

Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru ke sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů –Vnější politika EU v oblasti letecké dopravy – řešení budoucích výzev

COM(2012) 556 final

(2013/C 198/08)

Zpravodaj: **pan McDONOGH**

Dne 19. prosince 2012 se Evropská komise, v souladu s článkem 304 Smlouvy o fungování Evropské unie, rozhodla konzultovat Evropský hospodářský a sociální výbor ve věci

sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů Vnější politika EU v oblasti letecké dopravy – řešení budoucích výzev

COM(2012) 556 final.

Specializovaná sekce Doprava, energetika, infrastruktura a informační společnost, kterou Výbor pověřil přípravou podkladů na toto téma, přijala stanovisko dne 3. dubna 2013.

Na 489. plenárním zasedání, které se konalo ve dnech 17. a 18. dubna 2013 (jednání dne 17. dubna 2013), přijal Evropský hospodářský a sociální výbor následující stanovisko 165 hlasy pro, 1 hlas byl proti a 7 členů se zdrželo hlasování.

1. Závěry a doporučení

1.1 Výbor vítá sdělení Komise o vnější politice v oblasti letecké dopravy. Vzhledem k rostoucí závislosti Evropy na vnějším obchodu a ke klíčové úloze letišť v propojení Evropy s ostatním světem EHSV plně podporuje ambiciózní agendu v oblasti letecké dopravy.

1.2 EHSV doufá zejména v rychlý pokrok při budování většího společného leteckého prostoru, jehož součástí budou i naši sousedé na Blízkém východě, ve východní Evropě, v Rusku, Turecku a v celém Středomoří až po severní Afriku. To by poskytlo příležitosti k rozvoji méně významných a regionálních letišť, vzhledem k zeměpisné blízkosti těchto trhů a ke skutečnosti, že mnoho z nich zažívá značný hospodářský rozmach.

1.3 EHSV je rovněž velmi nakloněn ambicióznímu programu se zeměmi BRIC a ASEAN, jenž evropským dopravčům poskytne příležitost ke zintenzivnění spolupráce s dalšími leteckými společnostmi a ke zvýšení počtu letů přes evropská letiště.

1.4 Komise právem upozorňuje na nutnost usilovat o zajištění rovných podmínek pro letecký průmysl. Mezi rušivými faktory, jež by se měly řešit, Komise správně uvádí poplatky v letecké dopravě, nepřiměřenou státní podporu, přetížení letišť a vzdušného prostoru, závazky v oblasti ochrany spotřebitelů a náklady na emise uhlíku.

1.5 EHSV sdílí obavy Komise související s nutnými investicemi do kapacity letišť. Je naléhavě nutné zaručit kapacitu letišť v Evropské unii, aby nedošlo ke ztrátě konkurenceschopnosti ve srovnání s jinými regiony zažívajícími rozmach, a předešlo se tak přesunutí dopravy do sousedních regionů.

2. Úvod a souvislosti

2.1 Výbor vítá sdělení Komise o vnější politice v oblasti letecké dopravy.

2.2 Výbor rozhodně souhlasí s tím, že letecká doprava má v evropském hospodářství zásadní význam pro občany EU i pro průmysl. Podporou 5,1 milionu pracovních míst a příspěvkem ve výši 365 miliard EUR, neboli 2,4 %, k evropskému HDP významně přispívá k hospodářskému růstu a zaměstnanosti v EU.

2.3 V důsledku úsilí Evropské komise a EU bylo uzavřeno 1 000 dvoustranných dohod o leteckých službách se 117 nečlenskými zeměmi. Pokroku bylo dosaženo při vytváření širšího společného leteckého prostoru se sousedními zeměmi, kde již byly podepsány dohody se západním Balkánem, Marokem, Jordánskem, Gruzii a Moldavskem.

2.4 Přejít od čistě dvoustranných vztahů mezi členskými státy EU a partnerskými zeměmi ke kombinaci dvoustranných vztahů a vztahů na úrovni EU však vedl k občasnému nejasnostem u partnerských zemí a zájmy EU nebyly vždy nejlépe definovány a hájeny.

