



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 7.12.2015.
COM(2015) 598 final

**KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU,
EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU I ODBORU REGIJA**

Strategija zrakoplovstva za Europu

{SWD(2015) 261 final}

I. UVOD – PRIPREMANJE TERENA ZA NOVI UZLET ZRAKOPLOVSTVA

1.1. Zašto je zrakoplovstvo važno za EU?

Zrakoplovstvo je snažan pokretač gospodarskog rasta, stvaranja radnih mjesta, trgovine i mobilnosti u Europskoj uniji. Ključno je za gospodarstvo Europske unije i učvršćuje njezin predvodnički položaj u svijetu. Strategija zrakoplovstva potrebna je kako bi se osigurala konkurentnost europskog sektora zrakoplovstva i iskoristile brze promjene i razvoj svjetskoga gospodarstva. Stoga će se strategijom bitno pridonijeti ostvarenju ključnih prioriteta Europske komisije.

U sektoru zrakoplovstva u EU-u izravno je zaposleno između 1,4 milijuna¹ i 2 milijuna² osoba te se njime podupire između 4,8 milijuna³ i 5,5 milijuna⁴ radnih mjesta. Izravni doprinos zrakoplovstva BDP-u EU-a iznosi 110 milijardi EUR⁵, a ukupni učinak, uključujući turizam, doseže 510 milijardi EUR⁶ kad se uzme u obzir multiplikacijski učinak. Velika se poduzeća pri donošenju odluka o lokaciji sjedišta u Europi uvelike vode dostupnošću izravnih međunarodnih letova: povećanje ponude međukontinentalnih letova od 10 % uzrokuje povećanje broja sjedišta velikih poduzeća od 4 %⁷. Porast broja odlaznih putnika u širem gradskom području od 10 % uzrokuje rast broja zaposlenih u lokalnom sektoru usluga od 1 %⁸.

Europski sektor zrakoplovstva posljednjih se 20 godina znatno razvio zbog liberalizacije EU-ova unutarnjeg tržišta usluga zračnog prijevoza i znatnog rasta potražnje za zračnim prijevozom u EU-u i svijetu. Korisnici zračnog prijevoza nikad nisu imali veće i povoljnije mogućnosti za zračno putovanje. Znatno su se povećali broj i učestalost linija unutar EU-a i međunarodnih linija te broj putnika⁹. Niskotarifni su prijevoznici iz EU-a među najuspješnijima po broju putnika i tržišnoj kapitalizaciji. Isto vrijedi za europsku aeronautičku proizvodnju.

Uočljiv napredak zabilježen je i u sektoru međunarodnog zračnog prometa izvan Europe, s iznimno velikim rastom u određenim regijama svijeta. To je povezano s pomicanjem gospodarskog težišta svijeta prema istoku, posebno Aziji¹⁰. Zbog toga se pojavilo nekoliko zračnih prijevoznika i zračnih luka koji su ozbiljni novi takmaci europskim prijevoznicima i najvećim zračnim lukama u Europi.

Uz to, rast zračnog prometa u Europi i svijetu treba se odvijati u skladu s očuvanjem visokih standarda sigurnosti zračnog prometa te smanjenjem njegova ekološkog otiska i doprinosom borbi protiv klimatskih promjena. Ukratko, rast zračnog prometa mora biti održiv.

1.2. Sveobuhvatna strategija za konkurentniji sektor zrakoplovstva u EU-u

Doprinos sektora zrakoplovstva učinkovitosti gospodarstva EU-a i njegova prisutnost u svijetu veoma su značajni te je stoga ključno očuvati njegovu konkurentnost, predvodnički položaj i mogućnosti rasta. Europa mora biti predvodnik u međunarodnom zračnom prometu i svjetski primjer održivog zračnog prometa, s visokom razinom usluga i ambicioznim standardima EU-a. Cilj je ove strategije zrakoplovstva povećati konkurentnost i održivost cjelokupne vrijednosne mreže EU-ova zračnog prometa.

¹⁻³⁻⁵⁻⁶ Steer Davies Gleave – Study on employment and working conditions in air transport and airports (Studija o zaposlenosti i uvjetima rada u zračnom prometu i zračnim lukama), konačno izvješće 2015.

²⁻⁴ Aviation: Benefits Beyond Borders (Zrakoplovstvo: prekogranični napredak), izvješće pripremio Oxford Economics za ATAG, travanj 2014.

⁷ Germa Bèl, Xavier Fageda, Getting there fast: globalization, intercontinental flights and location of headquarters (brzi dolazak na cilj: globalizacija, međukontinentalni letovi i lokacija sjedišta) – Journal of Economic Geography 8 (2008.)

⁸ Jan K. Brueckner, Airline Traffic and Urban Economic Development (Promet zračnih prijevoznika i urbani gospodarski razvoj), Urban Studies, 2003.

⁹ Države članice EU-a povezane su danas s više od 3500 linija, a broj međunarodnih linija iz EU-a ili u nj veći je od 2500; Radni dokument službi Komisije, poglavlje 1. odjeljak 2.

¹⁰ Najveći se rast očekuje u azijsko-pacifičkoj regiji u kojoj će se do 2034. odvijati 40 % zračnog prometa u svijetu; Radni dokument službi Komisije, poglavlje 1. odjeljak 4.

Komisija je u skladu s tim utvrdila tri ključna područja:

- **iskorištavanje rastućih tržišta** tako što će se, kad je riječ o suradnji s trećim zemljama, poboljšati usluge, pristup tržištu i prilike za ulaganje, uz očuvanje ravnopravnih uvjeta,
- **rad na rješavanju ograničenja rasta u zraku i na tlu** smanjenjem ograničenja kapaciteta i povećanjem učinkovitosti i povezanosti,
- **održavanje visokih standarda sigurnosti u EU-u** primjenom pristupa temeljenog na riziku i performansama.

Mjerama EU u tom bi se kontekstu trebalo učiniti i sljedeće:

- **ojačati socijalni plan i stvarati visokokvalitetna radna mjesta u zrakoplovstvu,**
- **zaštititi prava putnika,**
- **iskoristiti postignuća novog doba u inovacijama i digitalnim tehnologijama,**
- **pridonijeti otpornoj energetskej uniji i politici o klimatskim promjenama usmjerenoj prema budućnosti.**

Izrada strategije zrakoplovstva vodila se na temelju javnog savjetovanja¹¹ te su joj veliki doprinos dali pojačani dijalozi s državama članicama EU-a, Europskim parlamentom, Europskim gospodarskim i socijalnim odborom i dionicima, kao i njihovi prijedlozi. Sa strategijom će se nastaviti u skladu s načelima bolje regulative¹². Za sve će se mjere koje imaju znatan učinak provesti savjetovanje i procjena učinka.

II. VRAĆANJE UNIJINA SEKTORA ZRAČNOG PROMETA NA ČELO

2.1. Iskorištavanje rasta poboljšanjem usluga i pristupa rastućim tržištima

Novi konkurenti i tržišta u usponu

Europski sektor zračnog prometa suočen je s novim izazovima na svjetskom tržištu koje se brzo razvija, posebno zbog pomaka gospodarskog rasta prema istoku. Ti novi konkurenti napreduju zbog brzoga gospodarskog rasta cjelokupne regije, ponajprije Azije, te zbog toga što je zrakoplovstvo postalo strateški element politika gospodarskog razvoja njihove matične države.

Godišnji rast redovitog putničkog prometa u azijsko-pacifičkoj regiji procjenjuje se na 6 % i vjerojatno će biti veći no drugdje do 2034. kada će činiti 40 % zračnog prometa u svijetu. Očekuje se da će Kina izrasti u najveće tržište zračnog prometa u svijetu i 2023. prestići Sjedinjene Američke Države po broju prevezenih putnika¹³.

Za razliku od drugih industrija, u zračnom su prometu prisutna brojna ograničenja kad je riječ o ulaganjima i pristupu tržištima koja ometaju održiv i dinamičan rast sektora. Te su prepreke u Europskoj uniji uglavnom uklonjene stvaranjem EU-ova jedinstvenog zrakoplovnog tržišta. Primjerice, prava prometovanja unutar Europe nisu ograničena za zračne prijevoznike iz EU-a ako posjeduju operativnu licenciju EU-a. Zračni prijevoznici mogu letjeti u bilo koje europsko odredište kako bi opsluživali putnike. Ulagači iz EU-a mogu neograničeno ulagati u zračne prijevoznike iz

¹¹ <http://ec.europa.eu/transport/modes/air/consultations/doc/2015-aviation-package/synopsis-report.pdf>.

