

Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k tématu Přezkum pokynů EU v odvětví letectví a letišť z let 1994 a 2005 (doplňující stanovisko)

(2012/C 299/10)

Zpravodaj: **pan KRAWCZYK**

Spoluzpravodaj: **pan WENNMACHER**

Dne 14. července 2011 se Evropský hospodářský a sociální výbor, v souladu s čl. 29 odst. 2 jednacího řádu, rozhodl vypracovat doplňující stanovisko k tématu

Přezkum pokynů EU v odvětví letectví a letišť z let 1994 a 2005.

Poradní komise pro průmyslové změny, kterou Výbor pověřil přípravou podkladů na toto téma, přijala stanovisko dne 11. června 2012.

Na 482. plenárním zasedání, které se konalo ve dnech 11. a 12. července 2012 (jednání dne 11. července), přijal Evropský hospodářský a sociální výbor následující stanovisko 143 hlasy pro, 2 hlasy byly proti a 1 člen se zdržel hlasování.

1. Závěry

1.1 Evropská komise chystá přezkum jednak pokynů o použití článků 92 a 93 Smlouvy o ES na státní podpory v odvětví letectví z roku 1994 a jednak pokynů EU pro financování letišť a pro státní podpory na zahájení činnosti pro letecké společnosti s odletem z regionálních letišť z roku 2005 (dále jen „pokyny v odvětví letectví“).

1.2 Od roku 2005 se členské státy vyhýbaly tomu, aby Komisi v mnoha případech oznamovaly, kterým letišťům nebo místním orgánům poskytovaly pomoc.

1.3 EHSV sdílí názor mnoha zainteresovaných stran, že přezkum stávajících pokynů v odvětví letectví je nezbytně nutný, a že v zájmu vytvoření rovných podmínek k němu musí dojít co nejdříve. Rozvoj regionálních letišť je důležitý pro hospodářský růst a územní soudržnost a vyžaduje jasná pravidla upravující státní podporu.

1.4 Pokud jde o provádění pokynů v odvětví letectví, EHSV se domnívá, že je nutné připravit studii, jež ukáže současný stav státní podpory a podobných praktik. Tato studie by měla – vedle analýzy současných praktik v tomto odvětví – poskytnout rovněž informaci o objemu a typu poskytovaných podpor, o jejich vlivu na skutečný hospodářský rozvoj a o jejich kvantitativním a kvalitativním dopadu na zaměstnanost.

1.5 V doporučeních EHSV týkajících se pokynů v odvětví letectví uvedené v odstavci 5 tohoto stanoviska Výbor:

— podporuje názor, že je nezbytné zavést jednotný unijní právní rámec pro celé letecké odvětví, jenž by zamezil nekontrolovaným praktikám podpory a zajistil rovné podmínky všem účastníkům trhu, a to i na místní úrovni;

— souhlasí, že soukromé investice nelze v zásadě považovat za státní podporu; Současně může veřejný provozovatel jednat jako soukromý investor, pokud je investice komerčně odůvodnitelná;

— doporučuje, aby státní podpora pro investice do infrastruktury letišť a podpora leteckým dopravcům na zahájení činnosti byla možná jen v přísně definovaných případech a aby byla omezena co do doby i intenzity;

— podporuje potřebu plné informovanosti o podpoře existující pro letiště a pro dopravce i o podmínkách, za nichž je možné tuto podporu poskytovat;

— vyzývá k další stimulaci sociálního dialogu a k zamezení sociálnímu dumpingu v tomto odvětví;

— podtrhuje význam správného provádění pokynů. Jejich prosazování je krajně důležité;

— vyzývá k zavedení dlouhodobé politiky rozvoje regionálních letišť. Pokyny v odvětví letectví lze úspěšně prosazovat jen tehdy, budou-li existovat jasné politické priority rozvoje regionálních letišť.

2. Úvod

2.1 Během posledních dvou desetiletí prošlo odvětví letecké dopravy řadou změn, a to hlavně kvůli liberalizaci a následnému vzniku nízkonákladových dopravců. I když nový jednotný trh letecké dopravy zpřístupnil leteckou dopravu značnému počtu

evropských občanů díky vzniku nových leteckých dopravců, nových regionálních letišť a nízkým cenám, měl nezanedbatelný dopad na zaměstnanost a pracovní vztahy v odvětví.