2.5 Roztržičnost mezi jednotlivé státy navíc znamená, že letecký průmysl stále ještě příliš podléhá místním zájmům a nadměrně se spoléhá na jednorázové iniciativy založené na individuálních zmocněních k vyjednávání, jejichž záměrem je vytvořit podmínky pro účinný přístup na trh a pro růst. Tempo nekoordinované liberalizace trhu na úrovni členských států EU a některých nečlenských zemí a patrný záměr

některých členských států pokračovat v poskytování dvoustranných leteckých přepravních práv třetím zemím bez přiměřených kroků druhé strany nebo zohlednění dopadů na úrovni EU jsou takové, že pokud nyní nestanovíme ambicióznější a účinnější vnější politiku EU, pak může být za několik let příliš pozdě.

2.6 Rada rovněž zmocnila Komisi k vyjednání komplexní dohody s Austrálií a s Novým Zélandem. Jednání s těmito zeměmi dosud nebyla ukončena. V evropské letecké dopravě jsou v současnosti pouze 2 evropské letecké společnosti, které obsluhují linky do Austrálie: jedná se o British Airways a Virgin Atlantic. Dříve bylo takových evropských dopravců podstatně více.

2.7 EHSV vítá vyčerpávající závěry Rady o návrhu Komise⁽¹⁾, nicméně se domnívá, že by členské státy mohly vyjádřit svou podporu některým klíčovými jednáním EU důrazněji, například tím, že Komisi svěří jasný mandát k nastolení „normalizace“ v napjatých vztazích s Ruskem v oblasti letecké dopravy.

2.8 Rychle rostoucím trhem je Latinská Amerika a fúze LAN a TAM představuje skutečnou obchodní hrozbu pro Iberii, Tap a další evropské letecké společnosti obsluhující Latinskou Ameriku. Proto je naléhavě nutné co nejdříve podepsat dohodu s Brazílií.

3. Význam uzlů

3.1 Navzdory expanzi nízkonákladových dopravců, která umožnila lety na méně významná letiště, mají evropské uzly značný význam pro globální leteckou dopravu a vnější vztahy, neboť jsou často předmětem dohod o dopravě.

3.2 Rozvoj velkých leteckých uzlů na místech jako Abú Dhabí nebo Dubaj představuje velkou konkurenční hrozbu pro dálkové lety evropských dopravců. Vážným ohrožením evropského leteckého průmyslu je například nedávná dohoda mezi Quantas a Emirates.

3.3 Aby byl uzel životaschopný, vyžaduje značnou místní poptávku, jakož i rozsáhlou síť napojených služeb, což je důvodem k tomu, proč jsou nejméně úspěšnými uzly obvykle letiště velkých měst, která jsou stále více přetížena a převážně z ekologických důvodů nemohou expandovat.

3.4 Má-li být zachována evropská konkurenceschopnost, je třeba účinně řešit to, že některé evropské letištní uzly již pro nedostatek kapacity omezují množství navazujících linek, které mohou být provozovány.

4. Vytvoření spravedlivé a otevřené hospodářské soutěže

4.1 Konkurenceschopnost dopravců z EU, z nichž mnozí se potýkají s finančními problémy, se snižuje, pokud hospodářská zátěž, která zvyšuje jednotkové provozní náklady, je větší než u dopravců z ostatních částí světa.

4.2 Je důležité, aby byl posuzován celý hodnotový řetězec letecké dopravy (letiště, poskytovatelé letových navigačních služeb, výrobci, počítačové rezervační systémy, poskytovatelé odbavovacích služeb atd.) a aby byla při posuzování mezinárodní konkurenceschopnosti odvětví letecké dopravy v EU a zejména leteckých společností z EU zohledněna nákladová struktura, stupeň vystavení hospodářské soutěži v jiných částech hodnotového řetězce a mechanismy financování infrastruktury na jiných klíčových trzích.