¹² Europska komisija, Komunikacija pod naslovom „Bolja regulativa za bolje rezultate”, COM(2015) 215 od 19.5.2015.

¹³ Radni dokument službi Komisije, poglavlje 1. odjeljak 4.

EU-a. Međutim, ograničenja i prepreke još su uvijek uobičajeni izvan Europe i u kontekstu međunarodnih usluga i tržišta trećih zemalja. Primjerice, europski zračni prijevoznici i dalje su ograničeni u pristupu tržištima trećih zemalja i različitim izvorima ulaganja (konkretno stranim ulaganjima) te ako se žele spajati i stvoriti velike, potpuno integrirane grupacije zračnih prijevoznika, a da se pritom ne preispituju njihova prava prometovanja.

Ambiciozna EU-ova vanjska politika o zrakoplovstvu usmjerena na rastuća tržišta

Sektoru zrakoplovstva u EU-u mora se omogućiti da iskoristi nova rastuća tržišta jer će se na njima u narednim desetljećima otvoriti velike gospodarske prilike. Geografija nije jedini faktor koji određuje odabir lokacije uspješnih međunarodnih zračnih luka i zračnih prijevoznika. Važne su i dostupnost odgovarajuće infrastrukture, priroda gospodarskog, fiskalnog i regulatornog sustava te povijesne, kulturne i trgovinske veze¹⁴. Tim je parametrima moguće upravljati, a Europa za to raspolaže svim potrebnim instrumentima.

Iskustvo je pokazalo da su dogovori o sveobuhvatnim sporazumima o zračnom prometu s trećim zemljama na razini EU-a učinkovit alat. Primjerice, broj putnika gotovo se utrostručio od potpisivanja sporazuma o zračnom prometu između država zapadnog Balkana i EU-a. Kad je riječ o Maroku, taj se broj udvostručio. Od sklapanja sporazuma sa SAD-om i Kanadom broj putnika koji putuju između tih tržišta i EU-a povećao se za više od 3 milijuna.

Donošenjem ambiciozne vanjske politike o zrakoplovstvu koja će se temeljiti na dogovorima o sveobuhvatnim sporazumima o zračnom prometu, s jasnim usmjerenjem na rastuća tržišta, EU može europskom sektoru zrakoplovstva olakšati pristup važnim prekomorskim tržištima i povećati prilike za ulaganje na njima, čime će povećati međunarodnu povezanost Europe i osigurati poštene i transparentne tržišne uvjete za sve zračne prijevoznike iz EU-a. Iskustvo sa zrakoplovnim tržištem u EU-u pokazalo je da će se otvaranjem tržišta koje se postigne tim sporazumima stvoriti i prilike za ulazak novih subjekata na tržište i korištenje novih poslovnih modela. Komisija će u svim budućim pregovorima nastojati što brže postići dogovor kojim se osigurava trajni rast europske zrakoplovne industrije.

Nadalje, EU bi radi potpore svjetskoj trgovini zrakoplovima i povezanim proizvodima trebao povećati i raspon bilateralnih sporazuma o sigurnosti zračnog prometa čiji je cilj uzajamno priznavanje certifikacijskih standarda koji se odnose na sigurnost. Tim se sporazumima znatno smanjuju transakcijski troškovi izvoza zrakoplova i osigurava visoka razina sigurnosti u zemljama partnerima te pomaže uskladiti standarde za proizvode na svjetskoj razini. EU je sklopio sporazume sa Sjedinjenim Državama, Brazilom i Kanadom, a trebao bi potaknuti pregovore s drugim ključnim aeronautičkim partnerima, posebno Kinom i Japanom.

Pristup tržištu temeljen na ravnopravnim uvjetima

Za konkurentnost zrakoplovne industrije u EU-u ključno je da se pristup tržištu temelji na regulatornom okviru kojim se promiču vrijednosti i standardi EU-a te omogućuju jednake prilike za sve sudionike i sprečava narušavanje tržišta.

Trenutačno ne postoji međunarodni pravni okvir za ispravljanje nepravedne komercijalne prakse u međunarodnom zrakoplovstvu pa je stoga važno i legitimno da EU pristupi rješavanju problema povezanih s takvom praksom kako bi se osiguralo pošteno i održivo tržišno natjecanje. Dionici smatraju da Uredba (EZ) br. 868/2004¹⁵ o zaštiti od subvencija i nepravednih praksi određivanja cijena, kojom se uređuje navedeno pitanje, nije učinkovita u postojećem obliku. Njega bi se trebalo rješavati pregovorima o sveobuhvatnim sporazumima na razini EU-a o zračnom prometu i jačanjem odgovarajućih mjera politike na razini Međunarodne organizacije za civilno zrakoplovstvo. Komisija

¹⁴ (UK) Airports Commission, konačno izvješće, srpanj 2015.

¹⁵ Uredba (EZ) br. 868/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 21. travnja 2004.; SL L 162, 30.4.2004., str. 1. – 7.

usto razmatra što prije u 2016. predložiti nove mjere EU-a kojima bi se pristupilo rješavanju problema nepravednih praksi¹⁶.

Odredbe o vlasništvu i kontroli ključni su element postojećeg međunarodnog regulatornog okvira. Zračni su prijevoznici sve zanimljiviji ulagačima i svjetskim investicijskim fondovima. No odredbe o vlasništvu i kontroli u međunarodnom okviru sadržavaju elemente koji se odnose na nacionalnost i kontrolu kojima se strane državljanke može odvratiti od ulaganja.

Strani ulagači mogu ulagati u zračne prijevoznike iz EU-a, ali njihov udjel u vlasništvu ne može biti veći od 49 %¹⁷, a kontrola nad prijevoznikom mora i dalje biti u rukama subjekata iz EU-a. Posljednjih je godina zabilježeno nekoliko velikih stranih ulaganja u zračne prijevoznike iz EU-a te su stoga nadležna tijela civilnog zrakoplovstva i Europska komisija preispitali pravila o ulaganju kako bi se osiguralo da kontrola nad zračnim prijevoznicima iz EU-a i dalje bude u skladu sa zakonodavstvom EU-a. Nekoliko je istraga još u tijeku. Te su istrage pokazale da nadležna tijela trebaju surađivati te da je potrebno jedinstveno shvaćanje načina procjenjivanja kriterija „kontrola” i njihove ispravne primjene.

Brojni zračni prijevoznici komercijalno su i financijski važni i unaprijed su im potrebna financijska sredstva kako bi učinkovito poslovali u visokokonkurentnom okružju te je u tom kontekstu potrebno pažljivo razmotriti relevantnost i važnost zahtjeva koji se odnose na vlasništvo i kontrolu sadržanih u Uredbi (EZ) br. 1008/2008¹⁸. Komisija će i dalje i na temelju stvarnog reciprociteta ublaživati pravila o vlasništvu i kontroli sklapanjem bilateralnih sporazuma o obavljanju zračnog prijevoza i trgovini, a dugoročni je cilj njihovo sklapanje na multilateralnoj razini.

Komisija:

- preporučuje Vijeću da izda **odobrenja za pregovaranje o sveobuhvatnim sporazumima o zračnom prometu na razini EU-a** sa državama i regijama u nastavku: Kina, ASEAN (Udruženje država Jugoistočne Azije); Turska, Saudijska Arabija, Bahrein, UAE (Ujedinjeni Arapski Emirati), Kuvajt, Katar, Oman, Meksiko i Armenija,
- preporučuje da EU ispregovara dodatne **bilateralne sporazume o sigurnosti zračnog prometa** s državama s važnom aeronautičkom proizvodnjom poput Kine i Japana,
- predlaže **nove razgovore o zrakoplovstvu** s važnim zrakoplovnim partnerima poput Indije,
- **pregovarat će o učinkovitim odredbama o poštenom tržišnom natjecanju** u okviru pregovora o sveobuhvatnim EU-ovim sporazumima o zračnom prometu i razmotriti **mjere kojima bi se pristupilo rješavanju problema nepravednih praksi** trećih zemalja i operatora iz trećih zemalja,
- **predlaže objavu smjernica za tumačenje** primjene Uredbe (EZ) br. 1008/2008 kad je riječ o odredbama **o vlasništvu i kontroli** nad zračnim prijevoznicima iz EU-a kako bi se povećala pravna sigurnost za ulagače i zračne prijevoznike.