2.2 V roce 1994, v kontextu liberalizace trhu se službami letecké dopravy, přijala Komise první pokyny EU v odvětví letectví. Ty obsahují ustanovení týkající se posuzování sociálních podpor a podpor na restrukturalizaci pro letecké společnosti, jejichž cílem je zajistit leteckým dopravcům rovné podmínky. V roce 2005 byly doplněny o pokyny pro veřejné financování letišť a zahájení činnosti leteckých společností s odletem z regionálních letišť.

2.3 Evropská komise chystá přezkum jednak pokynů o použití článků 92 a 93 Smlouvy o ES na státní podpory v odvětví letectví z roku 1994 a jednak pokynů EU pro veřejné financování letišť a zahájení činnosti leteckých společností s odletem z regionálních letišť z roku 2005.

2.4 Řada evropských „síťových“ dopravců (z nichž většina je členem Sdružení evropských leteckých společností (AEA) byla podle vlastních slov v posledních letech konfrontována s novým typem hospodářské soutěže spočívající v tom, že dopravci získávají značné příjmy od místních orgánů a letišť. Dopravci sdružení v AEA zastávají názor, že taková podpora je neoprávněná a představuje očividný případ státní podpory vedoucí k vážnému narušení hospodářské soutěže na evropském trhu letecké dopravy.

2.5 Podle Sdružení evropských nízkonákladových leteckých dopravců (European Low Fares Airline Association, ELFAA) znamenala rostoucí konsolidace mezi síťovými dopravci, zaměřená na obsluhu jejich centrálních letišť, omezení alternativ regionů a jejich letišť, usilujících o rozšíření přímých vzájemných spojení. Nízkonákladoví dopravci znamenají pro regionální letiště na evropském trhu v mnoha případech jedinou perspektivu růstu. Nedávné rozšíření EU otevřelo nové tržní příležitosti a mnoho těchto trhů při rozvoji a udržování dopravních toků silně spoléhá na obchodní model nízkých poplatků. Podle ELFAA mají tyto trasy v kontextu evropské soudržnosti a regionálního rozvoje svou společenskou a hospodářskou hodnotu.

2.6 Od roku 2005 se členské státy vyhýbaly tomu, aby Komisi v mnoha případech oznamovaly, kterým letištím nebo regionálním orgánům poskytovaly podporu. Pokyny pro odvětví letecké dopravy z roku 2005 totiž nevedly k vytvoření vnitrostátních modelů s přesně definovanými podmínkami, za nichž by bylo možné podporu poskytovat. A co je možná ještě horší, v těch několika málo případech, jež oznámeny byly a vedly k zahájení formálního postupu ze strany Komise, byla rozhodnutí přinejlepším pomalá, s řadou nedořešených případů. To přispělo k zavedení určité beztrestnosti a benevolence.

2.7 Model letišť jako hospodářských motorů ekonomického rozvoje regionu byl podpořen rostoucí přímou (finanční) pasivitou státu, jenž na regiony a další místní orgány přenesl povinnosti dohledu nad těmito významnými infrastrukturami, jejich

správy a financování. Místní orgány chápou letiště stále více jako jeden z významných nástrojů rozvoje místního hospodářství.

2.8 Komise v poslední době obdržela značný počet stížností z tohoto odvětví, a to jak od bývalých vlajkových dopravců na nízkorozpočtové společnosti, tak od nízkorozpočtových společností na bývalé vlajkové dopravce. Od roku 2005 byl počet oznámení Komisi v porovnání s rychlým růstem regionálních letišť v EU značně nízký.

2.9 Hlavní závěry veřejné konzultace provedené Komisí jsou tyto:

- potřeba zjednodušení a větší transparentnosti pokynů;
- podpora lepšího vymáhání pravidel státní podpory leteckým dopravcům a letištím;
- nová kategorie pravidel pro zamezení narušení hospodářské soutěže mezi letišti ležícími ve stejné oblasti;
- větší jasnost a předvídatelnost pravidel investiční pomoci (jasné definice finančních parametrů).

2.10 EHSV proto sdílí názor mnoha zainteresovaných stran, že přezkum stávajících pokynů v odvětví letectví je nezbytně nutný, a že v zájmu vytvoření rovných podmínek k němu musí dojít co nejdříve. Rozvoj regionálních letišť je důležitý pro hospodářský růst a územní soudržnost a vyžaduje jasná pravidla upravující státní podporu.