4.3 V EU se nepodařilo vytvořit rovné podmínky na úrovni členských států a obcí/regionů, neboť se například v mnoha případech nezabránilo tomu, že malá letiště poskytují leteckým společnostem nekomerční letištní poplatky, aniž by se řídila zásadou soukromého investora v tržním hospodářství. Nedávno zahájená hloubková šetření v souvislosti s případy možné státní podpory pro letecké společnosti z regionálních letišť v několika členských státech EU jasně ukazují, že je třeba urychleně podniknout kroky k přijetí pokynů pro poskytování státní podpory EU letišťům, neboť jejich dokončení se neustále odkládá. Fungování jednotného trhu se zlepšil i díky nedávnému přijetí pravidel EU v oblasti sociálního zabezpečení pro mobilní pracovníky v EU, jako jsou letecké posádky. Komise podnikla opatření v četných případech očividně nekalé hospodářské soutěže.

5. Strategie růstu vycházející z „více Evropy“

5.1 Nezávislá studie provedená pro Komisi odhadla, že další komplexní dohody o letecké dopravě na úrovni EU se sousedními zeměmi a klíčovými partnery, zejména z rychle se rozvíjejících nebo uzavřených trhů, by byly velmi významným hospodářským přínosem, představujícím více než 12 miliard EUR ročně.

5.2 Pro EU je strategicky významné udržet si v Evropě silné a konkurenceschopné odvětví letecké dopravy, spojující EU se světem. Nejrychleji rostoucí letecké trhy se nyní nacházejí mimo Evropu, a proto je velmi důležité, aby mělo toto evropské odvětví příležitost růst rovněž na těchto trzích.

5.3 Je důležité zajistit, aby časem z tohoto procesu vzešel skutečně integrovaný společný letecký prostor, v němž budou otevřené a integrované i vztahy mezi sousedními zeměmi samotnými. Nemá již déle smysl, aby Rada musela zvažovat, zda udělí zmocnění k vyjednání dohod pro každou zemi zvlášť. Bylo by mnohem efektivnější, aby poskytla Komisi jedno zmocnění k jednání se zbývajícími sousedními zeměmi, i když by probíhala s každou zemí zvlášť.

5.4 V rámci třetího pilíře (komplexní dohody s klíčovými partnery) byla vyjednána řada důležitých dohod. Jedná se však rovněž o oblast, kde je třeba ještě dosáhnout několika hlavních cílů, a to zejména v rámci dohod mezi EU a USA a mezi EU a Kanadou, pokud jde o liberalizaci vlastnictví a kontroly leteckých společností.

5.5 Většina zemí stále zachovává pravidla stanovic, že letecké společnosti musí být většinou vlastněny a ovládány jejich vlastními státními příslušníky, čímž odpírá leteckým

⁽¹⁾ Závěry z 3213. zasedání Rady Doprava, telekomunikace a energetika, Brusel, 20. prosince 2012.

dopravcům přístup k dalším investorům a kapitálovým trhům. Výsledkem je, že byla odvětví letecké dopravy vnucena umělá struktura, která v jiných odvětvích neexistuje. Například v USA nesmí hlasovací práva držená zahraničními subjekty v leteckých společnostech přesahovat 25 %. Tato vnitrostátní omezení vlastnictví a kontroly vedla ke vzniku tří globálních aliancí leteckých společností (Star Alliance, SkyTeam a oneworld) a především společných podniků založených některými jejich členy pro určité linky. Ty se globálním leteckým společenstvem blíží nejvíce.

5.6 Podle stávajících právních předpisů EU nicméně unijní dopravci nepodléhají omezením souvisejícím s vnitrostátním vlastnictvím a kontrolou a mohou být vlastněni jakýmkoliv subjektem z EU.

5.7 Konsolidační trend v Evropě je jedinečný v tom, že přeshraniční fúze a akvizice jsou povoleny pouze v rámci EU, zatímco režimy vlastnictví a kontroly z převážné míry zůstávají stále ve stavu, jak byly vyjednány v roce 1944 v Chicagské úmluvě. Obtíže, které se vyskytly v důsledku současných ustanovení týkajících se vlastnictví a kontroly, jsou značné a vyžadují jednání s partnerskými zeměmi a velmi složité struktury řízení. Členové aliancí spolupracují stále úžeji, tak aby mohli zákazníkům nabízet jednotnou integrovanou globální síť uzlů.

5.8 Nyní nastal čas, aby byly přijaty další kroky obsažené v dohodě mezi EU a USA o letecké dopravě a směřující k liberalizaci vlastnictví a kontroly leteckých společností s cílem umožnit jim přilákat investice, bez ohledu na původ investora.