2.2. Rad na rješavanju ograničenja rasta u zraku i na tlu

Glavni je izazov rastu europskog zrakoplovstva kako smanjiti ograničenja kapaciteta i učinkovitosti koja znatno ometaju održiv rast i međunarodnu konkurentnost europskog sektora zrakoplovstva te uzrokuju zagušenja, kašnjenja u polasku i veće troškove.

Zračne luke i pružatelji usluga upravljanja zračnim prometom ključni su elementi infrastrukture civilnog zrakoplovstva. Za konkurentnost industrije sve su važnije kvaliteta, učinkovitost i

¹⁶ Zakonodavni prijedlozi bit će podložni Komisijinih zahtjevima za bolju regulativu.

¹⁷ Udio država članica EU-a ili njihovih državljanina u poduzeću mora biti veći od 50 %.

¹⁸ Uredba (EZ) br. 1008/2008 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. rujna 2008.; SL L 293, 31.10.2008., str. 3. – 20.

ekonomičnost tih usluga. Zračne luke i upravitelji zračnog prometa u Europi mogu na siguran način opsluživati do 33 000 letova dnevno. Međutim, europski je zračni prostor nepotrebno rascjepkan i njime se kao cjelinom ne upravlja učinkovito, a spora provedba okvira jedinstvenog europskog neba uzrokuje porast troškova zračnih prijevoznika, čime se izravno smanjuje njihova konkurentnost. Troškovi rascjepkanog zračnog prostora EU-a procjenjuju se na najmanje 5 milijardi EUR godišnje. Neučinkovita upotreba zračnog prostora ima za posljedicu veće cijene i kašnjenja u polasku za putnike, porast potrošnje goriva i emisija CO₂ za operatore te otežava rad na povećanju ekološke učinkovitosti¹⁹. Osim toga, u bliskoj se budućnosti očekuje problem nedostatka kapaciteta velikih europskih zračnih luka.

Dovršavanje jedinstvenog europskog neba

Jedinstveno europsko nebo konkretan je primjer doprinosa EU-a jer se njime povećavaju kapacitet i sigurnost te smanjuju troškovi, a istodobno se smanjuje ekološki otisak zrakoplovstva. Tome se prvotno stremilo prije više od desetljeća, ali u okviru projekta još nisu ostvareni željeni rezultati. Iako je ostvaren napredak prema učinkovitijoj mreži, stupanj suradnje među pružateljima usluga u zračnoj plovidbi u državama članicama daleko je od optimalnog, a tehnologija nije najnovija ni usklađena. Države članice EU-a moraju nadići te izazove kako bi se ostvarilo istinski jedinstveno europsko nebo, što je trenutačno jedan od temeljnih izazova za učinkovitost i konkurentnost EU-ova sustava zrakoplovstva. Primjerice, optimalnim bi se sustavom upravljanja zračnim prometom smanjili troškovi koji nastaju zbog neučinkovitosti (kašnjenja u polasku, dulji pravci itd.).

Kao važan korak u oslobađanju tog potencijala u sektoru zrakoplovstva u EU-u Komisija poziva Vijeće i Europski parlament da donesu prijedloge o jedinstvenom europskom nebu 2+²⁰ kako bi se osigurala učinkovitost funkcionalnih blokova zračnog prostora i mrežne funkcije te brza provedba ciljeva na razini EU-a u okviru plana performansi na temelju potpuno neovisnog tijela za ispitivanje uspješnosti.

Učinkovito upravljanje jedinstvenim europskim nebom i dalje je prioritet Komisije. Zadaci Europske agencije za sigurnost zračnog prometa i Eurocontrola trebali bi biti definirani tako da se međusobno dopunjuju kako bi se izbjeglo da se preklapaju i smanjili troškovi.

Zadaci upravitelja mreže koji se odnose na koordinaciju upravljanja protokom zračnog prometa na europskoj razini postupno će se proširivati kako bi se u njih uključile zajedničke usluge kojima će se dodatno smanjiti troškovi; ti bi se zadaci trebali razvijati u smjeru industrijskog partnerstva. U tom će se kontekstu odluka o djelovanju upravitelja mreže nakon 2020. donijeti 2017.

Krajnji su ciljevi tehnološkog osuvremenjivanja upravljanja zračnim prometom koji se žele ostvariti istraživačkim projektom o upravljanju zračnim prometom jedinstvenog europskog neba (SESAR) smanjiti troškove upravljanja zračnim prometom, povećati operativnu učinkovitost za korisnike zračnog prometa tako što će se smanjiti kašnjenja u polasku, potrošnja goriva i trajanje letova te povećati kapacitete i smanjiti emisije CO₂. Svim tim elementima, u potpunosti povezanim s općim planom performansi upravljanja zračnim prometom, povećat će se koristi za okoliš koje se ostvare rješenjima u okviru SESAR-a.

U tom je kontekstu važno pravodobno i koordinirano uvoditi tehnološka rješenja. U tu je svrhu razvijeno više instrumenata, primjerice glavni plan za upravljanje zračnim prometom, zajednički projekti i program uvođenja. Te se mjere provode javno-privatnim partnerstvima, konkretno zajedničkim poduzećem SESAR kojim su obuhvaćene aktivnosti definiranja i razvoja te partnerstvom za provedbeni okvir SESAR-a kojim je obuhvaćeno uvođenje. Odgovarajuća financijska potpora potrebna je i za razvoj i za uvođenje. EU je dosad pridonosio programima poput Obzora 2020. i Instrumenta za povezivanje Europe.

¹⁹ Radni dokument službi, poglavlje 2. odjeljak 5.1.

²⁰ COM (2013) 409 završna verzija i COM (2013) 410 završna verzija od 11.6.2013.

Kad je riječ o vanjskim odnosima, Komisija će i dalje promicati suradnju upravitelja mreže i ključnih partnera EU-a kako bi se poboljšalo upravljanje zračnim prometom. Osim toga, poduprijet će aktivnosti zajedničkog poduzeća SESAR i SESAR-ova upravitelja uvođenja. SESAR usto omogućuje EU-u da zauzme važnu ulogu na svjetskoj razini, posebno kad je riječ o aktivnostima usklađivanja koje poduzima Međunarodna organizacija za civilno zrakoplovstvo.

Kako bi se osigurala neprekinutost upravljanja zračnim prometom, trebalo bi osigurati postojanje najmanje moguće razine usluga u upravljanju europskim zračnim prostorom kojom se omogućuju barem prelijetanja (letovi kroz zračni prostor predmetne države ili područja), a narušavanja mreže svode na najmanju mjeru. U tom će pogledu Komisija će promicati razmjenu najbolje prakse među državama članicama.

Rad na rješavanju ograničenja kapaciteta

Eurocontrol procjenjuje da 2035. europske zračne luke zbog manjka kapaciteta neće moći opslužiti otprilike 2 milijuna letova²¹. Više od 20 zračnih luka radit će punim ili gotovo punim kapacitetom više od 6 sati dnevno, u odnosu na samo 3 sata 2012., što će imati za posljedicu dodatnih 5 – 6 minuta kašnjenja u polasku po letu kojima su uzrok zračne luke. Procjenjuje se da će se do 2035. zbog nemogućnosti zadovoljenja potražnje propustiti stvaranje 434 000 – 818 000 potencijalnih radnih mjesta te da će BDP EU-a biti manji za 28 – 52 milijarde EUR godišnje²².

