky série	v celé EU	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)	v celé EU	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. Odebírání historických 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)	v celé EU	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: Finanční hodnoty uvedené jako čisté současné hodnoty nákladů/přínosů v období 2012–2025. Nefinanční hodnoty (cestující, emise atd.) uvedené jako roční průměrné hodnoty v období 2012–2025.

Zdroj: Posouzení dopadů revize nařízení č. 95/93, Steer Davies Gleave, 2011.

5. POROVNÁNÍ MOŽNOSTÍ

29. Soubory politických opatření jsou posuzovány na základě kritérií efektivity, účelnosti a soudržnosti.
30. Z hlediska efektivity se jako nejlákavější jeví PP2. Nabízí největší možnosti dosažení všech konkrétních cílů, zatímco PP3 nemůže dosáhnout nejefektivnějšího výsledku v případě KC2. PP1 dosahuje v plném rozsahu jen KC1.
31. Navíc analýza soudržnosti mezi různými soubory politických opatření ukazuje, že i když PP2 zahrnuje značné kompromisy mezi dopadem na využití kapacity letišť a příznivými ekonomickými a sociálními dopady na jedné straně a dopady na životní prostředí na straně druhé, tyto kompromisy jsou menší než v případě PP3. Na nejvyšší příčku se z hlediska soudržnosti řadí PP1.
32. A konečně, PP3 je také nejdražší z hlediska provozních nákladů leteckých společností a přímých nákladů, zatímco nejlevnější a nejjednodušší je provádění PP1.
33. Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem **je doporučován soubor opatření PP2**, neboť získané přínosy značně převyšují náklady. Jeho účelem je přezkoumat administrativní systém přidělování letištních časů a zavést tržní mechanismy, které mohou napravit jeho nedostatky. Tento systém by posílil nezávislost koordinátorů, zvýšil transparentnost a poskytl více příležitostí pro nově vstupující dopravce a zavedl konkrétní opatření na lepší využití letištních časů.

6. MONITOROVÁNÍ A HODNOCENÍ

34. Komise by hodnotila provádění nařízení tři roky po jeho přijetí zákonodárcem a průběžně by monitorovala soubor hlavních ukazatelů dopravy, které jsou již k dispozici. Tyto ukazatele budou použity k posouzení toho, do jaké míry dosahuje přijatá politická možnost konkrétních cílů.