2.11 Pokud jde o provádění pokynů v odvětví letectví, EHSV se domnívá, že je nutné připravit studii, jež ukáže současný stav státních podpor a podobných praktik. Studie by měla poskytnout podrobné informace o výši a druhu poskytnutých podpor, o jejich dopadu na reálný hospodářský rozvoj/účinnost a o jejich kvantitativním a kvalitativním dopadu na zaměstnanost.

2.12 Dnešní hospodářská krize ve světě, a zejména rostoucí daňové tlaky v EU a členských státech, mohou existující politiku státní podpory rozvoje regionálních letišť zproblematizovat. Je nezbytné lépe porozumět tomu, do jaké míry je stávající hospodářský model fungování regionálních letišť udržitelný v dlouhodobější perspektivě. Jak ukazuje současná debata o VFR 2014–2020, dokázat v EU více s menším objemem peněz je značnou výzvou. Totéž pochopitelně platí i pro téma pojednávané v tomto stanovisku.

3. Trh

3.1 V členských státech EU je přibližně 460 letišť využívaných pro komerční letecký provoz. V roce 2010 odbavilo zhruba 60 % letišť v EU méně než 1 milion cestujících.

3.2 Trh letecké přepravy prošel v posledních letech dramatickým vývojem: nízkonákladoví dopravci vyvinuli nové, komplexní podnikatelské modely navázané na regionální letiště a získali značné podíly na trhu. Zároveň s tím prošly téměř všechny bývalé národní letecké společnosti procesem restrukturalizace a ještě více upevnily své postavení v Evropě.

3.3 V roce 2005 měli nízkonákladoví dopravci 25 % podíl na vnitroeuropejském trhu, zatímco v roce 2010 vzrostl tento podíl na 39 %. Vezmeme-li v úvahu jen dopravu mezi regionálními letišti, vzroste tento podíl na 43 %. V období 2008 až 2010 zaznamenali tradiční „síťoví“ letečtí dopravci (členové AEA) na svých vnitroeuropejských spojích výrazné ztráty, a navzdory pozitivním výsledkům na dálkových tratích (1 mld. eur v roce 2008, 100 mil. eur v roce 2009 a 1,1 mld. eur v roce 2010) byl celkový EBIT kvůli negativnímu saldu na krátkých tratích negativní.

3.4 Na základě současných trendů a plánů na obnovu leteckého parku ELFAA očekává, že do roku 2020 vzroste podíl nízkonákladových dopravců na vnitroeuropejské letecké přepravě cestujících na 45–53 %. U spojení mezi regionálními letišti se předpokládá nárůst podílu nízkonákladových dopravců na 50–60 %. Nízkonákladoví dopravci nezaznamenali během poslední krize takový rozsah ztrát jako „síťoví“ dopravci.

3.5 Ve spojení regionálních letišť hrají nízkonákladoví dopravci zdaleka nejsilnější úlohu. V kategorii nízkonákladových dopravců mají tři dopravci více než 52 % tohoto trhu, zatímco tři nejsilnější „síťoví“ dopravci představují pouze 22 % vnitřního síťového trhu. Z kombinace a) rostoucího podílu nízkonákladových dopravců na vnitroeuropejských tratích a b) rostoucího podílu na tratích mezi regionálními letišti oproti tradičním spojeními mezi centrálními letišti se dá usuzovat, že je dnes větší nabídka než bývala, avšak část tohoto nárůstu nabídky (jmenovitě spojení mezi regionálními letišti) je zajišťována omezeným počtem konkurentů.

3.6 Vezmeme-li v úvahu skutečné náklady na infrastrukturu, nelze značnou část evropských regionálních letišť – s výjimkou významných centrálních evropských letišť a největších evropských regionálních letišť – považovat za ekonomicky životaschopné. Řada malých regionálních letišť nemůže nést náklady na infrastrukturu, financovanou z jiných dostupných zdrojů, často na regionální úrovni. Značný počet letišť by musel prostě zavřít, kdyby měl platit skutečné náklady na infrastrukturu.

3.7 Je důležité mít na paměti, že Evropa bude v nadcházejících letech čelit nedostatečné letištní kapacitě. Studie EUROCONTROL *Úkoly růstu* (Challenges of growth) z roku 2008 i nedávná dlouhodobá předpověď z roku 2010 zdůrazňují nedostatečnou kapacitu evropských letišť s ohledem na předpokládaný nárůst dopravy do roku 2030 (16,9 mil. letů, tj. 1,8

krát více oproti roku 2009). Podle těchto odborných zpráv nebude moci být – navzdory zvýšení kapacity sítě evropských letišť do roku 2030 o 41 % – alarmujících 10 % všech letů odbaveno v důsledku nedostatečné letištní kapacity.