Iz tih se projekcija o nedostatku kapaciteta zračnih luka vidi da su unatoč razvijenoj i širokoj mreži zračnih luka brojne velike zračne luke u Europi zagušene, a time se ugrožava budući održivi rast EU-ova sustava zrakoplovstva. Kapacitet drugih europskih zračnih luka istodobno nadilazi potražnju. Stoga je ključno na najbolji mogući način iskoristiti postojeći kapacitet i planirati znatno unaprijed kako bi se apsorbirale procijenjene buduće potrebe. Nužno je i poboljšati strateško planiranje na razini EU-a za zračne luke. Komisija u tom kontekstu pozdravlja rad promatračkog tijela za zračne luke²³ koje je posebno preporučilo da se u svakoj državi članici u skladu s uobičajenim najboljim praksama razviju okviri za strateško planiranje za zračne luke, među ostalim glavni planovi za ključne zračne luke. Nadovezujući se na to, Komisija će zatražiti od promatračkog tijela za zračne luke da nastavi raditi na problemu njihove zagušenosti, posebno kad je riječ o mjerama ublažavanja, ali i na tome kako upravljati smanjivanjem izloženosti stanovništva buci zrakoplova.

Nadalje, Komisija poziva Vijeće i Europski parlament da brzo donesu revidiranu Uredbu o slotovima²⁴ radi optimalnog rada najprometnijih zračnih luka i jasnih koristi za gospodarstvo EU-a²⁵.

Povećanje učinkovitosti usluga u zračnim lukama

Dostupnost visokoučinkovitih i konkurentnih usluga u zračnim lukama, što uključuje uzletno-sletne staze, putničke terminale i zemaljske usluge, ključna je za konkurentnost sektora zrakoplovstva iz EU-a i zadovoljstvo putnika kvalitetom usluga.

Dionici su izrazili sumnju u primjerenost postojećeg pravnog okvira, što se odrazilo u izvješću²⁶ Komisije iz 2014. o primjeni Direktive o naknadama zračnih luka²⁷.

Solunski forum regulatora naknada zračnih luka i dalje će raditi na boljoj provedbi postojeće Direktive i dostavljati Komisiji nalaze i preporuke o korištenju procjene tržišne snage kao sredstva za utvrđivanje optimalnog regulatornog pristupa. Ako postoji stvarna konkurencija među zračnim

²¹ Prema Eurocontrolovu najvjerojatnijem scenariju, riječ je o 12 % ukupne potražnje 2035. odnosno o 240 milijuna kretanja putnika odnosno o kapacitetu devet uzletno-sletnih staza. Sveukupno se očekuju manjkovi kapaciteta u 24 zračne luke oko 21 grada.

²² Promatračko tijelo za kapacitet i kvalitetu zračnih luka – 2015.

²³ Radni dokument službi, poglavlje 2. odjeljak 5.3.

²⁴ Uredba (EZ) br. 545/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. lipnja 2009.; SL L 167, 29.6.2009., str. 24. – 25.

²⁵ Primjerice, EU-ov sustav zrakoplovstva već bi samo uvođenjem sekundarnog trgovanja mogao svake godine opsluživati dodatnih 14 milijuna putnika, čime bi se godišnje pridonijelo gospodarstvu u iznosu od 300 milijuna EUR.

²⁶ COM (2014) 0278 završna verzija

²⁷ Direktiva 2009/12/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 11. ožujka 2009., SL L 70, 14.3.2009., str. 11. – 16.

lukama, razina njihovih naknada trebala bi se tržišno utvrđivati pa naknade ne bi trebalo regulirati. Međutim, poseban je regulatorni okvir možda ipak potreban ako zračne luke nemaju pravih konkurenata. Solunski forum trebao bi raditi na transparentnosti naknada zračnih luka i djelotvornom savjetovanju između zračnih prijevoznika i zračnih luka. Komisija će zatim procijeniti u kojoj bi mjeri trebalo preispitati Direktivu o naknadama zračnih luka.

Zemaljske su usluge, među ostalim, usluge koje se pružaju u zračnim lukama i ključne su za to da vrijeme koje zrakoplov provede u zračnoj luci protekne sigurno i učinkovito, a među njima se nalaze, primjerice, punjenje gorivom, otprema putnika i odleđivanje zrakoplova. Komisija će i dalje raditi na učinkovitoj provedbi postojeće Direktive²⁸ i pritom će se usredotočiti na pristup tržištu kad je riječ o zemaljskim uslugama koje se pružaju u zračnim lukama u EU-u i osiguravanje ravnopravnih tržišnih uvjeta za pružatelje tih usluga. Komisija će ocijeniti Direktivu o zemaljskim uslugama i potom odlučiti treba li je revidirati.

Konačno, europske bi zračne luke trebale poboljšati svoje multimodalne veze radi povećanja učinkovitosti prometne mreže i mobilnosti putnika.

Bolja povezanost unutar EU-a i na svjetskoj razini

Iz javnog se savjetovanja jasno vidi da je povezanost (okvirno definirana kao broj, učestalost i kvaliteta usluga zračnog prijevoza između dvije točke) bitna za putnike, poduzeća i gospodarstvo u cjelini. Studije²⁹ pokazuju da se boljom zračnom povezanošću grada, regije ili države s drugim odredištima u Europi i ostalim dijelovima svijeta može ostvariti veći rast.

Iako je povećanje povezanosti velike većine zračnih luka u EU-u posljednjeg desetljeća bilo dojmljivo, i iako upravo one još uvijek ponajviše pridonose povezanosti Europe, to se ne smije uzeti zdravo za gotovo. Konkretno, analiza različitih komponenti povezanosti zračnih luka³⁰ pokazuje da je više zračnih luka izvan Europe uspjelo mnogo više povećati doseg povezanosti i protok putnika. Povezanost zračnih luka u Europi znatno se razlikuje: velike čvorišne zračne luke povezane su sa stotinama odredišta, a male regionalne zračne luke samo s nekolicinom. To se većinom može pripisati različitim razinama ponude i potražnje (npr. stanovništvo prihvatnog područja, konkurencija među ponuđačima, BDP po stanovniku), ali svejedno može znatno smanjiti konkurentnost slabije povezanih gradova, regija ili država.

Iz studija se, prije svega onih Svjetske banke³¹, vidi važnost praćenja razine usluga zračnog prijevoza koje su dostupne stanovnicima određenoga grada, regije ili države. Sposobnost neutralnog i transparentnog utvrđivanja stupnja dostupnosti i/ili društvene poželjnosti povezanosti ključna je za informirano donošenje politike te bi mogla poslužiti za komparativno analiziranje razina dostupnih usluga u zračnim lukama u EU-u u kojima su razine ponude i potražnje slične.

Ako je očito da se prihvatljiva razina usluga zračnog prijevoza u određenim europskim regijama neće postići samo djelovanjem tržišta, države članice mogu razmotriti uvođenje obveza javnih usluga kako bi se osigurala ulazna i izlazna povezanost regija u kojima je ona nedostatna. Uredbom (EZ) br. 1008/2008³² utvrđeni su primjenjivi uvjeti koji imaju za cilj, među ostalim, spriječiti pogrešnu primjenu tih obveza. Uredba (EZ) br. 1008/2008 sveobuhvatno je ocijenjena 2011. – 2013. te je utvrđeno da su propisi za obveze javnih usluga primjereni svrsi, ali i da bi se smjericama o njihovu pravilnom tumačenju ostvarila dodana vrijednost³³.

²⁸ Direktiva Vijeća 96/67/EZ od 15. listopada 1996., SL L 272, 25.10.1996., str. 36. – 45.

²⁹ Radni dokument službi, poglavlje 2. odjeljak 3.

³⁰ Izravna povezanost, neizravna povezanost, daljnja povezanost odredišnih zračnih luka i povezanost čvorišnih zračnih luka – vidjeti Radni dokument službi, poglavlje 2. odjeljak 3.1.

³¹ <http://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/1813-9450-5722>.

³² Vidjeti bilješku 18.

³³ Radni dokument službi Komisije, SWD (2013) 208 završna verzija od 6.6.2013.

Ako su postojeće zrakoplovne naknade i pristojbe koje primjenjuju države članice veće od uobičajenog iznosa poreza na dobit, to može negativno utjecati na povezanost i konkurentnost. Komisija će objaviti popis tih naknada i pristojbi i istražiti njihov učinak.