6. Hlavní zásady budoucí vnější politiky EU v oblasti letecké dopravy

6.1 EU by měla i nadále rozhodným způsobem podporovat další otevírání a liberalizaci v letecké dopravě, při současném zajištění uspokojivé úrovně sblížení právních předpisů. V jednání s partnerskými zeměmi by měla být náležitá pozornost věnována rovněž standardům v oblasti pracovních podmínek a životního prostředí a dodržování mezinárodních úmluv a dohod v obou oblastech, aby se předešlo narušování trhu a zabránilo snaze o snižování standardů. Je důležité, aby letecké společnosti obsluhující Evropu dodržovaly pravidla a předpisy MOP.

6.2 Vzhledem k rostoucí závislosti Evropy na vnějším obchodu a ke klíčové úloze letišť v propojení Evropy s ostatním světem EHSV plně podporuje ambiciózní agendu v oblasti liberalizace letecké dopravy.

6.3 Mají-li být maximalizovány výhody, musí EU rychle jednat (dříve, než dojde ke zintenzivnění liberalizačního úsilí mezi novými trhy), aby mohla využít výhody prvního. To by ochránilo a zároveň posílilo postavení evropského leteckého trhu ve světě. Pokud tak EU neučiní, bude jí hrozit, že bude v budoucnosti z mezinárodních toků letového provozu vytlačena.

6.4 Být průkopníkem v liberalizaci letecké dopravy by bylo důležité i pro šíření evropských technických norem, neboť by to evropskému leteckému odvětví přineslo značné potenciální výhody.

6.5 EHSV byl dlouho zastáncem odstranění omezení vlastnictví a kontroly⁽²⁾ jako prostředku, který leteckým dopravcům umožňuje přístup k dalším investorům a kapitálovým trhům. Vzhledem k významu evropského i amerického trhu by se tato politika měla v první řadě důsledně zaměřit na další změny v dohodách mezi EU a USA. To by se mohlo stát měřítkem nové, „post-chicagské“ éry v oblasti letectví.

6.6 Komise bude muset prokázat, že se koordinovaný přístup k jednáním vyplatí rychleji, takže na rozdíl od dvoustranných dohod nedojde k žádnému zbytečnému prodlení, až se naskytnou příležitosti. V současné době jsme svědky politováníhodných prodlev s podpisem dvoustranné dohody s Brazílií. Také je třeba podotknout, že členské státy nesou společně odpovědnost za zlepšení vnější politiky EU v oblasti letecké dopravy a že Komise potřebuje jasný mandát k vyjednávání, zejména aby mohla hájit tržní pravidla EU vůči státům a regionům, v nichž se letecká doprava řídí zcela jinými pravidly.

6.7 K dalšímu oslabení pozice evropského průmyslu by došlo v případě, že by jedna z leteckých společností z Blízkého východu převzala indické aerolinie, které se nacházejí ve finančních obtížích.

7. Posílení vztahů s klíčovými partnery

7.1 Vzhledem ke svým zvláštnostem trpí evropské odvětví nákladní a expresní dopravy v celém světě především omezujícími dvoustrannými dohodami o leteckých službách a při odstraňování překážek přístupu na trh by mělo mít vysokou prioritu.

7.2 EHSV doufá zejména v rychlý pokrok při budování většího společného leteckého prostoru, jehož součástí budou i naši sousedé na Blízkém východě, ve východní Evropě, v Rusku, Turecku a v celém Středomoří až po severní Afriku. To by poskytlo příležitosti k rozvoji méně významných a regionálních letišť, vzhledem k zeměpisné blízkosti těchto trhů a ke skutečnosti, že mnoho z nich zažívá značný hospodářský rozmach. Pozitivní a pragmatický program spolupráce s Tureckem by umožnil vzájemně přínosný pokrok v řešení konkrétních problémů v regionu. Mělo by se urychlit zejména přijetí dvoustranné dohody o bezpečnosti.