3.8 I když externí financování infrastruktury obecně není pro nejvýznamnější letiště klíčovou otázkou, je životně důležité pro mnoho regionálních letišť, jež nemají úspory z rozsahu a komerční příjmy, které by přinášely marži potřebnou pro financování jejich infrastruktury.

3.9 Nový trh spojení regionálních letišť je z důvodu značné nestálosti trhu pro určitá regionální letiště jak příležitostí, tak příčinou nejistoty. Především nízkonákladoví dopravci jsou schopni – v závislosti na hospodářském potenciálu nové trasy – převést svá letadla a personál v celé Evropě ve velmi krátké době na jiné letiště. Stabilita a předvídatelnost zisků těchto letišť je tak otázkou.

3.10 Podpora na zahájení činnosti podle současných pokynů vyústila v soutěž o investice mezi jednotlivými regiony za účelem rozvoje vlastních regionálních letišť, a to velmi často za pomoci využívání fondů EU. Dostane-li se některé regionální letiště do finančních obtíží, požaduje region další podporu s odůvodněním, že jsou tato regionální letiště málo využívána a znamenají pro místní orgány nezbytné náklady.

4. Konkrétní připomínky

4.1 Letectví je z dlouhodobého hlediska velmi málo výnosné odvětví a vládne v něm již silná konkurence. V takovém prostředí může i malá podpora ovlivnit hospodářskou soutěž, takže je nutné tento problém řešit s velkou opatrností.

4.2 Hlavní otázkou je, jaký druh přístupu při přípravě nových pokynů v odvětví letectví potřebujeme. Je jich totiž přinejmenším několik.

4.2.1 Podle ELFAA je zhodnocení potenciálu regionálních letišť zásadní pro pokračování procesu územní soudržnosti a regionálního rozvoje v EU, ale i pro odstranění přetížení na „centrálních“ letištištech „síťových“ leteckých dopravců. Rozvoj regionálních letišť znamená větší zaměstnanost, lepší obchodní příležitosti pro podniky v odlehlých oblastech EU, nižší emise díky přímým spojeními mezi regiony namísto nepřímých letů mezi centrálními letišti a nižší emise z pozemní dopravy díky využití blízkých letišť cestujícími. Rozvoj regionálních letišť musí být podpořen flexibilními pokyny ze strany státu, jež budou zaměřeny spíše na zásadu investora v podmínkách tržního hospodářství, než na přísná pravidla, jež by zabraňovala růstu tam, kde je žádoucí.

4.2.2 Podle AEA by měly nové pokyny usilovat o to, aby byli všichni dopravci fungující v tomto odvětví chráněni před diskriminační a netransparentní finanční pomocí poskytovanou leteckým společnostem regionálními letišti nebo místními orgány. Taková pomoc by měla být možná jen v přísně

definovaných případech a měla by být omezena co do doby i intenzity. Mohla by být navíc poskytována výhradně v souladu se zásadami transparentnosti, rovného zacházení a nediskriminace dopravců.

4.2.3 Podle ACI EUROPE by hlavním hlediskem pro posuzování opatření státní podpory mělo být možné narušení hospodářské soutěže ze strany letiště, pokud jde o objem provozu.

4.2.3.1 Výjimka pro letiště kategorie D (do 1 milionů cestujících): Obecně se uznává, že letiště pod určitou prahovou hodnotou nejsou normálně komerčně životaschopná a mohou vyžadovat veřejné financování. Tato malá letiště navíc často zajišťují územní konektivitu regionů a městských aglomerací a vzhledem k omezenému objemu dopravy nemají obvykle nepříznivý vliv na obchodní podmínky v EU. Podle ACI by proto mělo být využívání veřejných financí k rozvoji nové infrastruktury a nových linek povoleno bez předchozího oznámení. Veškerá veřejná podpora by však měla skončit, jakmile je dosaženo prahové hodnoty 1 milionu cestujících.

4.2.3.2 Veřejné financování infrastruktury a zahájení činnosti ze strany letišť s více než 1 milionem cestujících musí být v souladu s kritériem soukromého investora, přizpůsobeného konkrétním potřebám letištního odvětví.