Komisija:

- poziva Europski parlament i Vijeće da brzo donesu prijedloge o jedinstvenom europskom nebu (SES 2+) te će i dalje surađivati s državama članicama i ostalim dionicama na potpunoj provedbi jedinstvenog europskog neba,
- procijenit će potrebu preispitivanja Direktive o naknadama zračnih luka,
- surađivat će s promatračkim tijelom za zračne luke kako bi se pratili trendovi povezanosti unutar EU-a te iz EU-a i u nj, utvrdili svi nedostaci i poduzele odgovarajuće mjere,
- objavit će smjernice za tumačenje kojima se objašnjavaju postojeća pravila o obvezama javnih usluga.

2.3. Održavanje visokih standarda sigurnosti u EU-u

Gospodarsko i regulatorno okruženje zračnog prijevoza u Europi bitno je drugačije nego prije 20 godina, a tehnički su propisi tome uspješno prilagođeni. Europska agencija za sigurnost zračnog prometa razvila se posljednjeg desetljeća u jedno od vodećih tijela nadležnih za sigurnost zračnog prometa u svijetu. EU-ovim sustavom za sigurnost zračnog prometa pridonosi se ne samo visokim sigurnosnim standardima, nego i ravnopravnim uvjetima za industriju. Međutim, učinkovitost i performanse jedinstvenog europskog zrakoplovnog tržišta moraju se u kontekstu nadolazećih izazova povećati kako bi se osigurala njegova konkurentnost u budućnosti. Za ta je nastojanja ključno prilagoditi regulatorni okvir.

Sigurnost je preduvjet za konkurentan sektor zrakoplovstva. Procjenjuje se da će se 2035. u Europi zabilježiti 14,4 milijuna letova, 50 % više nego 2012., a prvi je cilj da se unatoč sve većem prometu zadrže postojeći visoki standardi sigurnosti. Time će se sektor zrakoplovstva u EU-u moći i dalje sigurno razvijati. Kako bi se to ostvarilo, regulatornim se sustavom moraju moći brže i učinkovitije utvrditi i umanjiti sigurnosni rizici. To se može postići uvođenjem pristupa temeljenog na riziku i performansama u sigurnosne propise i nadzor, uklanjanjem postojećih sigurnosnih manjkova i većom integracijom drugih tehničkih propisima uređenih područja koja su povezana sa sigurnošću.

Sigurnost je ključna, ali neodvojiva od ostalih čimbenika. Regulatornim okvirom moraju se utvrditi i uvjeti u kojima zrakoplovna industrija može napredovati te i dalje biti konkurentna na svjetskom tržištu. Među ostalim, potrebno je uključiti nove poslovne modele i tehnologije, poput električnih motora ili bespilotnih zrakoplova. Potreban je i razmjerniji pristup pri pravnom uređivanju te prepoznavanje razlika među rizicima u različitim sektorima civilnog zrakoplovstva. Konačno, to znači ukidanje pravila i postupaka kojima se povećavaju trajanje, opterećenje i troškovi, ali se ne pridonosi sigurnosti, kao i pravila i postupaka kojima se guše inovacije i poduzetništvo. Ima prostora za veće oslanjanje na priznate industrijske standarde. Time će se u konačnici povećati regulatorna fleksibilnost, a istodobno postići jednaka ili viša razina sigurnosti.

Nadalje, učinkovitost i sigurnost mogu se povećati boljim korištenjem dostupnih resursa na razini EU-a i država članica. U tom bi cilju trebalo uspostaviti okvir za objedinjavanje i dijeljenje tehničkih resursa nacionalnih nadležnih tijela i Europske agencije za sigurnost zračnog prometa. Njime bi se državama članicama trebalo omogućiti da dobrovoljno prenesu nadležnosti za provedbu zakonodavstva Europske unije na Europsku agenciju za sigurnost zračnog prometa ili drugu državu članicu. Time bi se pojasnile regulatorne nadležnosti i izbjeglo udvostručivanje. Dugoročni bi cilj trebalo biti jedinstveno europsko tijelo za zračni promet.

Mnogo se zrakoplovnih nesreća u kojima su stradali europski građani dogodilo izvan EU-a. Stoga ključni cilj djelovanja EU-a i dalje mora biti rad na ostvarivanju visokih standarda sigurnosti na svjetskoj razini, utemeljenih na zajedničkim standardima koje je izdala Međunarodna organizacija za civilno zrakoplovstvo. EU opravdano zanima sigurnost stranih zračnih prijevoznika koji lete u EU odnosno zračnih prijevoznika kojima građani EU-a putuju izvan EU-a. Komisija će stoga detaljno

ocijeniti postojeće zakonodavstvo o izricanju zabrane letenja³⁴ i o pravilima o istragama zrakoplovnih nesreća³⁵ kako bi se uvjerila da se njima optimalno pridonosi ciljevima EU-a. Radi veće će se učinkovitosti i sigurnosti promicati bliska suradnja nacionalnih vojnih tijela, Europske obrambene agencije i Europske agencije za sigurnost zračnog prometa.

Očekuje se da će opasnost od terorizma u civilnom zrakoplovstvu ostati visoka u doglednoj budućnosti. Visoki standardi sigurnosti u zrakoplovstvu nužni su za funkcioniranje i konkurentnost sustava zračnog prijevoza. Istodobno je važno kombinirati učinkovite sigurnosne mjere s metodama i tehnologijama kojima se olakšava protok putnika u zračnim lukama i smanjuju neugodnosti i kašnjenja u polasku za putnike. Komisija će u vezi s tim istražiti i nove načine kako putnike manje opteretiti sigurnosnim provjerama, konkretno upotrebom nove tehnologije i primjenom pristupa temeljenog na riziku, uz puno poštovanje temeljnih prava. Koncept sigurnosti na jednom mjestu drugi je važan alat za optimizaciju troškova povezanih sa sigurnošću jer se njime putnicima omogućuje da obave sigurnosne kontrole na polazištu, dok na tranzitnim točkama one ne bi bile potrebne. EU će i dalje promicati uzajamno priznavanje i pristup na načelu sigurnosti na jednom mjestu kod ključnih trgovinskih partnera kako bi se smanjili troškovi povezani sa sigurnošću koji su posljedica udvostručivanja i neusklađenosti sustava sigurnosti.

Zrakoplovstvo se ubrzano digitalizira, slično brojnim drugim sektorima. Time se ostvaruju brojne pogodnosti, ali i povećavaju rizici povezani s računalnom sigurnošću. Na jednak način na koji to čini u slučaju drugih rizika koji se odnose na sigurnost leta, Komisija će od Europske agencije za sigurnost zračnog prometa zatražiti da pristupi rješavanju problema računalnih rizika³⁶ kako bi sigurnost bila ugrađena pri planiranju te kako bi se izgradile potrebne sposobnosti za odgovor na hitne situacije. Europska agencija za sigurnost zračnog prometa surađivat će u tom cilju s drugim nadležnim tijelima.

Komisija:

- predlaže **revidiranu temeljnu uredbu o zajedničkim pravilima u području sigurnosti civilnog zračnog prometa** kojom bi se zamijenila Uredba (EZ) br. 216/2008,
- predstavlja **dokument s revidiranim programom za sigurnost europskog zračnog prometa** u kojem će biti opisano kako se trenutačno upravlja sigurnošću u Europi.

2.4. Jačanje socijalnog plana i stvaranje visokokvalitetnih radnih mjesta u zrakoplovstvu

Radna mjesta u sektoru zrakoplovstva u EU-a ovise o njegovoj sposobnosti stvaranja znatnog rasta putem strukturnih reformi. Osim toga, za zadržavanje predvodničkog položaja u zrakoplovstvu ključno je zapošljavanje visoko obrazovanih, kvalificiranih i iskusnih radnika. Partnerstvom istraživačkih institucija, sveučilišta i industrije u području obrazovanja olakšat će se prelazak stručnjaka iz jednog sektora u drugi, čime bi se u konačnici znatno pridonijelo razvoju europskog sektora zrakoplovstva.

Morat će se razviti nove vještine i kompetencije od kojih neke nisu široko dostupne, poput stručnjaka za bespilotne zrakoplove i analitičara podataka o letu. Prednost bi se trebala dati osposobljavanju. Virtualna akademija Europske agencije za sigurnost zračnog prometa stoga će dodatno razvijati istinsku europsku mrežu instituta za osposobljavanje u području zrakoplovstva. Trebalo bi uspostaviti i zajedničke standarde kojima se uređuju kompetencije inspektora za zaštitu zračnog prometa.