7.3 EHSV je rovněž velmi nakloněn ambicióznímu programu se zeměmi BRIC a ASEAN. Z těchto zemí se rychle stávají nejvlivnější globální dodavatelé surovin a průmyslového zboží a poskytovatelé služeb a jejich obyvatelé mají stále větší chuť cestovat. Významný případný hospodářský prospěch byl prokázán u komplexních dohod o letecké dopravě s Čínou, Indií, Japonskem a Latinskou Amerikou, o které by mělo být

⁽²⁾ Stanovisko EHSV k tématu Transatlantické vztahy v odvětví letecké dopravy, Úř. věst. C 306, 16.12.2009, s. 1.

usilováno. Liberalizace letecké dopravy by evropským dopravcům poskytla příležitost ke zintenzivnění spolupráce s dalšími leteckými společnostmi v těchto regionech a ke zvýšení počtu letů přes evropská letiště.

7.4 Důležité je i to, aby byly veškeré obchody oboustranné a výhodné pro EU i třetí země. V tomto směru musí Rusko rychle prokázat, že je odhodláno naplnit dohodu z roku 2011 a provést „dohodnuté zásady modernizace systému přeletů Sibíře“. Nedodrželi tyto závazky, Komise by měla za podpory členských států přijmout nezbytná opatření.

7.5 Vztahy se státy Perského zálivu spočívaly v posledních letech z velké míry v jednostranném otevírání trhů EU pro dopravce z Perského zálivu, které vytvořilo značně nerovnovážné příležitosti. Vzhledem k dalším potenciálním přesunům dopravy proto není vhodné, aby se v nejbližší budoucnosti vedla se státy Perského zálivu další jednání.

8. Investice do letištní infrastruktury

8.1 EHSV sdílí obavy Komise související s nutnými investicemi do kapacity letišť. Tato část návrhu Komise však vyžaduje další vyjasnění, co se týče navrhovaných opatření ke splnění cílů. Podrobnější objasnění vyžaduje i souvislost s dřívějším návrhem Komise ohledně „letištního balíčku“⁽³⁾.

8.2 Je naléhavě nutné zaručit kapacitu letišť v Evropské unii, aby nedošlo ke ztrátě konkurenceschopnosti ve srovnání s jinými regiony zažívajícími rozmach, a předešlo se tak přesunutí dopravy do sousedních regionů.

8.3 Evropské hospodářství utrpí ještě dříve, než poptávka převyší nabídku. Podle agentury Eurocontrol se schopnost letištních uzlů účinně řešit problémy spojené se špatným počasím a zpožděními z provozních důvodů a poskytovat spolehlivé letecké spojení rychle sníží v okamžiku, kdy začnou využívat více než 75 % své teoretické maximální kapacity.

8.4 Cestující navíc platí ve špičkách více, než by zaplatili v případě větších dostupných kapacit. Dopravní výbor dolní sněmovny parlamentu Spojeného království byl například informován, že by cestující mohli do roku 2030 zaplatit na letištních poplatcích až 1,2 miliardy GBP, pokud by se nebudovala letiště v jihovýchodní Anglii.

8.5 Kapacity letišť je třeba monitorovat na úrovni EU a je třeba vypracovat pokyny EU, které místním orgánům poskytnou společný komplexní rámec pro úvahy o plánech na budování letišť.

8.6 Rozšíření kapacit velkých letišť je z dlouhodobého hlediska naprosto nevyhnutelné, ale je rovněž nutné co nejlépe využívat stávající kapacitu, především pokud jde o letištní časy. Letiště musí být schopna reagovat na změny v nabídce

a poptávce a řídit využívání letištních časů tak, aby z něho měla optimální ekonomický prospěch. V této souvislosti je důležité, aby ustanovení stávajícího letištního balíčku⁽⁴⁾ věnovaná letištním časům nadále umožňovala dosažení lepšího výsledku ve využívání letištních kapacit tím, že budou při přidělování letištních časů zohledněny místní podmínky, neboť to pro některá letiště bude opravdu jediný možný způsob, jak si do budoucna zajistit růst. Kapacita vzletových a přistávacích drah na velkých letištích je v mnoha případech plně vyčerpána, zatímco sousední regionální letiště jí mají dostatek.