4.3 EHSV podporuje názor zastávaný Komisí, že pokud jde o revizi celkového přístupu ke státní podpoře uvedené v pokynech, je třeba podporovat následující zásady:

- nesmí docházet k žádným narušením hospodářské soutěže;
- dalším umožňováním regionální letecké dopravy je třeba zlepšovat rozvoj a dostupnost regionů;
- je třeba se vyvarovat provozování více neziskových letišť v jedné oblasti;
- je třeba se vyvarovat vytváření a udržování nadměrných kapacit.

4.4 Je třeba podporovat rozvoj letišť schopných krýt své náklady, a větší účast soukromých investorů. EHSV nicméně na druhé straně chápe a podporuje potřebu závazku veřejné služby leteckého spojení v hospodářském zájmu, zejména spojení odlehlých regionů a ostrovů.

5. Doporučení

5.1 EHSV podporuje názor, že je nezbytné zavést jednotný unijní právní rámec pro celé letecké odvětví, jenž by zamezil nekontrolovaným praktikám podpory a zajistil rovné podmínky všem účastníkům na trhu, a to i na místní úrovni.

5.2 Soukromé investice nelze v zásadě považovat za státní podporu. Současně může veřejný provozovatel jednat jako soukromý investor, pokud je investice komerčně odůvodnitelná.

5.3 Nové pokyny, jež by měla Komise navrhnout, by měly usilovat o to, aby byli všichni dopravci a všechna letiště chráněna před diskriminační, netransparentní a narušující finanční pomocí poskytovanou místními orgány nebo letišti. Veřejné financování nesmí narušovat hospodářskou soutěž ani mezi letišti, ani mezi leteckými dopravci. EHSV se domnívá, že blokové výjimky pro určité kategorie letišť nebo leteckých dopravců nejsou pro podporu regionálního rozvoje nutné.

5.3.1 Státní podpora pro investice do infrastruktury letišť a pomoc leteckým dopravcům na zahájení činnosti by měla být možná jen v přísně definovaných případech a měla by být omezena co do doby i intenzity. Měla by být navíc poskytována jen za výjimečných okolností a s řádným ohledem na zásady transparentnosti, rovného přístupu a nediskriminace.

5.3.2 Pokud jde o transparentnost, podmínky, za nichž je veřejná podpora možná, by měly být zveřejněny. Měla by existovat plná informovanost o podpoře existující pro letiště a pro dopravce i o podmínkách, za nichž je možné tuto podporu poskytovat.

5.3.3 Nové pokyny musí být vytvořeny za pomoci jasného a jednoduchého souboru pravidel, aby bylo v evropském leteckém odvětví dosaženo právní jistoty. EHSV by rád podtrhl význam správného provádění pokynů. Jejich prosazování je krajně důležité.

5.4 Nové pokyny musí zohledňovat zájmy zaměstnanců a cestujících. Protože lidské zdroje jsou základním prvkem kvality systému letecké dopravy, musí odvětví civilní letecké dopravy nabízet kvalitní zaměstnání a dobré pracovní podmínky. V tomto smyslu je důležité podporovat v odvětví sociální dialog a zamezit sociálnímu dumpingu.

5.5 EHSV vyzývá k zavedení dlouhodobé politiky rozvoje regionálních letišť. Pokyny v odvětví letectví lze úspěšně prosazovat jen tehdy, budou-li existovat jasné politické priority rozvoje regionálních letišť. Úkolem Komise by mělo být takový politický program co nejrychleji vypracovat a připravit.

5.6 EHSV vyzývá členské státy, aby důrazně podpořily přípravu a provádění nových pokynů a angažovaly se v tomto směru. V případě státní podpory musí být zasíláno oznámení.

5.7 Pro otevření určitých oblastí a splnění environmentálních požadavků bude nezbytné dále zkoumat a provádět vytváření účinné součinnosti železniční a letecké dopravy.

5.8 To je důležité zejména kvůli přidělování financí EU v novém VFR. Dokázat více s menším objemem peněz vyžaduje jasné priority. Regionální rozvoj je velmi důležitý, neměl by však již ospravedlňovat rozvoj letišť, na nichž není možné vytvořit dostatečnou poptávku.

V Bruselu dne 11. července 2012.

předseda
Evropského hospodářského a sociálního výboru
Staffan NILSSON