Zračni su prijevoznici zbog internacionalizacije industrije i sve veće konkurencije u svijetu pod velikim pritiskom smanjenja troškova poslovanja. Neki se zračni prijevoznici iz EU-a suočavaju s poteškoćama pri restrukturiranju, a brojni su eksternalizirali sporedne djelatnosti, a postupno i osnovne, kako bi bili produktivniji i rentabilniji. Pojavili su se novi modeli poslovanja i zapošljavanja,

³⁴ Uredba (EZ) br. 2111/2005 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. prosinca 2005.; SL L 344, 27.12.2005., str. 15. – 22.

³⁵ Uredba (EU) br. 996/2010 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. listopada 2010.; SL L 295, 12.11.2010., str. 35. – 50.

³⁶ Uzimajući u obzir zahtjeve iz nacrta direktive o mrežnoj i informacijskoj sigurnosti (COM (2013) 48) kad je riječ o upravljanju rizikom i izvješćivanju o incidentima, među ostalim u prometnom sektoru.

primjerice umnožavanje operativnih baza, posredničko zapošljavanje posade, novi, neuobičajeni načini zapošljavanja ili programi „plati pa leti” za posadu. Osim toga, trajnim praćenjem i redovitim razmjenom informacija između Komisije, država članica i zainteresiranih strana moglo bi se bolje razumjeti te nove trendove i osigurati pravedne uvjete rada u sektoru.

Posebno je potrebno obratiti pozornost na položaj visoko mobilnih radnika čija je operativna baza („domaća baza”) izvan područja u kojem je zračnom prijevozniku izdana dozvola. Važno je pružiti pojašnjenja o primjenjivom zakonodavstvu o radu i o sudu nadležnom za sporove. U tom će se kontekstu u okviru Europske pravosudne mreže u građanskim i trgovačkim stvarima izdati praktični vodič o primjenjivom zakonodavstvu o radu i nadležnom sudu. Komisija će nakon ocjenjivanja razmotriti na temelju objektivnih kriterija jesu li u sektoru zračnog prometa potrebne smjernice za tumačenje ili regulatorne promjene.

U tim je okolnostima ključan aktivan i sveobuhvatan socijalni dijalog poslodavaca i radnika. Osim toga, ako bi pravila mogla imati znatan socijalni učinak, posebno je važno savjetovati se s dionicima, među ostalim socijalnim partnerima Unije. To vrijedi i za Europsku agenciju za sigurnost zračnog prometa pri razvijanju provedbenih pravila u području sigurnosti.

Nadalje, Komisija će u pregovorima s trećim zemljama o sveobuhvatnim sporazumima o zračnom prometu na razini EU-a nastojati osigurati da se odgovarajućim politikama i zakonodavstvom stranaka podupire visoka razina zaštite u području rada i socijalnom području i da se mogućnostima koje se otvore sporazumom ne oslabe domaće zakonodavstvo i standardi o radu ni njihova provedba.

Komisija će učiniti sljedeće:

- podupirati socijalni dijalog, posebno putem odbora za socijalni dijalog u sektoru civilnog zrakoplovstva,
- u suradnji s državama članicama produbiti analizu radnih mjesta i zapošljavanja u sektoru zračnog prometa te je otvoriti zainteresiranim stranama,
- objaviti praktični vodič o primjenjivom zakonodavstvu o radu i nadležnom sudu koji će izdati Europska pravosudna mreža u građanskim i trgovačkim stvarima,
- razmotriti potrebu za dodatnim pojašnjenjem primjenjiva zakonodavstva i nadležnih sudova kad je riječ o ugovorima o zapošljavanju mobilnih radnika u sektoru zrakoplovstva.

2.5. Zaštita prava putnika

Zakonodavni postupak donošenja revizije Uredbe (EZ) br. 261/2004 o pravima putnika u zračnom prometu u slučajevima uskraćenog ukrcaja, dužeg kašnjenja leta u polasku i otkazivanja³⁷ i dalje je u tijeku 2015. Komisija poziva Europski parlament i Vijeće EU-a na brzo donošenje predložene revizije. Komisija u međuvremenu osigurava da nacionalna provedbena tijela strogo i u skladu s tumačenjem Suda Europske unije primjenjuju prava putnika u zračnom prometu u EU-u uspostavljena Uredbom (EZ) br. 261/2004. Komisija će u tom kontekstu donijeti smjernice za tumačenje kako bi se građanima i zračnim prijevoznicima pojasnilo postojeće zakonodavstvo; smjernice će vrijediti do primjene izmjena. Osim toga, Komisija će istražiti kako dodatno promicati suradnju između nacionalnih provedbenih tijela i tijela nadležnih za horizontalna pravila o zaštiti potrošača.

2.6. Iskorištavanje postignuća novog doba u inovacijama i digitalnim tehnologijama

Inovacije imaju ključnu ulogu u sektoru zračnog prometa. Njima se jača konkurentnost, čime se potiču nove ideje, otvaraju nove mogućnosti na tržištu i razvijaju tehnologije za povećavanje sigurnosti i učinkovitosti sektora zračnog prometa, kako bi se svima zajamčilo nesmetano odvijanje putovanja.

³⁷ Uredba (EZ) br. 261/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. veljače 2004., SL L 46, 17.2.2004., str. 1. – 7.

Europa treba predvoditi u razvoju tehnologija nove generacije i promicanju upotrebe najnovijih tehnologija. To se može postići učinkovitim usmjeravanjem europske kreativnosti i financijskih sredstava.

Naravno, zrakoplovi su u srži zračnog prometa te je stoga konkurentna aeronautička industrija ključna za uspješan sektor zračnog prometa. Aeronautička industrija smatra se jednim od pet tehnološki najnaprednijih sektora u Europi. Istraživanje i razvoj u današnjem su svijetu i dalje ključan čimbenik uspjeha aeronautičke industrije. Proizvođači zrakoplova i poduzeća u njihovu opskrbnom lancu silno nastoje smanjiti ekološki otisak zrakoplovstva, povećati sigurnost zračnog prometa, smanjiti troškove poslovanja i odgovoriti na sve veću potražnju za novim zrakoplovima. Dobar je primjer toga javno-privatno partnerstvo Clean Sky 2. Drugi su primjeri tih nastojanja razvoj naprednih postupaka proizvodnje, upotreba novih materijala i mjere u skladu s kružnim gospodarstvom³⁸.

Certifikacija je korak između istraživanja i razvoja i stavljanja na tržište i njome se jamči sukladnost u područjima sigurnosti i okoliša. Europska agencija za sigurnost zračnog prometa mora moći pravodobno i učinkovito pripremati i provoditi certifikacije te istodobno zadržati svoju neovisnost i nepristranost.

Za kapacitete zračnih luka, njihovu učinkovitost i kvalitetu usluge posebno su važni uvođenje i optimizacija informacijskih i komunikacijskih tehnologija. Pravila EU-a o distribuciji zrakoplovnih karata iz Kodeksa poslovanja računalnih sustava rezervacija³⁹ možda nisu više prikladna za današnje tržište. Slijedom toga Komisija će procijeniti je li, s obzirom na uočene promjene, potrebno revidirati postojeća pravila. Nadalje, Komisija pozdravlja to što je Europska agencija za sigurnost zračnog prometa pokrenula projekt o velikim količinama podataka (*big data*)⁴⁰ u području zrakoplovstva namijenjen znatnom poboljšavanju mogućnosti analiziranja i razmjena velikih količina podataka, čime se upotrebom informacijskih i komunikacijskih tehnologija povećava sigurnost u zračnom prometu.