8.7 I méně významná letiště mohou hrát významnou úlohu při snižování přetížení hlavních evropských uzlů, což evropské letecké dopravě umožní zachovat si přední postavení. Vzhledem k tomu, jak dlouho trvá každé rozšiřování přistávacích drah a terminálů na velkých letištích, lze problém s kapacitou rychleji vyřešit větším využíváním méně významných letišť a vhodným investováním do nich. Dokonale propracovaná síť těchto méně významných a regionálních letišť rovněž přispěje ke zvýšení bezpečnosti cestujících tím, že mj. zajistí, že v případě zhoršení počasí nebo za jiných okolností bude k dispozici síť nouzových či alternativních letišť.

8.8 EHSV dále opakuje svůj požadavek, aby byla bez dalších průtahů zavedena jednorázová bezpečnostní kontrola, což by pro letecké společnosti znamenalo ohromné úspory nákladů a pro cestující úsporu času. Tuto otázku je proto třeba s klíčovými partnery řešit přednostně.

9. Jednotné evropské NEBE / SESAR

9.1 Pro pokrok v provádění jednotného evropského nebe jsou nezbytné funkční bloky vzdušného prostoru (FAB). Všechny FAB měly být v provozu od 4. prosince 2012. Vzhledem k mimořádnému významu této otázky pro optimální poskytování letové navigační služby a pro účinné řízení letového provozu je bezpodmínečně nutné, aby Komise podala u Soudního dvora Evropské unie žalobu na ty členské státy, které tuto povinnost nespĺnily.

9.2 Okamžité a důsledné uplatňování návrhů Komise může leteckému průmyslu pomoci k udržitelnému růstu, a tak přispět k oživení evropského hospodářství.

10. Použitelné nástroje

10.1 Komplexní dohody o leteckých službách se sousedními zeměmi a významnými a podobně smýšlejícími partnery by se měly zabývat regulačními podmínkami pro spravedlivou hospodářskou soutěž a pro udržitelné letecké odvětví, včetně zásadních aspektů, jakými jsou bezpečnost a ochrana, životní prostředí a hospodářská regulace, a sladovat je.

⁽³⁾ COM(2011) 823 final, Úř. věst. C 277, 13.9.2012, s. 110.

⁽⁴⁾ COM(2011) 827 final/2 – 2011/0391 (COD).

10.2 Zatím není úplně jasné, jakou formu bude navržený nový nástroj na ochranu evropských zájmů proti nekalým praktikám přesně mít, ale měl by se podobat rozsáhlému postupu podávání stížností na „skryté dotace“ odrážející se v cenách. Tento postup by pravděpodobně mohl nabýt právního významu díky „doložce o spravedlivé hospodářské soutěži“, již se Komise snaží uzavřít s třetími zeměmi.

10.3 Komise právem upozorňuje na nutnost usilovat o zajištění rovných podmínek na mezinárodním poli a o vynaložení podobného úsilí i v Evropě. Evropský letecký průmysl se stále častěji potýká s regulačními překážkami a nesrovnalostmi. Komise mezi těmito rušivými faktory, jež by se měly řešit, správně uvádí poplatky v letecké dopravě, nepřiměřenou státní

podporu, přetížení letišť a vzdušného prostoru, závazky v oblasti ochrany spotřebitelů a náklady na emise uhlíku.

10.4 Mimořádnou pozornost si zaslouží systém Evropské unie pro obchodování s emisemi (EU ETS). Ten se při diskusích o vnější politice EU v oblasti letecké dopravy ukázal být velmi problematickou otázkou. Čína a Indie se ho odmítly účastnit, a americký Kongres přijal zákon, který leteckým společnostem z USA zakazuje dodržovat pravidla EU. Kritickým bodem je sice i zaručení environmentální udržitelnosti, nicméně EU musí dát Mezinárodní organizaci pro civilní letectví (ICAO) šanci, aby přišla s návrhem na globální řešení, s nímž by na shromáždění ICAO na podzim 2013 souhlasily všechny partnerské země, než aby svému leteckému průmyslu ušlechtila konkurenční nevýhodu ⁽⁵⁾.

V Bruselu dne 17. dubna 2013.

předseda
Evropského hospodářského a sociálního výboru
Henri MALOSSE

⁽⁵⁾ Viz též stanovisko EHSV k tématu Obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů / Letectví, COM(2012) 697 final – 2012/0328 (COD), kat. B1.