Bespilotni zrakoplovi: oslobađanje njihova punog potencijala

Bespilotni su zrakoplovi tehnologija koja već uzrokuje velike promjene jer se njome stvaraju prilike za nove usluge i novu primjenu, ali i novi izazovi. Oni su izvanredna prilika za našu aeronautičku proizvodnu industriju, posebno za mala i srednja poduzeća, kao i za brojna poduzeća u sektoru zrakoplovstva i izvan njega koja će ih moći uvrstiti u svoju djelatnost i tako povećati učinkovitost i konkurentnost. Postojeća pravila o sigurnosti zračnog prometa nisu prilagođena bespilotnim zrakoplovima. Budući da postoje brojne različite vrste bespilotnih zrakoplova koji se upotrebljavaju u radnim uvjetima koji se mogu međusobno vrlo razlikovati, potrebno je brzo uspostaviti okvir temeljen na riziku. Tim će se okvirom osigurati njihova sigurna upotreba u civilnom zračnom prostoru i pružiti pravna sigurnost za industriju. U tom će se kontekstu uzeti u obzir i bojazni povezane s privatnošću i zaštitom podataka, sigurnošću, odgovornošću i osiguranjem te okolišem.

Kako bi se osiguralo sigurno međudjelovanje s postojećim korisnicima zračnog prostora obuhvaćenima pravilima EU-a i stvorilo veliko jedinstveno domaće tržište, što je posebno važno za mala i srednja te novoosnovana poduzeća, taj se okvir mora uspostaviti na razini EU-a. Iz sigurnosnih se razloga moraju obuhvatiti svi bespilotni zrakoplovi, pa i mali. Međutim, pravila moraju biti razmjerna riziku kako bi se osiguralo da se razvoj ne ometa nepotrebno zahtjevnim i skupim pravilima i postupcima, u skladu s Komisijinim pristupom bolje regulative. Komisija će se, koliko to bude moguće, oslanjati i na industrijske standarde.

Komisija:

³⁸ Paket kružnoga gospodarstva

³⁹ Uredba (EZ) br. 80/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. siječnja 2009.; SL L 35, 4.2.2009., str. 47.

⁴⁰ Radni dokument službi Komisije, odjeljak 5.

- predlaže temeljni pravni okvir za siguran razvoj operacija bespilotnih zrakoplova u EU-u, kao dio nove temeljne uredbe o sigurnosti zračnog prometa kojom se zamjenjuje Uredba (EZ) br. 216/2008,
- naložit će Europskoj agenciji za sigurnost zračnog prometa da pripremi detaljnija pravila kojima će se omogućiti operacije bespilotnih zrakoplova i razvoj industrijskih standarda.

2.7. Pridonošenje otpornoj energetskej uniji i politici o klimatskim promjenama usmjerenoj prema budućnosti

Buduća konkurentnost i ekološka održivost europskog sektora zračnog prometa međusobno se dopunjuju. Redovitim i cjelovitijim praćenjem utjecaja na okoliš i napretka u provedbi različitih politika i inicijativa diljem EU-ova sustava zračnog prometa te izvješćivanjem o tom utjecaju i napretku više će se saznati o utjecaju sektora na okoliš i pridonijeti daljnjem političkom odlučivanju. Moraju se zadržati i vremenom povećati visoki ekološki standardi kako bi se osigurao održiv razvoj zrakoplovstva i time izbjegli ili smanjili štetni učinci na ekosustave i građane.

Kad je riječ o emisijama povezanim sa zračnim prometom, EU je uspostavio moćne regulatorne alate poput sustava trgovanja emisijama EU-a (EU ETS) kojim se pristupa problemu rješavanja emisija stakleničkih plinova⁴¹, među ostalim onih povezanih sa zračnim prometom.

Međunarodna organizacija za civilno zrakoplovstvo (ICAO) ima ključnu ulogu u razvoju svjetskog rješenja za emisije stakleničkih plinova povezane s međunarodnim zračnim prometom. EU putem svojih država članica koje djeluju u okviru ICAO-a radi na robusnom svjetskom mehanizmu temeljenom na tržištu kako bi se od 2020. ostvario ugljično neutralan rast, koji će se s vremenom prema potrebi preispitivati, a koji bi trebao profunkcionirati 2020., kao i na donošenju prvog standarda za CO₂ za zrakoplove. Europa bi se na skupštini ICAO-a 2016. trebala obratiti drugim regijama kako bi se ostvario uistinu svjetski mehanizam.

U skladu s planom energetske unije, važan doprinos smanjenju utjecaja zračnog prometa na okoliš ostvarit će se trenutačnim istraživanjem i razvojem u području inovativnih „zelenih tehnologija”, među ostalim razvojem naprednih biogoriva i njihovim uvođenjem na tržište. EU-ovim programima ponajprije su obuhvaćeni osuvremenjivanje upravljanja zračnim prometom i smanjenje utjecaja na okoliš (Clean Sky). Istraživačkim projektom o upravljanju zračnim prometom jedinstvenog europskog neba pridonijet će se uštedi goriva i mogućem smanjenju emisija CO₂ od 50 milijuna tona. I industrija je već poduzela inicijative te bi stoga trebalo utvrditi najbolju praksu. Trebalo bi nastojati dodatno smanjiti emisije NO_x iz zrakoplova kako bi se smanjio učinak na zdravlje ljudi.

Ekološka učinkovitost pružanja usluga u zračnoj plovidbi sada je dio plana performansi u okviru jedinstvenog europskog neba. Trebalo bi poboljšati performanse sustava upravljanja zračnim prometom „gate-to-gate” (koncept „od vrata do vrata”) kad je riječ o ekološkim ciljevima, među ostalim smanjenju buke i emisija nastalih operacijama zrakoplova u zračnim lukama.

Buka koju stvara zračni promet oko zračnih luka izravno utječe na otprilike četiri milijuna građana u Europi⁴². Novom uredbom EU-a o upravljanju operativnim ograničenjima povezanim s bukom osigurat će se da se od lipnja 2016. diljem Europe u pogledu operativnih ograničenja primjenjuju najbolje prakse i donošenje odluka utemeljeno na dokazima. EU donosi i novi međunarodni standard za buku koji će se primjenjivati na nove vrste velikih zrakoplova od 2017. Oko zračnih luka osim buke za građane problem i loša kvaliteta zraka, a na javno zdravlje najviše utječu ultrafine čestice. Kako bi to riješile, Komisija i države članice i dalje će surađivati s industrijom i međunarodnim partnerima u okviru ICAO-a kako bi se ublažili učinci onečišćenja zraka koje uzrokuju zrakoplovi.

⁴¹ Direktiva 2003/87/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. listopada 2003., SL L 275, 25.10.2003., str. 32.

⁴² <http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/exposure-to-and-annoyance-by-1/assessment>.

Komisija iskazuje zadovoljstvo zbog objave Izvješća o utjecaju europskog zračnog prometa na okoliš (*European Air Transport Environment Report*) koje su sastavili Europska agencija za sigurnost zračnog prometa, Eurocontrol i Europska agencija za okoliš, a s pomoću kojeg će EU, države članice i industrija moći bolje pratiti ekološku učinkovitost sektora zračnog prometa i učinkovitost različitih mjera i politika.

III. PROVEDBA STRATEGIJE ZRAKOPLOVSTVA I BUDUĆI PLANOVI

3.1. Trebamo djelovati zajedno

Europsko zrakoplovstvo može i dalje biti konkurentno samo ako svi dionici iz javnog i privatnog sektora primijene cjelovit pristup za suočavanje s ključnim izazovima današnjice u europskom zrakoplovstvu te ako budu međusobno dopunjavali i koordinirali svoje aktivnosti. Taj je pristup potreban kako bi se mjerama predloženima u ovoj strategiji ostvarili vidljivi rezultati.

U tome ulogu imaju države članice i svi dionici, među ostalim zračni prijevoznici, zračne luke, pružatelji usluga u zračnoj plovidbi i proizvođači: uspjeh europskog zrakoplovstva na svjetskoj razini zajamčit će se samo stvarnom suradnjom. Međutim, interesi se ponekad mogu preklapati. Usprkos tome, trebali bismo raditi timski kad god je to moguće. Važnu bi ulogu trebao imati socijalni dijalog, posebno putem odbora za socijalni dijalog u sektoru civilnog zrakoplovstva.

Potrebno je jedinstvo na međunarodnoj razini. Europska unija treba biti jednoglasna u međunarodnim organizacijama i dijalozima s trećim zemljama. Osim sklapanja sveobuhvatnih sporazuma o zračnom prometu na razini EU-a, što je okosnica vanjskog djelovanja EU-a u području zrakoplovstva, Komisija će i dalje ustrajati na brzom dovršetku postupka ratifikacije revidirane konvencije Eurocontrola i Protokola o pristupanju Europske unije Eurocontrolu. Usto će u potpunosti podupirati aktivnosti Međunarodne organizacije za civilno zrakoplovstvo u područjima standarda sigurnosti, upravljanja zračnim prometom i okoliša.

3.2. Ulaganje u istraživanje u zrakoplovstvu

Inovacije i digitalizacija bit će pokretači razvoja zrakoplovstva i omogućiti da se njime stvara rast. Komisija je uvjeren da će se odgovarajućim privatnim i javnim ulaganjima u tehnologiju i inovacije osigurati predvodnički položaj Europe u međunarodnom zračnom prometu. Europska unija planira do 2020. ulagati 430 milijuna EUR⁴³ godišnje u Istraživački projekt o upravljanju zračnim prometom jedinstvenog europskog neba (SESAR). Očekuje se da bi se pravodobnim uvođenjem rješenja SESAR-a moglo stvoriti više od 300 000 novih radnih mjesta.

Komisija podupire istraživanje i inovacije u sektoru zrakoplovstva putem javno-privatnih partnerstava, Okvirnog programa za istraživanja i inovacije Obzor 2020. te europskih strukturnih i investicijskih fondova i europskog fonda za strateška ulaganja, a istodobno osigurava usklađenost mjera s politikom EU-a u području sigurnosti. Ključan je i rad na istraživanjima i inovacijama u područjima aeronautike i naprednih goriva, kako je naglašeno u izvješću „Flightpath 2050” koje je pripremila skupina na visokoj razini za istraživanje u zrakoplovstvu. Taj se rad treba podupirati učinkovitom kombinacijom javnog i privatnog financiranja, primjerice, kad je riječ o razini EU-a, velikim doprinosima javno-privatnih partnerstava kao što su projekti Clean Sky i SESAR dopunjeni aktivnostima koje se izravno financiraju u okviru istraživačkog programa Obzor 2020., iz europskih strukturnih i investicijskih fondova i europskog fonda za strateška ulaganja.

Komisija će i dalje promicati učinkovitu koordinaciju među tim instrumentima te istražiti kako bi se Planom ulaganja za Europu⁴⁴ mogao poduprijeti sektor zrakoplovstva, konkretno razvoj i industrijalizacija naprednih europskih aeronautičkih proizvoda i usluga. Nadalje, razvoj strateške

⁴³ Predviđeni prosječni godišnji doprinosi od 2014. do 2020.

⁴⁴ Komunikacija Komisije – Plan ulaganja za Europu – COM (2014) 0903 završna verzija

infrastrukture i održivog prometa ključni su ciljevi kreditne politike Europske investicijske banke u području prometa⁴⁵.

3.3. Zaključci i budući planovi

Zrakoplovstvo je postalo pokretač gospodarskog rasta: uspješan sektor zrakoplovstva pridonosi zdravom gospodarstvu EU-a.

EU je stvaranjem jedinstvenog zrakoplovnog tržišta već promijenio pravila igre. Pri njegovu je razvoju misao vodilja bila promicati interese potrošača, smanjiti prepreke trgovini, očuvati ravnopravne uvjete za operatore, poticati inovacije, zadržati najvišu razinu sigurnosti i u postupak uključiti sve dionike.

Ta se načela moraju promicati i na svjetskoj razini. Sektor zrakoplovstva u EU-u mora održati korak s tempom razvoja i promjena tako što će industriji iz EU-a i njegovim građanima osigurati pristup ključnim rastućim tržištima. Uspjeh EU-ova unutarnjeg zrakoplovnog tržišta te načela i pravila na kojima se temelji trebalo bi međunarodno promicati ambicioznom EU-ovom vanjskom politikom o zrakoplovstvu i pregovorima s ključnim partnerima.

Potrebno je djelovati na razini EU-a kako bi se nadišla ograničenja kapaciteta i učinkovitosti uzrokovana neučinkovitim upotrebom postojećih resursa (zračni prostor, zračne luke) i ograničenjima na tržištu. Zrakoplovstvo mora postati sastavnica intermodalnog prometa radi ostvarenja najbolje moguće povezanosti kojom će se potom potaknuti rast europskoga gospodarstva.

EU bi trebao i dalje raditi na politikama kojima je cilj optimizirati tržišne uvjete i ulaganja koji utječu na zrakoplovnu industriju i poboljšati regulatorni okvir, uz zadržavanje najviših standarda EU-a kad je riječ o njegovim građanima, sigurnosti i okolišu. Komisija je usto uvjeren da će se pametnim ulaganjima u tehnologiju i inovacije pridonijeti zadržavanju predvodničkog položaja Europe u međunarodnom zračnom prometu.

Uspješna provedba ove strategije zrakoplovstva ovisit će o spremnosti svih aktera na dosljednu i sustavnu suradnju. Zrakoplovstvo je svjetska industrija i svim se dijelovima mreže zračnog prometa EU-a stvara vrijednost. Europa će samo konkurentnim i održivim sektorom zračnog prometa moći zadržati predvodnički položaj, u interesu svojih građana i industrije.

⁴⁵ Kreditna politika EIB-a u području prometa, revizija iz 2011.: <http://www.eib.org/infocentre/publications/all/eib-transport-lending-policy.htm>

OKVIRNI AKCIJSKI PLAN STRATEGIJE ZRAKOPLOVSTVA

DOVRŠENJE MEĐUINSTITUCIJSKOG POSTUPKA	
2016.	Revizija Uredbe (EZ) br. 545/2009 o slotovima
2016.	Revizija Uredbe (EZ) br. 261/2004 o pravima putnika
2016.	Jedinstveno europsko nebo 2+: Revizija okvira jedinstvenog europskog neba
2016. – 2017.	Dovršenje postupka ratifikacije Protokola o pristupanju Europske unije Eurocontrolu
ZAKONODAVNI PRIJEDLOZI KOMISIJE*	
2015.	Revizija temeljne Uredbe (EZ) br. 216/2008 o sigurnosti zračnog prometa, što uključuje uvođenje odredaba o bespilotnim zrakoplovima
2016.	Mjere za pristupanje rješavanju problema nepravednih praksi (revizija Uredbe (EZ) br. 868/2004)
PROVEDBENI AKTI KOMISIJE	
2017.	Revizija mrežnih funkcija upravljanja zračnim prometom, što uključuje odabir upravitelja mreže
2019.	Revizija plana performansi (<i>gate to gate</i>)
MEĐUNARODNA DIMENZIJA	
2015.	Odobrenja za pregovaranje o sveobuhvatnim sporazumima o zračnom prometu na razini EU-a
2016.	Odobrenja za pregovaranje o bilateralnim sporazumima o sigurnosti zračnog prometa s Kinom i Japanom
2016. – 2017.	Pokretanje novih razgovora o zrakoplovstvu s ključnim partnerima
DOKUMENTI SA SMJERNICAMA	
2016.	Smjernice o pravima putnika u zračnom prometu
2016.	Smjernice o vlasništvu i kontroli
2016.	Smjernice o obvezama javnih usluga
2016. – 2017.	Najbolja praksa u pogledu najmanje moguće razine usluga u upravljanju zračnim prostorom
PROVJERA PRIKLADNOSTI (program REFIT)	
2018.	Kodeks poslovanja računalnih sustava rezervacija s obzirom na distribuciju zrakoplovnih karata
STUDIJE I OCJENE**	
2017. – 2018.	Uredba (EZ) br. 1008/2008 o zajedničkim pravilima za obavljanje zračnog prijevoza
2016. – 2017.	Uredba (EU) br. 996/2010 o istragama nesreća u zrakoplovstvu
2016. – 2017.	Uredba (EZ) br. 2111/2005 o listi zračnih prijevoznika sa zabranom letenja u EU-u
2016. – 2017.	Direktiva 2009/12/EZ o naknadama zračnih luka
2017.	Direktiva 96/67/EZ o zemaljskim uslugama

* Zakonodavni prijedlozi bit će podložni Komisijinim zahtjevima za bolju regulativu

** Ocjene mogu upućivati na potrebu za zakonodavnim prijedlozima